PN-ABS-563

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

SINTESIS

Capítulo 1. La Formación de Recursos Humanos en El Salvador. Desafíos y Oportunidades.
Fernando Reimers (Coordinador del Proyecto).

Capítulo 2. Análisis de la Economía de El Salvador e Implicaciones para la Educación.
Mario Bicard y Clive Gray.

Capítulo 3. Costos, Beneficios y Financiamiento de la Educación en El Salvador.
Anthony Dewees, Steven Klees y Jorge Quintana.

Capítulo 4. Educación Basica y Parvularia.
Anthony Dewees, Elizabeth Evans, Carlos King y Ernesto Schiefelbein.

Capítulo 5. Educacion Media.
Leonor Cariola y José Luis Guzmán.

Capítulo 6. Educacion Técnica y Vocacional.
Mauricio Escobar, Rodolfo Machón, Héctor López.

Capítulo 7. Educación Superior Universitaria en El Salvador.
Paulina González-Pose y Joaquín Samayoa.

Capítulo 8. Educación No Formal.
Mario Nochez y Luis Perez Miguel.

Capítulo 9. Desarrollo Gerencial.
María Antonieta Segura de Harwood y Mercedes Gochez.

Capítulo 10. Administración y Descentralizacion del Sector Educación.
Sandra Vásquez de Barraza, Henry Ferero, Noel McGinn, Iván Nuñez y Carlos Varas.

Enero de 1994

Esta es la síntesis de los diez capítulos que integran el Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00.

Agradecimientos

Este informe presenta el resultado del esfuerzo conjunto de un gran número de personas que colaboraron en su preparación entre los meses de Septiembre y Diciembre de 1993.

Además de los 35 investigadores que tuvieron responsabilidad directa en la preparación de los capítulos del informe, el estudio ha sido posible gracias al apoyo generoso de muchas personas e instituciones que vieron en este proyecto la oportunidad de hacer una pausa de reflexión y un exámen de conciencia como país, para orientar esfuerzos futuros en materia de formación de recursos humanos en El Salvador.

Son tan numerosas las personas que han colaborado que inevitablemente omitiremos algunas al mencionar otras. Por esto pedimos disculpas explicables sólo por la premura de concluir la redacción de este informe a tiempo para no demorar más el necesario diálogo nacional sobre el papel que la educación ha de jugar en los esfuerzos del país por aumentar su productividad, la calidad de la vida para sus habitantes y por consolidar la Paz y la Democracia.

El estudio ha sido realizado como un esfuerzo conjunto del Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Un cuarto partícipe, muy presente en la realización de este estudio, ha sido el Ministerio de Educación, quien ha brindado ideas, apoyo y todo su concurso para hacer esta investigación posible. Bajo el liderazgo de la Licenciada Cecilia Gallardo de Cano, Ministra de Educación, el equipo de investigadores ha encontrado amplio respaldo en el personal técnico del Ministerio. Los investigadores tuvieron reuniones semanales con la señora Ministra para discutir los enfoques e hipótesis de trabajo de cada capítulo, estas discusiones fueron auténticas ocasiones de intercambio técnico que enriquecieron el marco de referencia de los capítulos. De igual modo hubo frecuentes reuniones con el Vice-Ministro Ingeniero Adrián Rodríguez, la Directora de ODEPOR Licenciada Abigaíl Castro de Pérez, los Gerentes de las Regiones Profesores Uilfredo Panameño, Rudy Romero Luis, Jaime Pérez, los Licenciados René Arita y Juan Carlos Fernández de la Dirección de Informática, la Licenciada Consuelo de Linki y otro personal del Ministerio quienes dieron a este estudio la más alta prioridad en sus cargadas agendas de trabajo.

Una Comisión Especial del Ministerio de Educación, conformada por los Directores, examinó los borradores de los capítulos del informe, proporcionando valiosas sugerencias, comentarios y críticas a los autores del mismo. Estos comentarios contribuyeron a enriquecer la preparación de los documentos finales. De igual modo estos comentarios señalaron vacíos y areas omitidas en el trabajo (por ejemplo, el tratamiento de la educación especial y de la educación física) las que serán de gran

utilidad a una eventual etapa de seguimiento de este estudio para la preparación de una estrategia y un documento de programación.

La Licenciada Gallardo de Cano nos merece un especial reconocimiento por su visión y compromiso técnico con el sector al apoyar irrestrictamente un estudio de este tipo al final de su gestión. Reconocemos el valor de apoyar un estudio, que por su misma naturaleza, tiene que identificar problemas en el sector al final de una gestión y en los inicios de una campaña política electoral. Reconocemos también el compromiso con el sector en promover un esfuerzo orientado a una mejor comprensión de los problemas y a la identificación de soluciones que aspiran a apoyar la labor de un sucesor, aún desconocido.

Confiamos en que quienes lean el estudio lo hagan con la misma generosidad de espíritu y entiendan que los profundos problemas que han de mejorarse tienen sus causas en las devastadoras consecuencias de la guerra y en el consecuente descuido al sector.

El estudio ha sido realizado bajo los auspicios y con el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. El personal técnico de la oficina de educación de la AID ha brindado amplia colaboración y sugerencias a los investigadores, respetando en todo momento el juicio e integridad profesional de los autores de los capítulos del informe. Los puntos de vista expresados en el informe son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no pueden atribuirse a la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos.

Sin embargo queremos dejar constancia del entusiasta apoyo que hemos recibido de Henry Reynolds, Director de la Oficina de Educación, y de Melvin Chatman, Bobby Gaviria, Cynthia Rohl, Michael Cavallaro, Bill Harwood, Mario Martell y Rafael Retana quienes ofrecieron siempre consejo oportuno y ayuda a los integrantes del equipo técnico. De igual modo agradecemos el apoyo ofrecido por los Señores Charles Costello y John Lovaas, Director y Subdirector de AID, y de Juan Belt y Mark Gallagher, de la oficina de análisis económico de AID. Las señoras Yanira Monteagudo y Ana Cecilia Villalta brindaron invalorable apoyo secretarial desde la oficina de educación de AID. La receptividad y el apoyo decidido de Henry Reynolds a un proceso participativo fueron esenciales en haber podido contribuir con este estudio a explorar formas mas democráticas de análisis técnico.

Tambien agradecemos los comentarios y sugerencias de Leopoldo Garza de la oficina de Recursos Humanos para América Latina y el Caribe de AID, de Magdalena Dos Santos gerente del proyecto de educación del Banco Mundial para El Salvador, así como de Peter Gregory, consultor de AID/El Salvador.

Para la preparación del estudio contamos con el valioso concurso de un Comité Asesor integrado por personas que representan a diversos grupos e instituciones de la sociedad salvadoreña. Con este grupo se reunieron los investigadores semanalmente para presentar y discutir los esquemas e hipótesis de trabaj o, resultados analizados y las conclusiones preliminares. Los integrantes del Comité brindaron valiosas sugerencias, críticas y recomendaciones a los autores de los capítulos en estas discusiones semanales, las cuales estimularon la profundización de los análisis y la redacción de los capítulos. Sin embargo, ni el Comité Asesor ni ninguno de sus integrantes tienen responsabilidad por los puntos de vista expresados en este informe.

Nuestro sincero agradecimiento a los siguientes integrantes del Comité por sus valiosos aportes: Gilberto Aguilar Aviles (Asesor Ministerio de Educación), Jose Victor Annicchiarico (UCA), Eugenia Maida de Arevalo (Fundasalva), Blanca Flor Bonilla (Fundación 16 de Enero), Miguel Angel Chevez (Coexport), Mario Cruz (Sindicato Gremial Educadores Privados), Adalberto Diaz (Fepade), Dina Gamero (Universidad de El Salvador), Bartolome Gil Cruz (Ministerio de Educación), Daniel Gomez (Comision Reconstruccion FMLN), Mauricio Granados (Concultura), Jose Edgardo Guidos (SIMES), Rosa Maria Hernandez (Ministerio de Educación), Jose Juan Interiano (Cosupes), Ana Evelyn Jacir de Lovo (GAES, Miplan), Braulio Antonio Jerez Mangandi (Ministerio de Educación), Lilliana Kellman (ASI), Roberto Linares (Banco Interamericano de Desarrollo), Jose Mario Lopez (Universidad de El Salvador), Olinda Lopez (Universidad Francisco Gavidia), Ricardo Lopez-Navas (Instituto Salvadoreño de Formación Profesional), Maria Teresa de Lorenzana (CENITEC), Victor Marin (Ministerio de Educación), Jose Carbilio Mejia (FIS), Humberto Alfonso Melgar (ASI), Teresa Gonzalez Mendoza (Universidad Francisco Gavidia), Judith Mendoza de Diaz (UNA), Natalia de Mercado (Concultura), Flor Maria de Merino (ASI), Darlyn Xiomara Meza (Ministerio de Educación), Lizandro Navarrete-Caballero (Andes 21 de Junio), Juan Jose Olivo (Universidad Metropolitana), Eduardo Ortiz (Proyecto SABE), Vilma Osorio de Chavarria (Camara de Comercio e Industria), Francisco Panameño (Ministerio de Educación), Richard Pelczar (Proyecto SABE), Luis Perdomo Vidal (Ministerio de Educación), Abigail Castro Perez (Ministerio de Educación), Victor A. Ramirez (Miplan, GAES), Luis Rivera (Fedisal), America Rodriguez (CENITEC), Jose Napoleon Rodriguez Ruiz (Universidad de El Salvador), Carlos Alberto Ruiz (Andes 21 de Junio), Rigoberto Salazar-Grande (Fedisal), Caty Sanchez Fortis (Comures), Alexander Segovia (Cenitec), Roberto Serrano (Asamblea Legislativa), Julio Sibrian (SIMES), Edgardo Suarez (Fepade), Ildico de Tesac (Industrias Diana), Carlos Umaña (Fepade), Frederick Van Sant (Proyecto SABE), Rosario de Varela y Lilly Zelaya (FIS).

Aparte de los investigadores que aparecen como autores de los capítulos de este informe, debemos un reconocimiento profundo a otras personas que apoyaron las tareas del equipo de diversas maneras. Ellos son en la UCA Licenciado Miguel Cruz, director del Instituto Universitario de Opinión Pública, quien dirigió la encuesta de escuelas

primarias utilizado en el capítulo sobre este subsector. El Arquitecto Jesús Valencia realizó un análisis sobre las necesidades de infraestructura escolar en educación primaria, utilizado también en ese capítulo. El Licenciado Carlos Mario Pacheco realizó un estudio sobre la educación parvularia a nivel no-formal cuyos resultados fueron integrados en los capítulos de básica y educación no formal. Los estudiantes Sofía Barillas, Roberto Briceño, Alvaro Carrasco, Morena Martínez y Carmen Valdez quienes participaron como asistentes de investigación a los investigadores de la UCA. Los encuestadores del IUDOP por su infatigable espíritu visitando más de 120 escuelas en todo el país para obtener las perspectivas de directoras, maestras y alumnos sobre la realidad pedagógica tal y como se vive en las aulas.

En FEPADE agradecemos igualmente la colaboración de las Licenciadas Jeanette de Gutierrez, Helwa Cruz y Licenciado William Cruz y la asesoría de los Ingenieros Edgardo Suarez, Adalberto Díaz, Fernando Anstirman, asi como de los Licenciados Aida Rodriguez Macall, Carlos Umaña y René Varela. Debemos una mención especial a Marisol Romero, Jeanette Ciudad Real y a Carla de Parker quienes brindaron excelente apoyo secretarial a los investigadores en el curso del proyecto.

Queremos hacer también una mención especial al personal técnico de los proyectos SABE y EDUCO por su valiosa colaboración con los investigadores. El Dr. Richard Pelczar jefe del equipo técnico del proyecto SABE compartió generosamente información y ofreció sugerencias al estudio. La Señora Miriam Basso, coordinadora nacional del proyecto EDUCO proporcionó valiosa información sobre el proyecto.

Asimismo agradecemos inmensamente el tiempo e ideas que con largueza nos brindaron todas las demás personas que fueron entrevistadas por los equipos de investigadores en el curso del estudio: el personal del Ministerio de Educación en Santa Tecla, en las Gerencias Regionales y en las Supervisiones, los maestros y directores de las escuelas primarias y bachillerato que visitamos y entrevistamos, las autoridades y docentes de las universidades que estudiamos, así como las personas que participaron en los múltiples grupos de enfoque y discusión que se organizaron para apoyar la investigación de los capítulos de formación de gerentes, educación técnica y vocacional y educación no-formal, los dirigentes gremiales, políticos, alcaldes y personal de ONGs entrevistados.

A todos ellos reconocemos el interés sincero por contribuir a mejorar la educación y las oportunidades que ella puede dar a las nuevas generaciones y al país. Con el mismo espíritu dedicamos este trabajo a esas nuevas generaciones, a las niñas y niños de El Salvador, que son el puente del país hacia el futuro.

Fernando Reimers, Coordinador del Estudio
San Salvador, Enero de 1994

1. Resumen.

El Salvador se encuentra en una encrucijada histórica. La firma de los Acuerdos de Paz en 1992 marca la superación de una época en la que el conflicto y la violencia fueron las formas utilizadas para expresar y resolver diferencias sobre visiones distintas del futuro del país. El inicio del proceso en favor de la Paz y la Democracia permite al país recuperar un horizonte de largo plazo y enfocar esfuerzos y recursos a la solución de los problemas del sub-desarrollo.

Mientras en El Salvador se resol[illegible] el conflicto bélico, han ocurrido cambios importantes en el mundo, en el ambiente glob[illegible] en el que El Salvador debe desenvolverse. Los regímenes de fuerza han ido gradualmente dando paso a formas democráticas de gobierno, las ventajas comparativas de los países en una economía crecientemente global descansan cada vez más en el valor agregado basado en el conocimiento y capacitación de las fuerzas productivas, y las perspectivas del Tratado de Libre Comercio y de Integración Económica Centroamericana abren nuevas oportunidades y nuevos desafíos.

Para poder responder a estos nuevos desafíos de la economía mundial se requiere que El Salvador examine críticamente la competitividad de sus fuerzas productivas. La consolidación de la Paz y de la Democracia requerirá también que el sistema educativo brinde a todos los ciudadanos oportunidades para aumentar su productividad, para participar con decisiones informadas en la selección y vigilancia de sus gobernantes, y para poder escuchar, dialogar y negociar como método fundamental de resolución de diferencias a nivel cotidiano y en las esferas cada vez más amplias de participación política.

Un elemento central que permitirá la consolidación de la paz y la profundización del desarrollo económico será atender con urgencia la pobreza extendida en el país. La mitad de la población salvadoreña vive en condiciones de pobreza, 10% viven en condiciones de pobreza extrema. En las zonas rurales 56% de los hogares viven en condiciones de pobreza y 14% en pobreza extrema. Entre la población que vive en condiciones de pobreza, los indices educativos son mas bajos y los niños en estos hogares tienen menos probabilidad de participar en la escuela. La educación es una herramienta estratégica para aumentar las oportunidades de los hijos de los pobres y deben realizarse esfuerzos desde el sistema educativo orientados a la reducción de la pobreza.

Durante la década de la guerra desmejoraron notablemente las condiciones de vida de la población. Entre 1978 y 1988 el ingreso promedio disminuyó 37% en términos reales, pero para el 20% mas pobre de la población, el ingreso disminuyó 67%.

El Salvador se encuentra en un punto en que una atención prioritaria a la educación de su población será la única manera de responder adecuadamente a una economía global,

de permitir la profundización de la democracia y de consolidar la paz.

El sistema de formación de recursos humanos del país se encuentra en una profunda crisis, producto de un prolongado período de descuido durante la década de la guerra y la pre-guerra. Los esfuerzos actuales por atender las necesidades más urgentes de la educación primaria son importantes y deberán ser sostenidos, pero es necesario un esfuerzo de grandes dimensiones para efectuar cambios profundos en el sistema educativo.

El sistema está subfinanciado, El Salvador es uno de los países del mundo que menos recursos invierte en educación a todos los niveles. Los recursos para aumentar significativamente el financiamiento de la educación están ahora disponibles en la economía nacional. De igual modo son necesarios esfuerzos profundos para mejorar la administración del sector educativo y la eficiencia en el uso de dichos recursos.

Los temas centrales de una agenda de diálogo nacional para modernizar el sistema educativo son aumentar significativamente la calidad y la equidad en la provisión de la educación. Para ello, es necesario aumentar significativamente los recursos destinados a la educación, mejorar la articulación del sistema educativo con la sociedad y la economía y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

El nivel básico debe continuar recibiendo atención prioritaria por constituir la base de la pirámide educacional. Sin embargo, la atención prioritaria a la educación básica no debe significar un descuido a otros niveles del sistema educativo. Este debe entenderse cómo sistema y en ese sentido son necesarias decisiones y esfuerzos para mejorar, particularmente la calidad en los niveles superiores.

En el mediano plazo es importante que El Salvador trate de brindar los niveles más altos de educación posibles a la mayoría de la población.

En el corto plazo continuará siendo importante la educación técnica y la capacitación, como mecanismos que permitirán renovar la base técnica productiva en lo inmediato y dar oportunidades de empleo productivo al número creciente de personas que ingresan al mercado laboral sin destrezas básicas apropiadas.

La formación de administradores, especialmente para el sector público, asi como para el sector privado debe recibir atención con miras a apoyar los esfuerzos de modernización y descentralización del Estado.

Las recomendaciones presentadas en este capítulo para responder a los temas de equidad y calidad pueden sintetizarse cuatro grandes recomendaciones de política:

Asignar mas recursos a la educación
Mantener la prioridad de la educación básica
Descentralizar la administración educativa
Estimular activamente la calidad en el sistema formal

Cada recomendación de política incluye acciones específicas, las que pueden resumirse así:

Asignar mas recursos a la educación

1 En esta recomendación se basan muchas de las recomendaciones restantes. Los recursos deben orientarse en linea con las recomendaciones específicas, por ejemplo dando prioridad a la educación básica, aumentando la proporción de los fondos de contrapartida de proyectos en este nivel con recursos propios, etc.

Mantener prioridad de educación básica

2 Enfocar esfuerzos en los primeros grados.
3 Expandir el acceso al primer grado de Educación Básica (construir aulas, nombrar maestros, campañas de ingreso oportuno)
4 Dotar de libros de texto y materiales de aprendizaje para los alumnos a las escuelas públicas en zonas mas desfavorecidas.
5 Desarrollar un sistema de formación docente para maestros de primaria, con atención a la formación pre-servicio y a la capacitación en servicio.

Descentralizar la administración educativa

6 Descentralizar la educación dando mayor poder de decisión a los niveles locales.

7 Promover la participación de los padres en la gestión escolar, profundizando la experiencia de EDUCO.

8 Profundizar la privatización de la educación técnica y vocacional.

Estimular activamente la calidad en el sistema formal

9 Enfatizar la adquisición de destrezas generales y de la capacidad de aprender en el sistema financiado con fondos públicos (básica y secundaria).

10 Estimular la elaboración de perfiles profesionales a nivel universitario y la correspondiente revisión de los programas de las carreras.

11 Establecer sistemas de información que permitan analizar la relación entre insumos, procesos y productos del sistema educativo.

Parvularia y Básica

12 Negociar con el magisterio aumentos salariales para el gremio a cambio de mayor tiempo para el aprendizaje en el aula, un cumplimiento estricto de los contratos laborales, implementación de sanciones por incumplimiento y disminución del papel de los gremios en la gestión del Ministerio de Educación.

13 Promover nuevos libros y materiales de aprendizaje.

14 Continuar la expansión de modalidades parvularias en zonas rurales y urbano-marginales.

15 Promover innovaciones educativas para aumentar la calidad de la educación que reciben niños en zonas desfavorecidas.

Media

16 Aumentar la esfera de decisión de los directores de escuelas secundarias públicas en la gestión de los establecimientos.

17 Iniciar reforma curricular, simplificar oferta curricular.

18 Establecer sistema de formación docente.

Universidad

19 Establecer fondo para estimular renovación curricular en universidades públicas y privadas.

El siguiente cuadro ilustra como las 19 recomendaciones que apoyan estas polítcas se relacionan con los problemas principales del sector.

Recomendación	Equidad	Calidad (Eficiencia Interna)	Calidad (Pertinencia)
1. Asignar mas recursos al sector	Permitirá ampliar oferta educativa	Permitirá financiar opciones 2 a 19	Permitirá financiar opciones 2 a 19
2. Enfocar esfuerzos en primeros grados	Dara mas oportunidad a los mas pobres para aprender	Reducir tasas de repitencia en primero	
3. Expandir acceso primer grado	Dará acceso al 15% que no entra		
4. Dotar de libros y materiales a niños desfavorecidos	Dará a los mas pobres recursos para aprender	Reducirá el número de repitentes	Aumentará adquisición de destrezas básicas
5. Formación docente		Aumentará calidad de enseñanza	Aumentará adquisición de destrezas básicas
6. Descentralizar educacion	Acercará decisiones a problemas locales	Aumentará eficiencia en uso de recursos	Adecuará funcionamiento de la escuela a realidad local
7. Promover participacion madres y padres		Adecuará la escuela a la realidad de los niños	Aumentará la relación escuela-comunidad
8. Privatizar educacion tecnica y vocacional	Captará recursos privados adicionales de empleadores		Aumentará la conexión de la educación con el mundo del trabajo
9. Enfatizar destrezas generales en primaria y media			Aumentará la capacidad de aprender de los trabajadores

Síntesis

10. Elaborar perfiles profesionales.			Estimulará adecuación de programas al mundo profesional
11. Sistemas de informacion	Permitirá monitorear problemas de acceso y entrega de insumos a grupos particulares	Permitirá analizar el impacto de intervenciones en el aprendizaje de los alumnos	Permitirá relacionar insumos y procesos con mundo laboral
12. Pacto con maestros	Aumentará la presencia de maestros en escuelas remotas	Aumentará el tiempo disponible para aprender	
13. Promover nuevos libros y materiales de aprendizaje		Facilitará la tarea de los maestros	Enfocará el aprendizaje en destrezas generales
14. Expandir parvularia	Aumentará la oportunidad de exito en primaria de los mas pobres	Reducirá al número de niños que repiten grado	
15. Promover innovaciones	Algunas podrían ser respuestas a niños con necesidades especiales	Aumentará opciones para enseñar efectivamente	
16. Aumentar autonomia de secundarias		Aumentará la eficiencia en el uso de recursos en los centros	Permitirá respuestas mas apropiadas a la realidad de la escuela
17. Iniciar reforma curricular de media, simplificar.			Contribuirá a formación de destrezas generales
18. Establecer sistema de formacion docente media.		Aumentará la competencia de los maestros	
19. Fondo de reforma universitaria.		Reducirá el número de alumnos que repiten	Adecuará la oferta educativa a la realidad laboral

Obviamente, la síntesis de las recomendaciones contenidas en los 10 capítulos de este informe en 19 puntos es forzada. La elaboración de una estrategia y un plan de acción debe considerar las recomendaciones para cada sub-sector presentadas en el resto de este capítulo, así como la presentación detallada que se formula en cada uno de los capítulos del informe.

La implantación de esta estrategia requerirá de recursos financieros, si bien queremos destacar que un mayor esfuerzo fiscal en educación es condición **necesaria** pero **no suficiente** para lograr progresos frente a los problemas de equidad y calidad que enfrenta el sector. La determinación precisa de los niveles de esfuerzo que serán necesarios requerirá de un estudio especialmente diseñado para costear las intervenciones propuestas en la estrategia una vez que la misma haya sido esbozada como resultado del diálogo nacional que proponemos se lleve a cabo sobre los desafíos y oportunidades que

confronta el sector educativo.

En conclusión, el sistema educativo salvadoreño se encuentra en crisis. Es oportuno recordar que el ideograma chino para representar la palabra crisis se compone de dos caracteres, uno que representa peligro y otro que representa oportunidad. Será necesario un sostenido diálogo nacional que se traduzca en consensos amplios de modernización para poder actualizar el potencial contenido en la oportunidad de mejorar la educación de, con y para todos los salvadoreños.

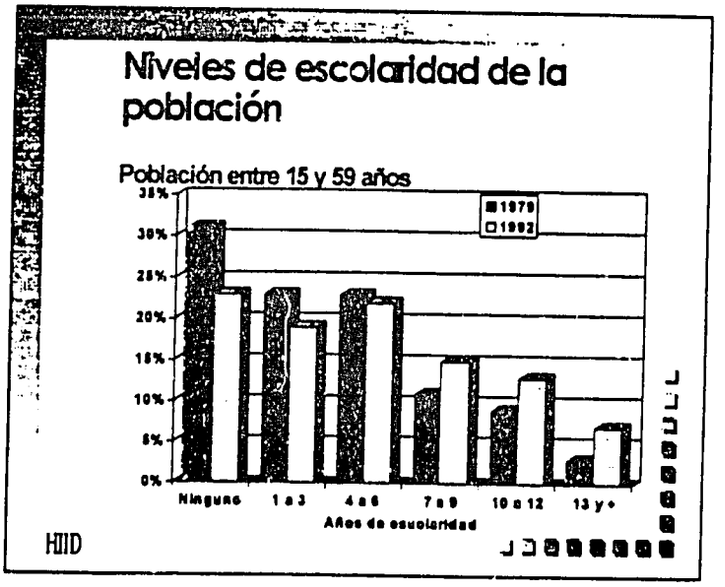
2. La crisis educativa en El Salvador.

En El Salvador, 1 de cada 3 personas adultas no sabe leer. Según datos de la Encuesta de Hogares por muestreo, 29% de las personas con 16 años y más no sabían leer en 1992. La tasa de analfabetismo era de 24% para los hombres y de 32% para las mujeres. En América Latina solo Guatemala y Honduras tenían en 1990 una proporción semejante de analfabetos y Haití una tasa superior.

La capacidad de leer y escribir es una de las competencias básicas que resultan de la oportunidad de asistir a los primeros grados de la escuela, de manera que estas diferencias entre los países expresan diferencias en la oportunidad educativa que el sistema escolar proporciona en los distintos países de la región para adquirir estas competencias mínimas.

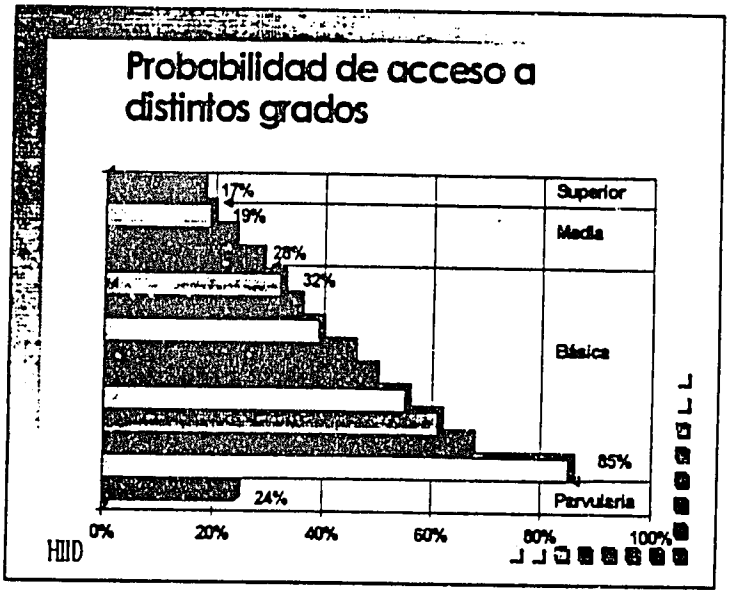
El hecho de que El Salvador está a la zaga de otros países Latinoamericanos en términos de la capacidad de leer de su población se refleja también en el lento progreso alcanzado en los niveles de escolaridad de la población.

En 1979, el 54% de la población había aprobado tercer grado o menos de primaria, 13 años más tarde, 42% de la población se encontraba en la misma condición. El porcentaje de personas con ningún nivel de escolaridad descendió apenas de 31% a 23% en el mismo período. El porcentaje de personas con 4 a 6 años de escolaridad no cambió y el porcentaje de personas con 7 a 9 años de escolaridad aumentó apenas de 11% a 15%. Igualmente moderados son los aumentos en el porcentaje de personas con 10 a 12 años de escolaridad (9% a 13%) y con 13 años y más (3% a 7%). Es decir, en 1992, como en 1979, la población entre 15 y 59 años de edad es predominantemente una población con muy bajos niveles de escolaridad.



Los niveles educativos de la población son el resultado de los esfuerzos sostenidos por el sistema educativo. La proporción de personas que han alcanzado de 4 a 6 años de escolaridad, por ejemplo, resulta del número de alumnos que año tras año aprueban dichos grados. Para hacer progreso en los índices relativos al total de la población es necesario que el crecimiento de los flujos de alumnos en el sistema escolar exceda el ritmo de crecimiento de la población.

En El Salvador el sistema educativo es una pirámide que se estrecha rápidamente, y donde la base no alcanza a cubrir al 100% de los niños de cada grupo de edad. Es decir, no todos los niños ingresan al primer grado, una proporción significativa de estos nunca pasa al segundo grado, etc.



En 1992 sólo 76% de los niños con edades comprendidas entre 7 y 12 años están matriculados entre primero y sexto grado de educación básica. Sólo 70% de aquellos con edades entre 7 y 15 años están matriculados entre primero y noveno grado. Sólo 18% de los alumnos con edades entre 16 y 18 años están matriculados en bachillerato.

Dada esta estructura actual del sistema educativo para cada nueva generación de salvadoreños, menos de una de cada dos personas podrán alcanzar el sexto grado, sólo una de cada tres culminará la educación básica y sólo una de cada cinco culminará el bachillerato. A este ritmo el progreso en aumentar los niveles educativos de la población será muy lento.

Pero el problema en la insuficiencia de los resultados del sistema educativo va más allá de la insuficiencia cuantitativa en el número de estudiantes que culminan cada ciclo. Relacionado con ello está la baja calidad de la educación que los estudiantes reciben, particularmente los niños pobres que son quienes tienen más probabilidad de ser 'expulsados' del sistema educativo. Existe consenso en que los alumnos aprenden poco en todos los niveles.

Los empresarios se quejan de que los trabajadores carecen de competencias básicas y se quejan también de las pocas habilidades de los graduados universitarios. Una opinión frecuente en el sector comercial y exportador es que no existe en el país personal capacitado para hacer programas de mercadeo a nivel global, no existen administradores que puedan gestionar procesos de exportación en mercados competitivos. Algunos en el sector exportador han empezado a importar personal calificado de otros países. Algunas asociaciones de empresas han empezado a elaborar listas restringidas de universidades entre las que aceptarán contratar personal.

Los profesores universitarios, a su vez, se quejan de que sus alumnos no egresan bien formados del bachillerato y de que tienen serias carencias en su comprensión lectora, habilidad de expresión oral y escrita, habilidades numéricas y de razonamiento. Varias universidades privadas señalan que en los últimos años han tenido que disminuir sensiblemente los niveles de ingreso para poder admitir el número mínimo de alumnos que les permita operar.

Los profesores de secundaria se quejan de que los alumnos egresan de la escuela básica muy mal preparados, lo que hace difícil enseñarles conocimientos más avanzados.

Como un indicador de la baja calidad de la educación podemos señalar las altas tasas de repitencia. Muchos alumnos no son capaces de aprender los contenidos mínimos exigidos en un grado en el lapso de tiempo previsto para ello, por lo que tienen que repetir el grado. Muchos repiten varias veces y eventualmente abandonan la escuela. Utilizando las cifras oficiales de repitencia y deserción podemos estimar que sólo 47% de los alumnos que ingresan a la escuela primaria completan el sexto grado y solo 33% completan el noveno grado. En promedio, son necesarios 10 años para producir un graduado de sexto grado y 18 años para producir un graduado de educación básica.

En educación media las tasas de repitencia son más bajas, pero aún así sólo 72% de quienes inician el bachillerato lo culminan. En promedio son necesarios 3,7 años para producir un graduado de bachillerato.

A nivel superior la repitencia es aún más severa, particularmente en las universidades. En 1990 se graduaron menos de una tercera parte de los nuevos ingresos a la Universidad cinco años antes. Por ejemplo, en la Universidad de El Salvador esta tasa

de graduación fue de 16%, en la Universidad Centroamericana de 36%, en la Universidad Albert Einstein de 25% y en la Universidad José Matías Delgado de 24%. En contraste los graduados de la educación superior tecnológica en 1990 representan 97% de los ingresados en 1988.

El hecho de que tantos alumnos repitan a todos los niveles confirma el consenso en las quejas de los empresarios, de los profesores universitarios, de bachillerato y de primaria. Los alumnos no están aprendiendo los contenidos básicos a cada nivel, y este problema se agudiza a medida que estas deficiencias son arrastradas a los niveles subsiguientes.

La explicación fundamental de las altas tasas de fracaso escolar de los alumnos en el sistema educativo salvadoreño se encuentra, a nuestro modo de ver, no en características singulares de los estudiantes de El Salvador, sino en la baja calidad de la educación que se imparte.

Un factor central que explica la baja calidad de la educación que se imparte a todos los niveles es la desvinculación de los programas de estudio del mundo fuera de la escuela. En la escuela primaria, los programas ignoran la realidad y el contexto en el que viven los niños, en los bachilleratos la pregunta sobre la pertinencia de lo que se aprende está ausente del diseño de programas y de las clases que se imparten, en la universidad es frecuente que los profesores sean recientes egresados de la misma carrera que enseñan, con ninguna experiencia profesional en las áreas para las que están preparando. No hay pasantías en el mundo del trabajo ni oportunidades de relacionar los conocimientos que se adquieren con experiencias prácticas ni en la universidad, ni en la mayoría de los programas de formación de gerentes y, con pocas excepciones, en la formación técnica.

Este aislamiento de las instituciones educativas del mundo que las rodea es tan frecuente que es percibido por algunos como virtud, y se habla así de la necesidad de proteger la autonomía del Ministerio de influencias externas, de proteger la autonomía de los maestros de las comunidades en las que enseñan, o de proteger la autonomía de las universidades de las demandas de la sociedad.

Otro factor relacionado con el anterior, que explica la falta de calidad en la educación que se imparte, es la estructuración de la educación como un proceso centrado en el docente más que centrado en el alumno. Este enfoque lleva a que la mayor parte de las interacciones entre docentes y alumnos estén centradas en actividades desarrolladas por los primeros. En la escuela primaria, secundaria y en la universidad es el maestro quien habla la mayor parte del tiempo. Los alumnos pasan la mayor parte del tiempo escuchando, tomando notas o copiando del pizarrón o libros. El énfasis en la educación y en los procesos de evaluación del aprendizaje, está más en que los alumnos repitan el conocimiento presentado por el docente, que en la solución de problemas, en la aplicación de lo aprendido, en la observación y el análisis o en la toma de decisiones.

Inclusive, los esfuerzos en educación no-formal por alcanzar a quienes no han sido servidos por el sistema educativo tradicional, se basan fundamentalmente en métodos de enseñanza centrados en el docente y poco participativos.

Estos dos factores, que pesan en la baja calidad de la educación, representan desafíos centrales de difícil solución, su influencia es tan profunda que se expresa inclusive en los intentos por mejorar la baja calidad de la educación. Por ejemplo, reconociendo la falta de capacidad de los profesores de utilizar metodologías de aprendizaje más activas, se les dan cursos de capacitación, utilizando métodos centrados en los formadores; para desarrollar la capacidad de resolver problemas de los gerentes, en general se ofrecen cursos en los que los instructores hablan la mayor parte del tiempo, dando poca oportunidad de aplicar lo aprendido.

Otros indicadores de baja calidad en la escuela primaria son las clases congestionadas, especialmente de los primeros grados, el poco tiempo que se destina en la escuela al aprendizaje y la falta de libros y materiales educativos en las aulas.

En resumen, el sistema educativo salvadoreño progresa a un ritmo muy lento para tener impactos significativos en la estructura educativa de la población del país, una población caracterizada por sus bajos niveles educativos. Esto a su vez se relaciona con y se agudiza por la baja calidad de la educación que reciben los afortunados alumnos que logran avanzar en el sistema educativo. El sistema educativo fracasa a todos los niveles en términos de la meta básica de lograr que los alumnos adquieran destrezas mínimas en el lapso previsto en cada ciclo. Muchos alumnos repiten y, eventualmente, abandonan el sistema, lo cual se traduce en pérdidas del potencial humano que nunca alcanza niveles superiores de capacitación, y en costos exagerados por graduado por las bajas tasas de graduación en el tiempo previsto.

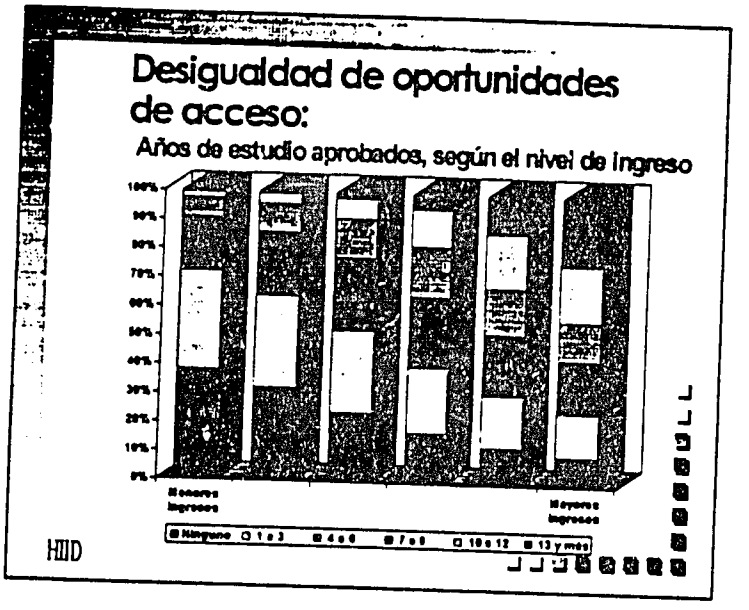
3. La desigualdad de oportunidades educativas en El Salvador.

Pero tanto o más grave que el desafío que representan los bajos resultados del sistema educativo de El Salvador lo es el hecho de que el sistema educativo perpetúa las diferencias sociales.

En otros países la educación representa un mecanismo de movilidad social. Al aumentar las destrezas de los estudiantes, la escuela permite que los alumnos aspiren a mejores niveles de empleo y de ingresos y, consecuentemente, a una mejor calidad de vida. Un sistema educativo comprometido con proporcionar igualdad de oportunidades educativas permite que los padres y madres puedan aspirar a una vida mejor para sus hijos que la que ellos han tenido, por la vía de la educación y del esfuerzo.

En El Salvador, como en otros países, los niveles educativos de la población se asocian a

sus niveles de ingresos. Entre el 20% de más bajos recursos en la población, una de cada cuatro personas no tiene ninguna escolaridad, siete de cada diez personas tienen tres años de escolaridad o menos, y solo 2% tienen más de 10 años de escolaridad. En contraste, en el 10% con más altos ingresos en la población dos de cada cinco personas tienen 10 años de educación o más, y sólo una de cada cuatro personas tienen tres años de escolaridad o menos, apenas una de cada diez personas en este grupo no tiene ninguna escolaridad.



La oportunidad educativa en El Salvador no es la misma para niños que provienen de hogares de distinto nivel de ingreso.

A nivel básico, por ejemplo, los niños de hogares más pobres tienen menor oportunidad de ingresar a la escuela, lo hacen más tarde, y permanecen en ella menos años que los niños de hogares con más recursos económicos.

Así, mientras que en el 20% más pobre de la población sólo uno de cada dos niños está matriculado en la escuela a los 7 años, en el 10% más rico de la población 9 de cada 10 niños asisten a la escuela a esta edad. Para el 20% más pobre de la población sólo 3 de cada 4 niños asisten a la escuela (a la edad de 9 años y durante 3 años), mientras que para el 10% más rico de la población 3 de cada 4 niños asisten a la escuela a los 5 años, 9 de cada 10 asisten a los 7 años, cifra que se mantiene hasta los 14 años.

Síntesis

Las desigualdades en las oportunidades de acceso a los niveles básicos del sistema educativo se agudizan en los niveles superiores. Los alumnos que provienen de hogares de bajos ingresos tienen muy poca probabilidad de completar la escuela básica, con lo que su probabilidad de ingresar a niveles superiores de educación es también muy baja.

Esto sugiere que en El Salvador el sistema educativo actúa no como un mecanismo para brindar igualdad de oportunidades, sino como un mecanismo que perpetúa los niveles de desigualdad entre las familias. Esto es más grave que el desafío representado por los bajos resultados del sistema educativo porque mientras en relación a este tema existe un cierto consenso y debate público, en relación al tema de las desigualdades de oportunidad educativa existe un preocupante silencio.

Los resultados de las desigualdades de oportunidad educativa tienen una expresión patética en los distintos niveles de escolaridad alcanzados en zonas urbanas y rurales. En promedio, la población con más de 15 años que vive en zonas urbanas ha aprobado 7 grados de escolaridad, mientras que las personas que viven en zonas rurales han aprobado solo 2,8 grados de escolaridad. Esta brecha expresa que los salvadoreños que viven en zonas urbanas y rurales han tenido un acceso diferencial a los códigos mínimos culturales que se adquieren en la escuela, tienen un dominio muy distinto del lenguaje y de habilidades básicas, han tenido oportunidades muy distintas de aprender valores y conocimientos. En efecto estas diferencias expresan un país dividido, lo cual es un desafío muy importante al buen funcionamiento de una democracia participativa.

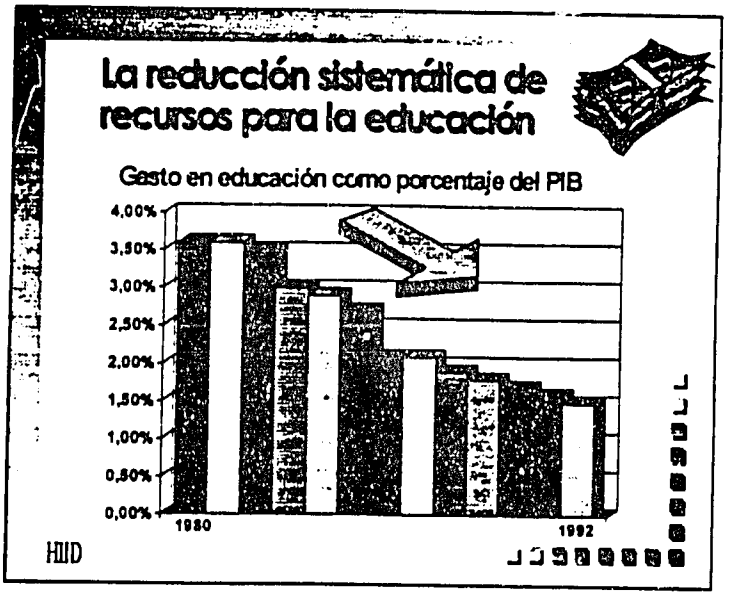
El tema de la equidad no es independiente del tema de la calidad, de hecho es relativamente pequeño el número de alumnos que nunca ingresan a la escuela (15%), el problema es que muchos alumnos ingresan muy tarde, aprenden poco, repiten y,

eventualmente, desertan de la escuela. Una educación de más calidad, que responda a las necesidades y realidades de los niños de distinto origen social, contribuiría tanto a aumentar los niveles de aprendizaje de los niños, como a que más niños tuvieran éxito y continuaran en la escuela.

4. Cuáles son los factores que explican estos problemas de la educación en El Salvador?

4.1. La reducción sistemática de recursos para la educación.

En El Salvador los recursos destinados a financiar la educación de las futuras generaciones han disminuido sistemáticamente durante la última década de guerra. Como porcentaje del producto interno bruto, por ejemplo, el gasto en educación cayó de 3,6% en 1980 a 1,5% en 1992. Esto expresa reducciones en el gasto público, pero también reducciones en el esfuerzo destinado al sector educativo dentro del gasto público. En efecto, como porcentaje del total del gasto de gobierno, el gasto en educación disminuyó de 24% en 1980 a 13,6% en 1992. En términos reales, el gasto educativo en 1992 representaba 86% del mismo gasto en 1980.

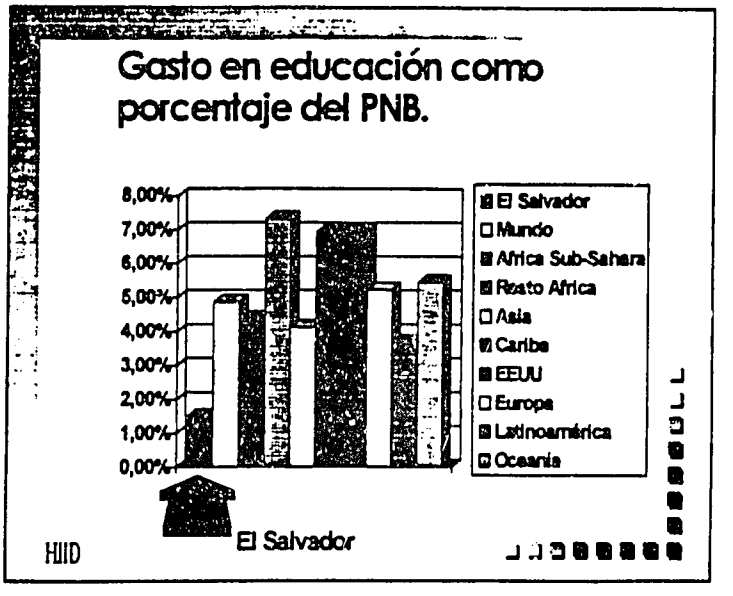


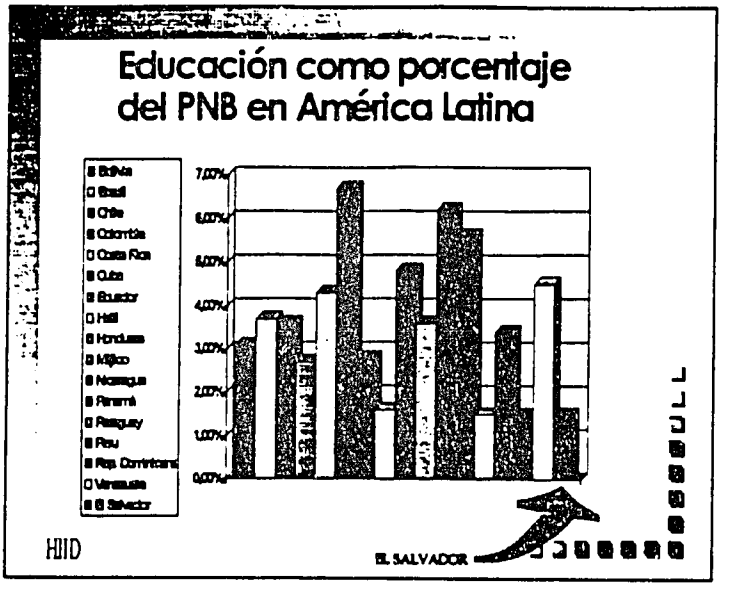
Estas reducciones, en gran parte forzadas por la guerra, tienen obviamente efectos en los recursos que el sector educativo puede financiar para lograr sus objetivos. El salario de los maestros en términos reales en 1992 equivalía a 32% del salario en 1980. Las reducciones salariales afectaron más a los maestros que a otras profesiones. Así,

mientras que para la población en general el salario promedio en 1988 equivalía a 63% del salario promedio en 1978, para los maestros el salario promedio en 1988 equivalía a 43% del salario promedio en 1980 y 1978. Estas reducciones en la capacidad adquisitiva del salario de los docentes tienen efectos en el corto plazo al obligar a los maestros a buscar fuentes de ingreso adicional (que compiten con el tiempo que pueden dedicar a la preparación de sus clases, a su formación e incluso al cumplimiento efectivo de sus contratos de trabajo) y peor aún tienen efectos a largo plazo pues actúan como señales para alejar, antes que atraer, a posibles candidatos que aspirarían a la profesión docente. Es de esperar que la calidad de los aspirantes a maestros disminuya en la medida en que sea claro que la remuneración de la profesión disminuye.

En El Salvador el gasto por estudiante en educación primaria y media es la mitad de lo que en promedio invierten países con niveles comparables de ingreso per cápita.

Entre 120 países del mundo para los que existe esta información, en 1988, solo 4 países invertían menos recursos en educación como porcentaje del producto nacional bruto que El Salvador (Zaire con 1,4%, Paraguay y República Dominicana con 1,5% y Haiti con 1,6%). De igual modo, El Salvador es de los países en el mundo con un menor gasto educativo por alumno, a todos los niveles, relativo al producto nacional bruto per capita. El Salvador está entre los 6 países en el mundo que menos recursos destinan por alumno de primaria, entre los 9 que menos recursos destinan por alumno de secundaria y entre los 32 que menos recursos destinan por alumno de educación superior.





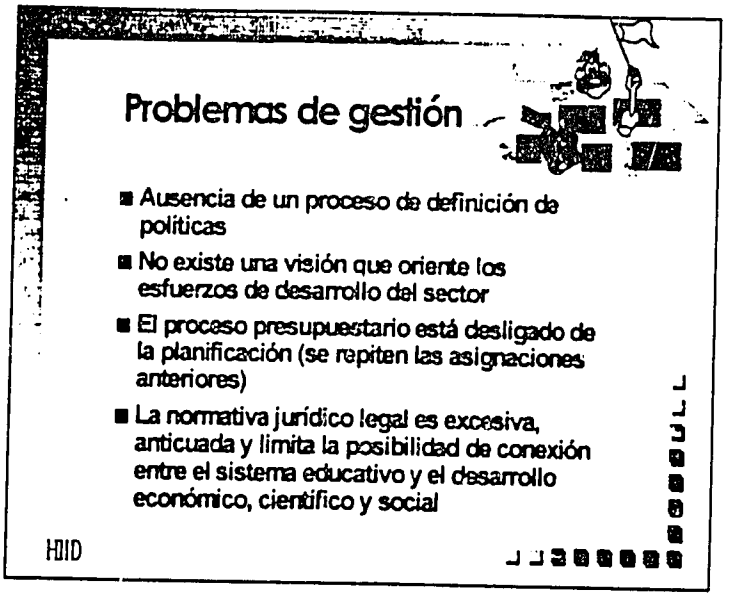
4.2. La administración de los recursos

Pero asignar más recursos al sistema educativo no será suficiente para responder a los desafíos presentados en este capítulo. Es claro que el sistema actual tiene altos niveles de ineficiencia, un graduado de sexto grado cuesta en promedio 70% más de lo que sería necesario si todos los alumnos culminaran el ciclo en el tiempo previsto, un graduado de básica cuesta, al menos, el doble de lo que sería necesario si todos los alumnos terminaran el ciclo en el tiempo previsto, un graduado de media cuesta entre 40% y 86% más de lo que sería necesario si todos terminaran en el tiempo previsto.

La paradoja de que los recursos existentes son insuficientes para brindar una educación de calidad mientras hay un gran desperdicio de recursos sugiere que, en el largo plazo, es posible aumentar considerablemente el nivel de recursos por alumno si se implementan soluciones que permitan aumentar la eficiencia. Es decir, aumentar recursos para proporcionar más de lo mismo sería una forma onerosa de resolver el problema. Al mismo tiempo, el poder resolver los problemas de eficiencia requerirá en el corto plazo de más recursos para poder brindar una educación de calidad que permita que los estudiantes aprendan los contenidos esperados en el tiempo previsto.

Es necesario aumentar la eficiencia técnica con que se presta el servicio educativo, esto requiere cambios en la gestión del servicio, que se traduzcan en cambios en la oportunidad de que los alumnos aprendan en las escuelas, bachilleratos, universidades y centros de capacitación.

Aumentar la eficiencia técnica requerirá atención a los procesos administrativos y de gestión de la educación, así como a los aspectos específicos de cada subsector. Esta sección elabora los problemas generales de administración del sector, secciones subsiguientes elaboran los problemas de cada subsector.



El sector educativo carece de un proceso de definición de políticas que permita integrar la gestión del sector con necesidades y desafíos de desarrollo global. La definición de políticas no es pro-activa, sino que está condicionada a la disponibilidad de recursos, cooperación internacional y a la información disponible. En este sentido no existe una visión que oriente los esfuerzos de desarrollo del sector y que conecte estos esfuerzos a objetivos externos a las necesidades propias del sistema educativo.

La falta de información y de sistemas que permitan desarrollar esta visión se traduce en un proceso presupuestario desligado de la planificación y que mas bien repite las asignaciones de años anteriores, con lo que es un mecanismo de repetición del 'status quo' más que un mecanismo que promueva el cambio y la innovación educativa.

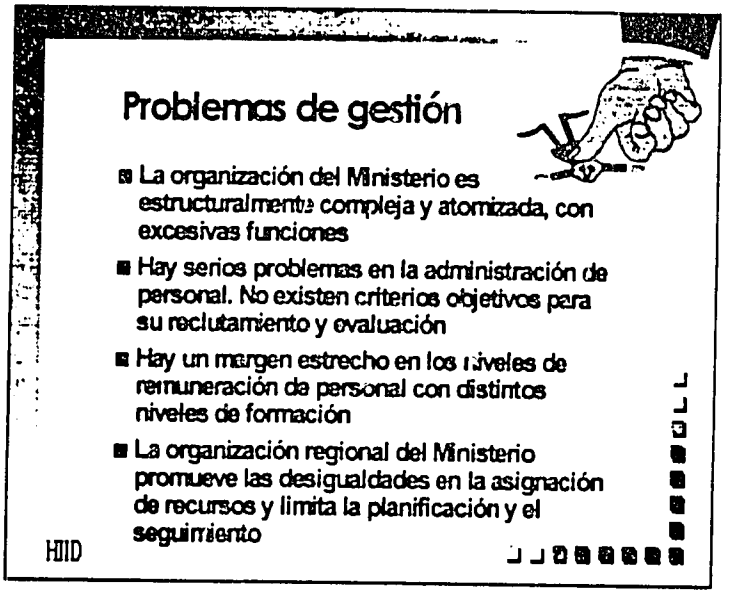
La normativa jurídico-legal es excesiva, anticuada y limita la posibilidad de conexión entre el sistema educativo y el desarrollo económico, científico y social.

La organización del Ministerio de Educación es estructuralmente compleja y compartamentalizada, con excesivas funciones. Esta estructura concentra la toma de

decisiones e inhibe las iniciativas locales que podrían aumentar la eficiencia en el uso de recursos.

Hay serios problemas en la administración de personal en la carencia de criterios objetivos para reclutamiento y evaluación, y hay un margen muy estrecho en los niveles de remuneración de personal con distintos niveles de formación, lo que dificulta atraer personal de alto nivel.

La organización regional del ministerio promueve las desigualdades en la asignación de recursos y limita la planificación y el seguimiento. Hay poca coordinación en la administración de recursos extraordinarios y en la cooperación internacional.

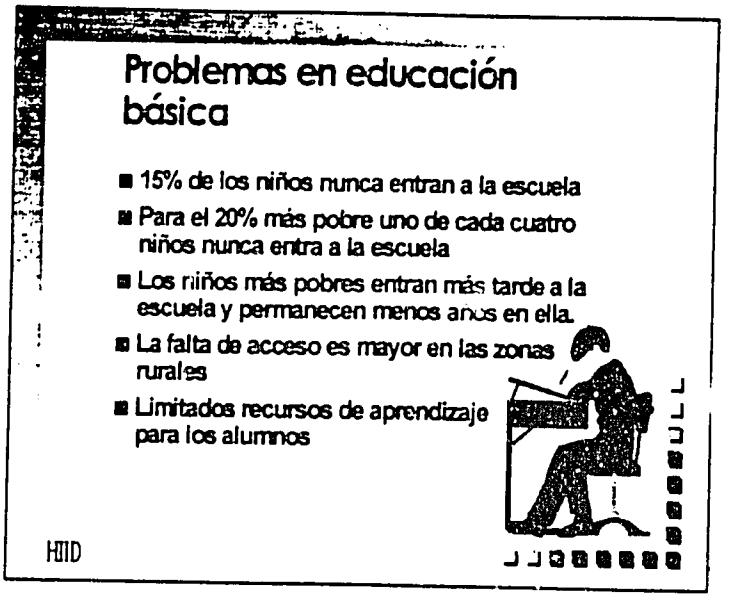


5.3. Problemas de Educación Básica

Este nivel constituye la base del sistema educativo. Mientras no todos los niños accedan a la escuela y mientras no tengan la oportunidad de aprender, será imposible modificar los bajos niveles de educación de la población.

Desde el punto de vista de los problemas de equidad mencionados anteriormente el principal desafío está representado en que hay un 15% de niños que nunca ingresan a la escuela, el cual representa 25% de los niños de la quinta parte más pobre de la población. Además los niños pobres que ingresan a la escuela lo hacen más tarde y permanecen en ella menos tiempo que los demás.

Síntesis



Hay proporcionalmente muchos más niños que no asisten a la escuela en las zonas rurales que en las zonas urbanas, por lo cual estas deben ser las zonas prioritarias para expandir el acceso.

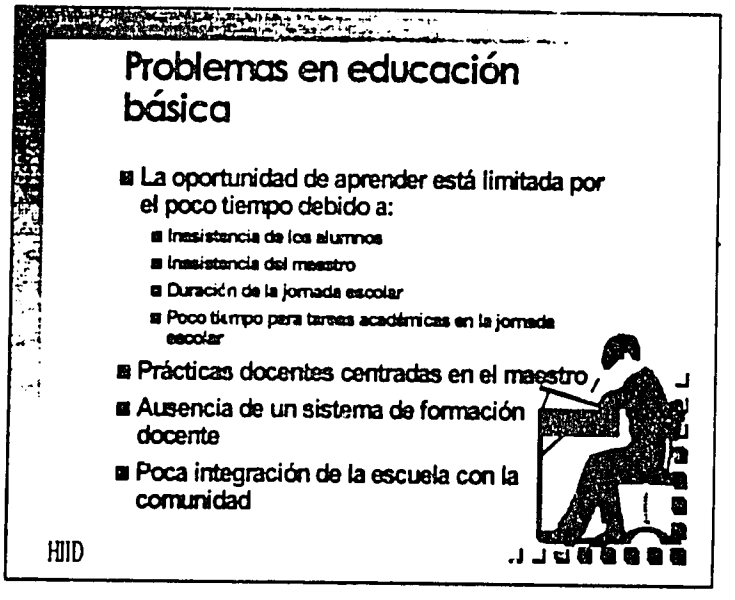
Desde el punto de vista de brindar educación de más calidad a quienes tienen acceso a la escuela, los principales problemas son que la oportunidad de que los niños aprendan está seriamente limitada por el poco tiempo que las escuelas destinan a este propósito, hay pocas horas de clase al día, muchas inasistencias de maestros y muchas actividades escolares que compiten con actividades enfocadas en aprender las destrezas básicas de lecto-escritura y aritmética.

Las prácticas docentes, a su vez, limitan la oportunidad de que los niños aprendan, especialmente los niños que ingresan tardíamente a la escuela, que faltan frecuentemente por necesidad económica y que trabajan. Los maestros utilizan técnicas poco diferenciadas de enseñanza, la actividad del docente está centrada en el maestro y no centrada en el alumno, el aprendizaje tiene poca relación con el contexto en que viven los niños. Faltan recursos y materiales de enseñanza.

Por mucho tiempo la formación docente ha sido un tema ignorado en materia de política pública. Las escuelas normales donde se formaban maestros para escuelas primarias fueron cerradas sin haber sido sustituídas por un sistema de formación profesional adecuado a los distintos niveles de los niños. Sólo durante los últimos dos años se han iniciado procesos de capacitación a docentes en servicio, enfocados en los maestros del primer ciclo de educación básica.

Existen pocos recursos de aprendizaje en las aulas, y en particular pocos materiales a los que tenga acceso directo y continuo el niño.

Otro problema en este nivel es que los padres apoyan poco la labor de la escuela. Los padres tienen, relativamente, poca información sobre los beneficios de asistir a la escuela, sobre las ventajas de que los niños se matriculen a tiempo, sobre la importancia de asistir diariamente, y sobre las formas en que ellos pueden apoyar el aprendizaje de sus hijos. En definitiva, los padres están poco capacitados para demandar y promover la calidad en el servicio educativo.



5.4 Problemas de la Educación Media.

Si bien el acceso a la educación media es relativamente restringido (sólo uno de cada cuatro alumnos en la edad correspondiente ingresa al bachillerato), esto se debe fundamentalmente a los pocos alumnos que culminan la educación básica, la mayoría de los cuales continúan estudios de bachillerato. La solución al problema de acceso a este nivel, por lo tanto, está fuera del subsector.

La excesiva diversificación de bachilleratos crea un problema de eficiencia en la administración de los mismos, lo que acarrea una baja calidad en la oferta educativa.

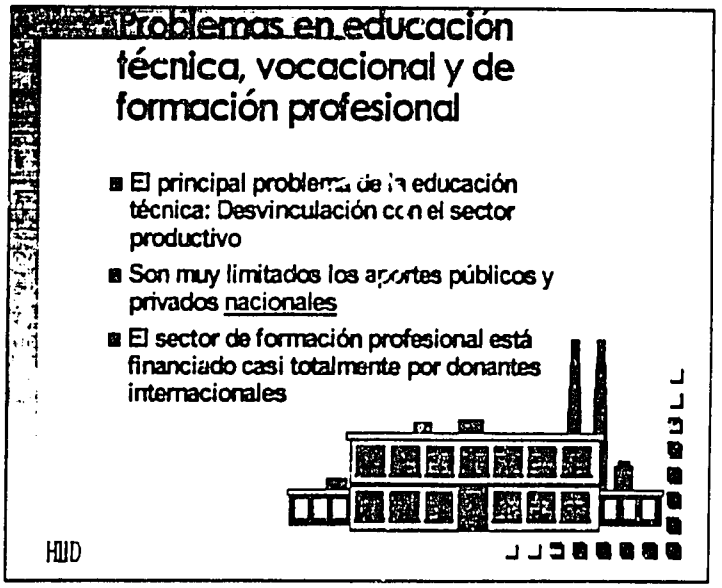
La excesiva interferencia del Ministerio en los nombramientos de maestros y directores limita la capacidad de gestión y de respuesta eficiente de los establecimientos.

Los factores principales en la mala calidad de la educación a este nivel son la fragmentación e irrelevancia curricular y la deficiente formación de los maestros.

5.5. Problemas de la Educación Técnica, Vocacional y de Formación Profesional.

El principal problema que enfrenta la educación técnica es su desvinculación con el sector productivo. Son escasas las instituciones que mantienen relación con el sector potencialmente empleador y las que si la tienen, obtienen buenos resultados.

El sector es particularmente vulnerable en sus fuentes de financiamiento, con muy limitados aportes públicos y privados nacionales. Especialmente frágil es el sector de formación profesional financiado casi totalmente por donantes internacionales.



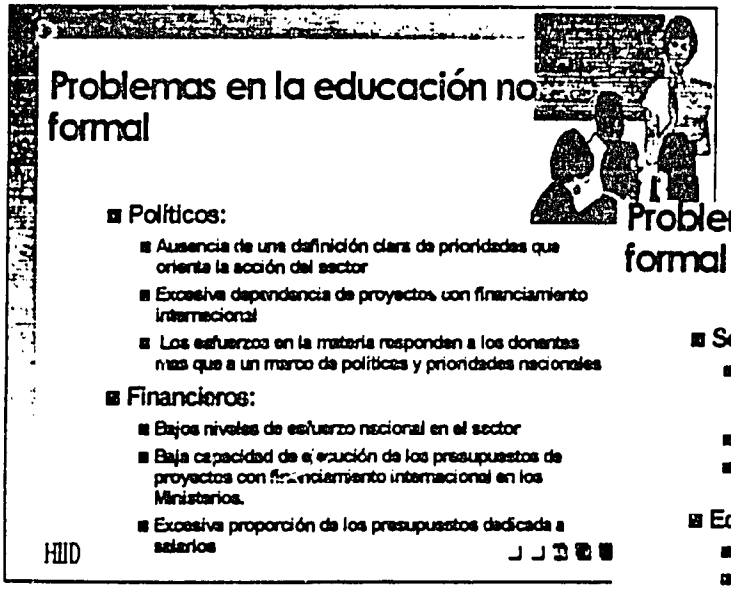
5.6. Problemas de la Educación No-Formal.

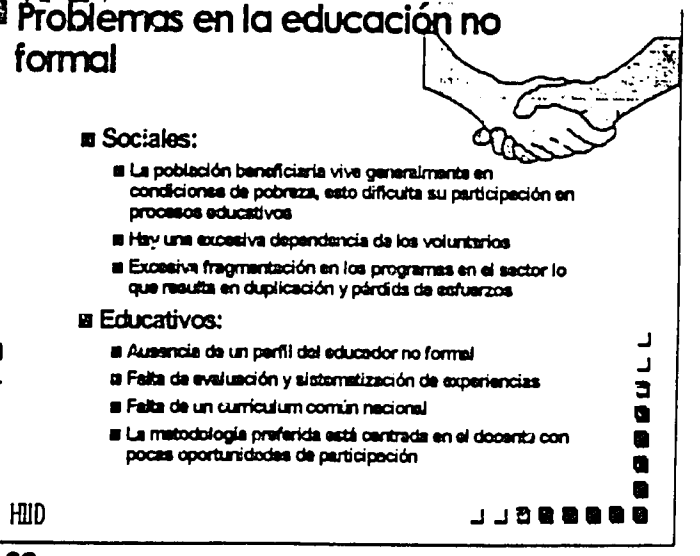
Los problemas en este sector se concentran en cuatro grupos: políticos, financieros, sociales y educativos. Los primeros se refieren a la ausencia de una definición clara de prioridades que oriente la acción del sector y la excesiva dependencia de proyectos con financiamiento internacional, lo que se traduce en que los esfuerzos en la materia respondan a la multiplicidad de objetivos de los donantes más que a un marco de políticas y prioridades nacionales.

Los problemas financieros se refieren a los bajos niveles de esfuerzo nacional en el sector, a la baja capacidad de ejecución de los presupuestos de proyectos con financiamiento internacional en los Ministerios y a la excesiva proporción de los presupuestos destinada a salarios.

Los problemas sociales incluyen las dificultades derivadas de que la población beneficiaria vive generalmente en condiciones de pobreza y extrema pobreza, lo que dificulta su participación en proyectos educativos. Hay una excesiva dependencia de los voluntarios y hay excesiva fragmentación en los programas en el sector, lo que resulta en duplicación y pérdida de esfuerzos.

Los problemas educativos incluyen la ausencia de un perfil del educador no formal, la falta de evaluación y sistematización de experiencias y la falta de un curriculum común nacional para las diversas modalidades de educación no formal. La metodología preferida está centrada en el docente con pocas oportunidades de participación.





5.7. Problemas de la Educación Universitaria.

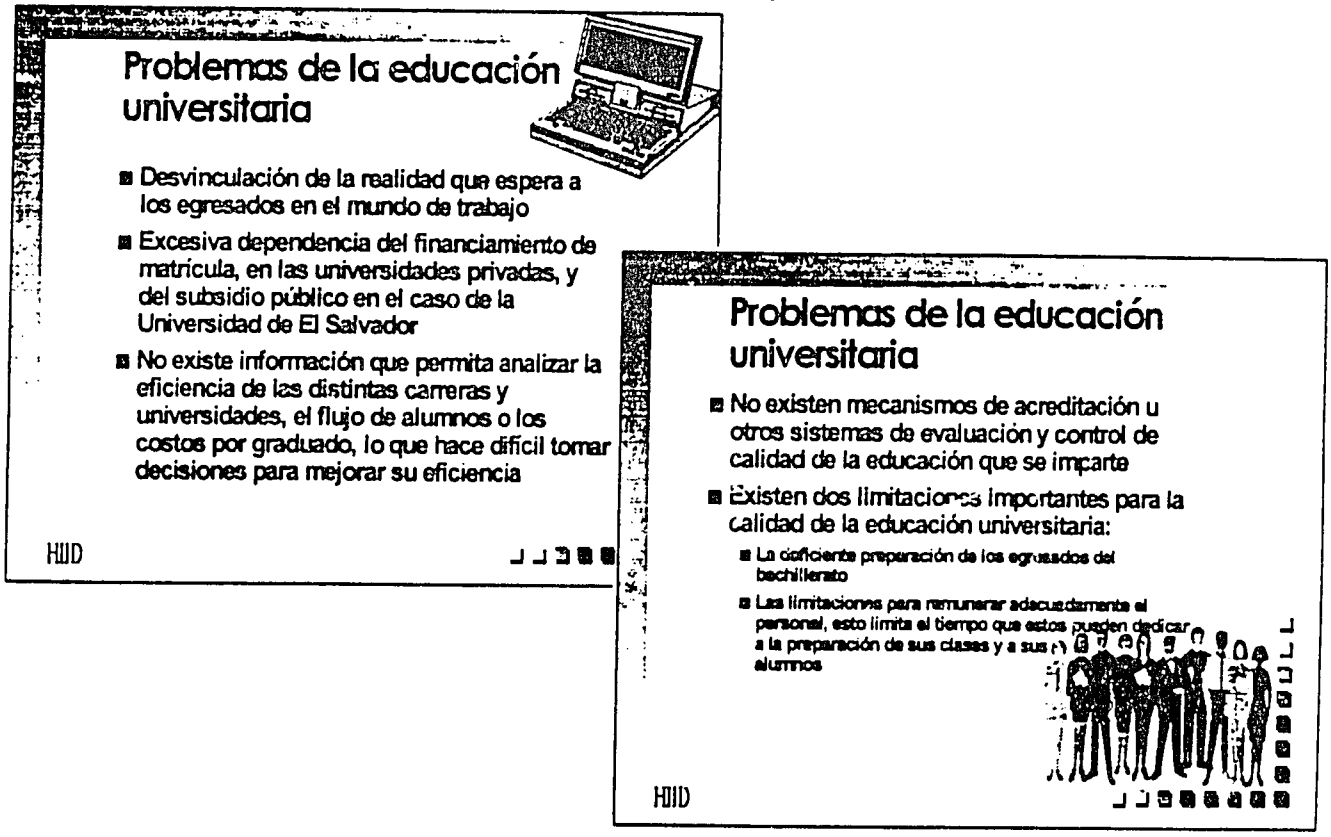
Un problema fundamental de la educación universitaria es su desvinculación de la realidad que espera a los egresados en el mundo del trabajo.

Otro problema del sub-sector es la excesiva dependencia del financiamiento de matrícula en las universidades privadas, y del subsidio público en el caso de la Universidad de El Salvador.

Aunque no existe información estadística que permita analizar la eficiencia de las distintas carreras y universidades, muchos coinciden en el bajo nivel de la educación que se ofrece en la mayoría de las universidades. Tampoco existe información sobre el flujo de alumnos o los costos por graduado, lo que hace difícil tomar decisiones para mejorar la eficiencia de las universidades.

No existen mecanismos de acreditación u otros sistemas de evaluación y control de la calidad de la educación que se imparte.

Dos barreras importantes a la calidad de la educación universitaria son la deficiente preparación de los egresados de bachillerato y las limitaciones de las universidades para remunerar adecuadamente a su personal, lo que restringe el tiempo que estos pueden dedicar a la preparación de sus clases y a sus alumnos.



5.8. Problemas de la formación gerencial.

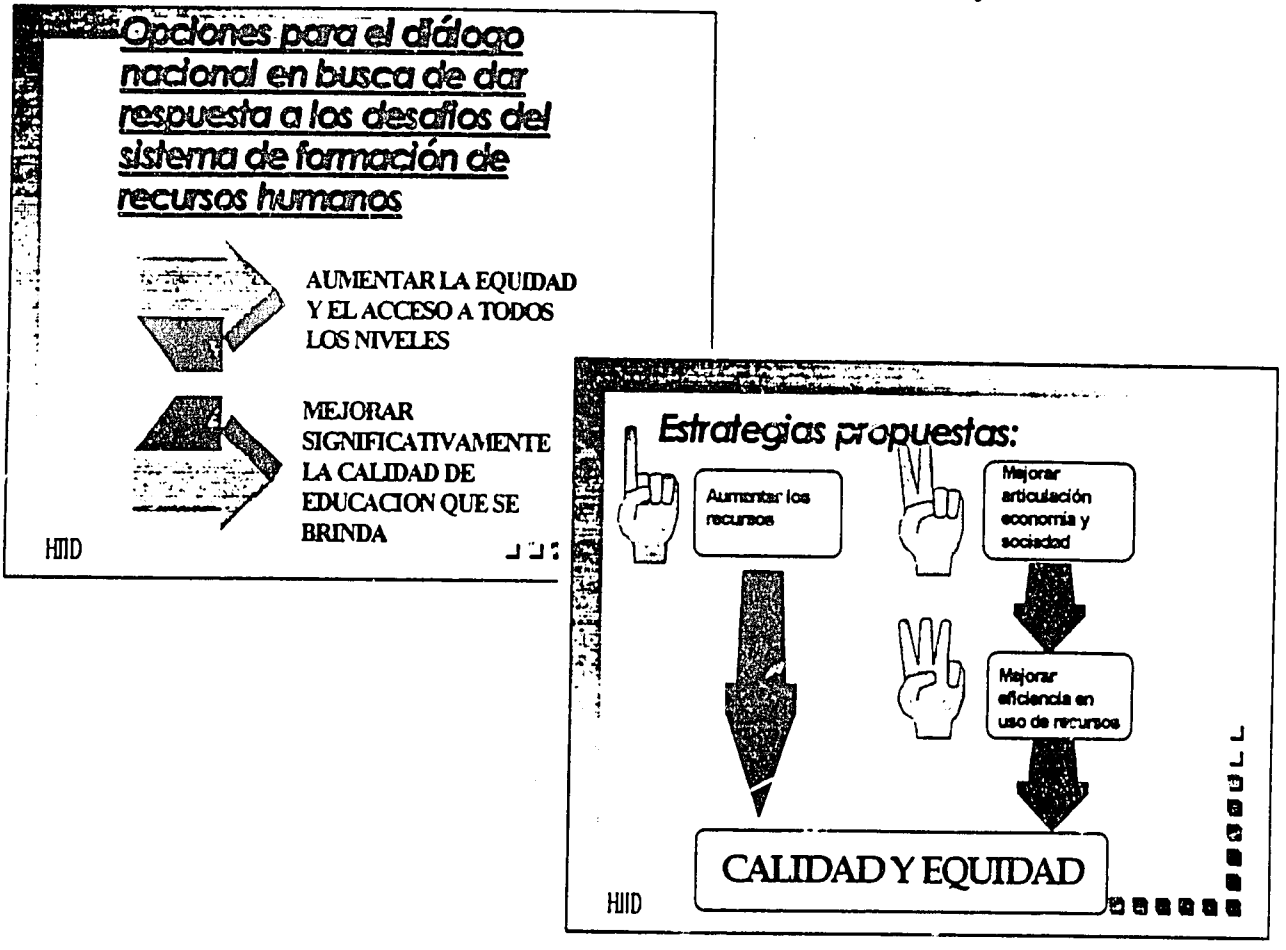
En El Salvador la capacitación formal de los administradores se ofrece en las licenciaturas en administración de empresas y en la maestría de administración de empresas. La capacitación no formal, que en gran parte se dedica a llenar las deficiencias de los egresados de la mayoría de las Universidades, se brinda en cursos y seminarios no acreditados con un título reconocido por el Ministerio de Educación.

Los principales problemas de la formación gerencial a nivel formal son la falta de preparación de los profesores, muchos de los cuales carecen de experiencia práctica en la realidad para la que están preparando a los alumnos y la consecuente falta de pertinencia de los programas de formación. La capacitación no formal depende excesivamente de instructores extranjeros y tiene un alcance demasiado limitado.

Existe un vacío en la formación de administradores que no son capacitados específicamente para afrontar las realidades de la administración pública.

6. Opciones para el diálogo nacional en busca de respuesta a los desafíos del sistema de formación de recursos humanos.

Proponemos dos temas centrales para un diálogo de reforma educativa: aumentar la equidad y el acceso a todos los niveles y mejorar significativamente la calidad de la educación que se brinda. Para lograr esto se recomiendan tres estrategias generales: obtener más recursos para educación, mejorar la conexión entre la educación y la economía, sociedad, comunidad. lo que a su vez llevará a utilizar mejor los recursos.



Esto nos lleva a proponer cuatro grandes recomendaciones de política:

Asignar mas recursos a la educación
Mantener la prioridad de la educación básica
Descentralizar la administración educativa
Estimular activamente la calidad en el sistema formal

El nivel básico debe continuar recibiendo atención prioritaria por constituir la base de la pirámide educacional. Esta ha sido claramente la orientación principal de política y a la que responden dos proyectos de mejoramiento de cobertura (EDUCO) y calidad (SABE). Esta prioridad al nivel debe mantenerse en el corto y mediano plazo.

La solución de los graves problemas en la educación básica requerirá también mayor coordinación entre las políticas de educación y de salud. Los bajos niveles de consumo de yodo, por ejemplo, y las altas tasas de desnutrición sin duda contribuyen al bajo desempeño escolar de los niños. Atender a las condiciones de salud y nutrición infantil es una condición necesaria (pero no suficiente) para promover la oportunidad educativa. Sin embargo, la atención prioritaria a la educación básica no debe significar un descuido a otros niveles del sistema educativo. Este debe entenderse como sistema y en ese sentido son necesarias decisiones y esfuerzos para mejorar, particularmente la calidad en los niveles superiores.

En el mediano plazo es importante que El Salvador trate de brindar los niveles más altos de educación posibles a la mayoría de la población. En la práctica, dada la ineficiencia del sistema en su base, pasarán al menos 5 ó 7 años para que las recomendaciones propuestas a nivel básico puedan aumentar significativamente el número de aspirantes a educación secundaria y 8 a 10 años para que estas mejoras impacten el número de aspirantes a educación superior.

Sin embargo, debe enfatizarse que el escenario contemplado en este informe, del desarrollo económico por la vía de la expansión de exportaciones manufactureras demandará mano de obra calificada, al menos, a nivel secundario y que la educación primaria será insuficiente. Por lo tanto, debe tenerse como horizonte la expansión del acceso a la secundaria y el aumento de la calidad a este nivel.

La mayor demanda por educación secundaria será estimulada tanto por los aumentos en el número de graduados de educación primaria, como por la demanda de una mano de obra calificada a medida que se expanda la actividad industrial orientada a la exportación.

El compás temporal que brinda la demora en la demanda por educación secundaria (5-7 años) debe ser aprovechado para iniciar inmediatamente reformas que resulten en mejorar la calidad a este nivel.

En educación secundaria y universitaria es necesario mejorar significativamente la calidad y pertinencia de esta educación.

Una de las necesidades comunes para lograr cambios en todos los niveles es atender a la formación de docentes. El sistema de formación docente fue seriamente debilitado

durante los años de la guerra: es prioritario atender este tema.

La educación técnica y la capacitación son especialmente importantes en este momento en El Salvador porque son los mecanismos que permitirán, en el corto plazo, renovar la base técnica productiva y dar oportunidades de empleo productivo al número creciente de personas que ingresan al mercado laboral sin destrezas básicas apropiadas.

En formación técnica y vocacional, así como en educación no-formal son necesarios mecanismos de coordinación que permitan integrar un sistema en cada uno de estos subsectores.

La formación de administradores, especialmente para el sector público, ha sido un tema relativamente ignorado hasta el momento y debe recibir atención con miras a apoyar los esfuerzos de modernización y descentralización del Estado.

El Estado deberá jugar un papel central en el financiamiento de estas reformas en la mayoría de los niveles. La opción de intentar mejorar significativamente la oferta y la calidad de la educación parvularia, básica y media por la vía de la privatización de la educación probablemente produzca pocos resultados en cuanto que El Salvador tiene ya uno de los sistemas educativos más privatizados del mundo. Dada la prevalencia de la pobreza en el país y dado el papel central asignado al tema de aumentar la equidad en la provisión educativa, la expansión de la matrícula privada en esos niveles tendría logros contraproducentes.

Paradójicamente, dado que la educación técnica es una de las modalidades en relación a la cual la literatura internacional coincide en señalar las ventajas de su privatización, en El Salvador 7 de cada 10 alumnos en educación superior tecnológica estudian en instituciones publicas, por lo que existe un amplio margen para promover la privatización de este nivel. La Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (Fepade) es una iniciativa importante para involucrar al sector privado en la capacitación técnica y gerencial. Los Comités Asesores y Ejecutivos de Fepade aumentan la probabilidad de que los egresados de los programas de capacitación obtengan empleo. Fedisal es otra experiencia positiva en esta misma dirección.

El 67% de la matrícula universitaria en estos momentos asiste a instituciones privadas, lo cual sugiere que, a mediano plazo, a medida que se expande el número de graduados de secundaria proveniente de hogares menos privilegiados, serán necesarios esfuerzos por mejorar las oportunidades de acceso a la educación superior para estudiantes capacitados que no tengan recursos para financiar sus estudios universitarios.

Los esfuerzos del Estado en este sentido deberán ser de incentivar mejoras en la calidad de la oferta de la educación universitaria, y de comenzar a experimentar con sistemas de

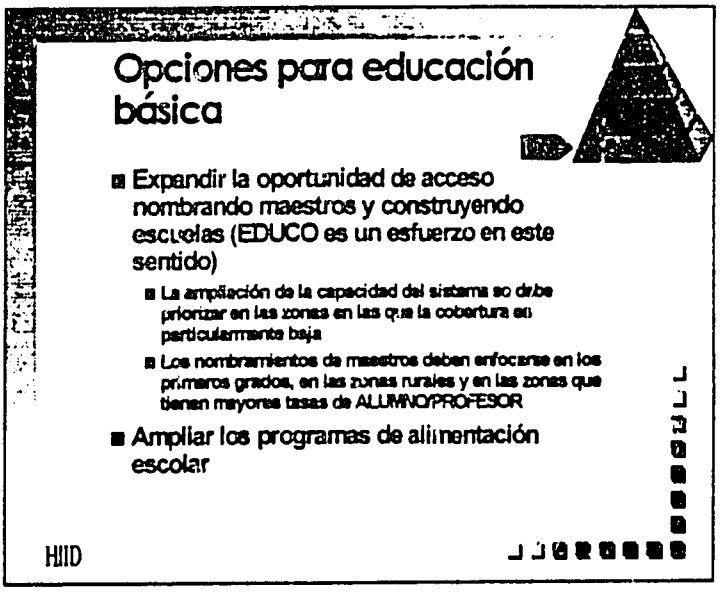
financiamiento a estudiantes de menos ingresos para asistir a universidades públicas y privadas, tales como sistemas de crédito educativo o becas.

Muchos de los esfuerzos para aumentar la calidad de la educación superior deberán provenir del sector privado y de las mismas universidades. Una iniciativa muy importante es la Comisión de Vinculación Universidad-Industria que ha auspiciado la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. Será necesario que esta comisión profundice en sus acciones para estrechar los vínculos entre la formación universitaria y el mercado de trabajo.

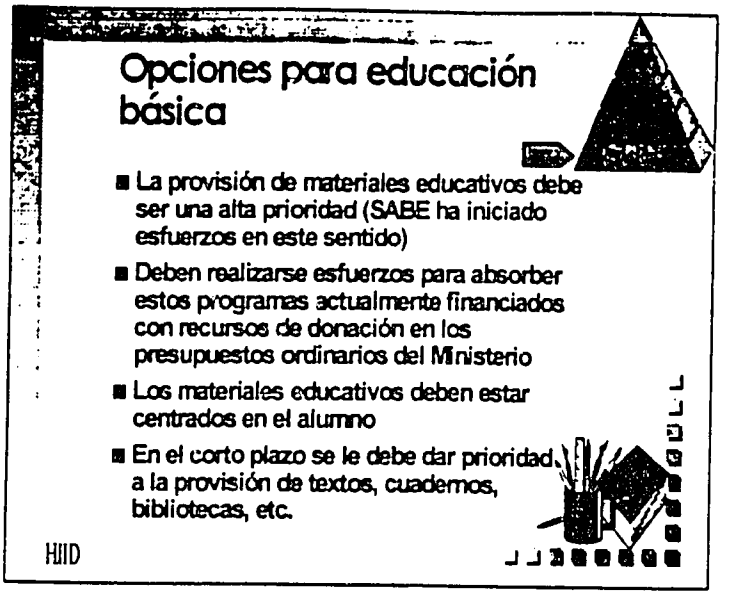
Otra iniciativa importante y positiva es el proyecto de Ley de Educación Superior, actualmente en estudio. Es necesario redefinir una normativa para responder a la complejidad del sub-sistema universitario y para facilitar la coordinación inter-institucional. Es necesaria una discusión de los mecanismos de implementación de la ley.

6.1. Opciones para educación básica.

Debe expandirse la oportunidad de acceso nombrando maestros y construyendo aulas, para incluir al 15% de cada grupo etáreo que no tiene acceso a la educación. El proyecto EDUCO es un esfuerzo que ya existe en este sentido. Esto significaría iniciar la ampliación de 700 aulas y maestros, anualmente, durante un período de 6 años para cubrir hasta sexto grado, y de 9 años para cubrir la educación básica. Es importante considerar, sin embargo, que esta ampliación de capacidad del sistema debe priorizar en las zonas en las que la cobertura es particularmente baja. Los nombramientos de maestros deben enfocarse en los primeros grados, en las zonas rurales y en las zonas que tienen mayores tasas de alumno/profesor.



Síntesis



Junto con la construcción de estos espacios educativos deben nombrarse los docentes necesarios para atenderlos.

Recomendamos también que se amplíen los programas de alimentación escolar. La gravedad de la extensión de la pobreza en el país hace necesarias intervenciones que permitan que los niños estén en condiciones de aprender. Esto a su vez puede también actuar como incentivo para promover la asistencia a la escuela.

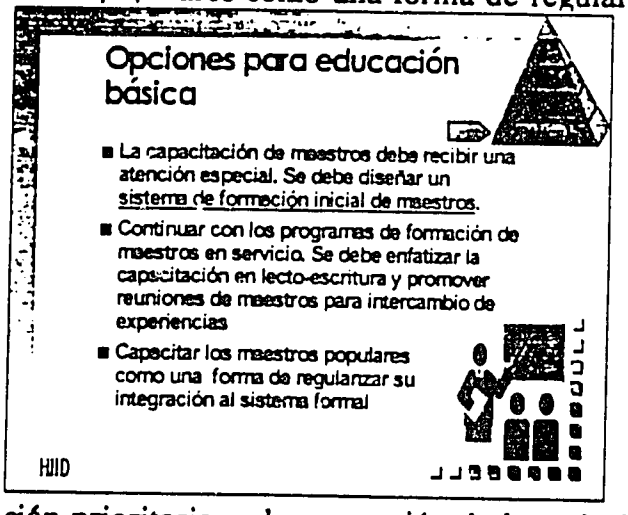
La provisión de materiales educativos debe ser una alta prioridad. El proyecto SABE ha iniciado esfuerzos en este sentido y contempla planes de expandirlos. Estos esfuerzos deben continuarse, perfeccionarse y ampliarse. De igual modo deben realizarse esfuerzos agresivos para absorber estos programas, actualmente financiados con recursos de donación, en los presupuestos ordinarios del Ministerio de Educación. Los materiales educativos son el elemento central para permitir una mejora sustancial en la eficiencia técnica de la enseñanza. Estos materiales deben estar centrados en el alumno. La provisión de libros de texto, módulos de aprendizaje, cuadernos de trabajo y bibliotecas de aula debe recibir una alta prioridad en el corto plazo.

Deben mejorarse los sistemas de distribución de la canasta básica, con mayor participación de los padres de familia en la adquisición y distribución de materiales educativos.

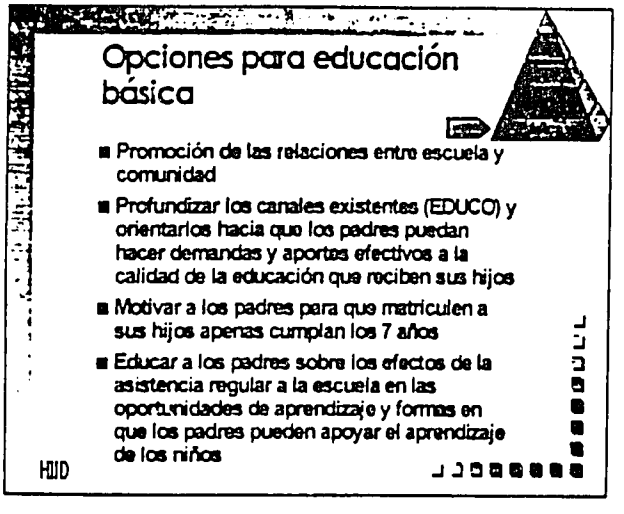
La capacitación de maestros debe recibir atención especial. Un área que requiere atención inmediata, aún cuando sus efectos serán de mediano plazo, es el diseño de un sistema de formación inicial de maestros. Este es un área propicia para promover cooperación entre el Ministerio de Educación e instituciones tales como Universidades y ONGs.

Deben continuarse los programas de formación de maestros en servicio. Las líneas de acción en este sentido, ya contempladas en el proyecto SABE, pueden perfeccionarse enfatizando la capacitación en lecto-escritura y promoviendo reuniones de maestros para intercambiar experiencias. De particular importancia es el establecimiento de 14 escuelas de demostración para desarrollar experiencias pedagógicas innovadoras.

Es esencial capacitar a los maestros populares como una forma de regularizar su integración al sistema formal.



Un área que debe recibir atención prioritaria es la promoción de las relaciones entre la escuela y la comunidad. EDUCO ha iniciado un primer canal de relación, en tanto los padres de familia pueden contratar maestros directamente. Estos canales deben profundizarse y orientarse hacia que los padres puedan hacer demandas y aportes efectivos a la calidad de la educación que reciben sus hijos. Recomendamos campañas para motivar a los padres a matricular a sus hijos apenas cumplan los 7 años, para educar sobre los efectos de la asistencia regular a la escuela en las oportunidades de aprendizaje y para desarrollar expectativas apropiadas sobre lo que se aspira a enseñar en cada grado, así como a promover sugerencias sobre formas en que los padres pueden apoyar el aprendizaje de los niños.

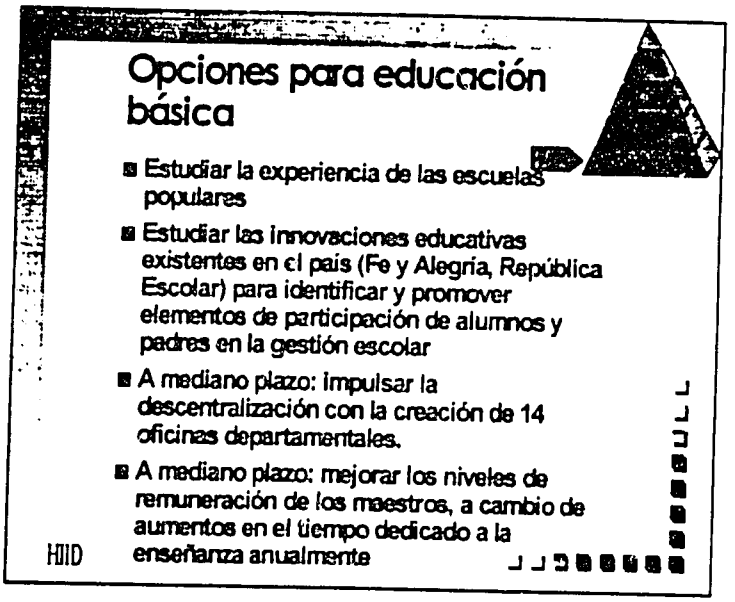


Síntesis

Una experiencia que debe estudiarse cuidadosamente en materia de relaciones escuela-comunidad son las escuelas populares. Recomendamos la realización de un estudio de innovaciones educativas existentes en el país, incluídas las escuelas populares, Fe y Alegría, República Escolar, para identificar elementos exitosos en relación con la comunidad y en promover la participación de alumnos y padres en la gestión escolar.

A mediano plazo recomendamos impulsar la descentralización con la creación de 14 oficinas departamentales y comités de apoyo a municipios. También se recomienda la racionalización de los nombramientos promoviendo la cercanía entre la escuela y el lugar de residencia.

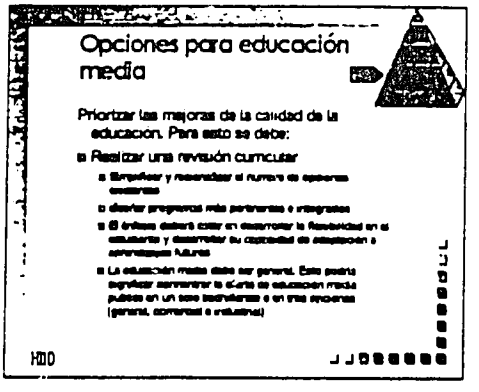
A mediano plazo recomendamos que se mejoren los niveles de remuneración de los maestros a cambio de aumentos en el tiempo dedicado a la enseñanza anualmente y a un cumplimiento estricto de los contratos de trabajo. La determinación precisa del nivel de aumentos salariales requerirá de un estudio que compare el deterioro de las condiciones de remuneración de los docentes con el de otras personas con niveles de formación y experiencia equivalentes, de manera que los niveles de aumento se establezcan tomando en cuenta los costos reales de oportunidad que enfrentan los maestros. Es muy importante que las escalas de aumento salarial se establezcan para recompensar la



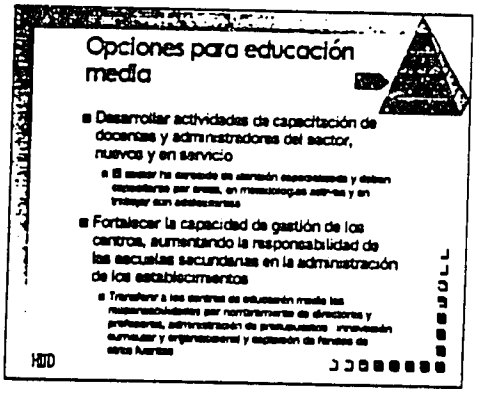
6.2. Opciones para educación media.

En lo inmediato se recomienda priorizar las mejoras de la calidad de la educación que se imparte en este nivel, esto requiere tres acciones coordinadas:

Revisión curricular, que debe incluir una simplificación y racionalización del número de opciones existentes, así como diseño de programas más pertinentes e integrados. El énfasis en esta revisión deberá estar en desarrollar la flexibilidad en el estudiante y desarrollar su capacidad de adaptación a aprendizajes futuros. La educación media debe ser general, lo que podría significar concentrar la oferta de educación media pública en un solo bachillerato o en tres opciones (general, comercial e industrial). El número de asignaturas debe también reducirse.

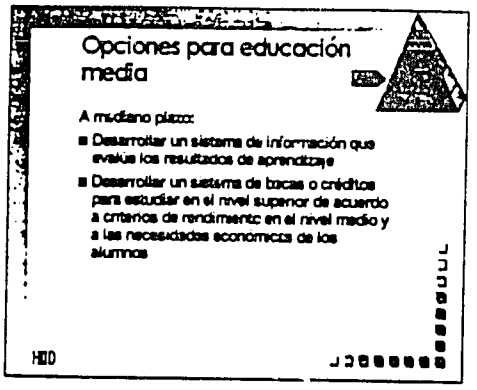


Actividades de capacitación a los docentes y administradores del sector nuevo y en servicio. El sector ha carecido de atención especializada y debe capacitarse por áreas, en metodologías activas y en trabajo con adolescentes.



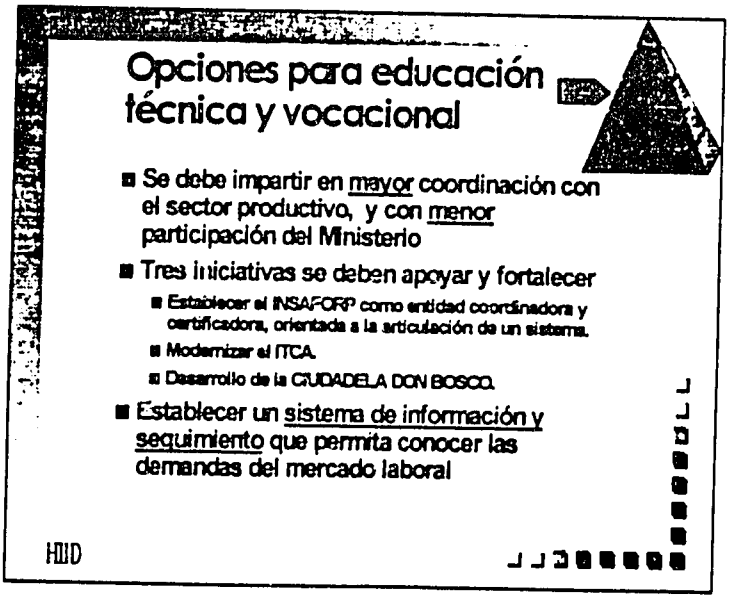
Fortalecer la capacidad de gestión de los centros, aumentando la responsabilidad de las escuelas secundarias en la administración de los establecimientos. Recomendamos transferir a los centros de educación media las responsabilidades por nombramiento de directores y profesores, administración de presupuestos, innovación curricular y organizacional y captación de fondos de otras fuentes.

A mediano plazo recomendamos el diseño de un sistema de información que evalúe los resultados del aprendizaje y el desarrollo de un sistema de becas o créditos para estudiar en el nivel superior de acuerdo a criterios de rendimiento en el nivel medio y a las condiciones socioeconómicas de los alumnos.



6.3. Opciones para educación técnica y vocacional.

Consistente con la recomendación de simplificar el número de opciones del bachillerato, se recomienda que la formación técnica se imparta en mayor coordinación con el sector productivo, y cambiando el papel del Estado de ejecución a orientación y coordinación. La creación del INSAFORP permitiría reducir el papel del Ministerio de Educación en este campo, el cual sería asumido por este nuevo Instituto.



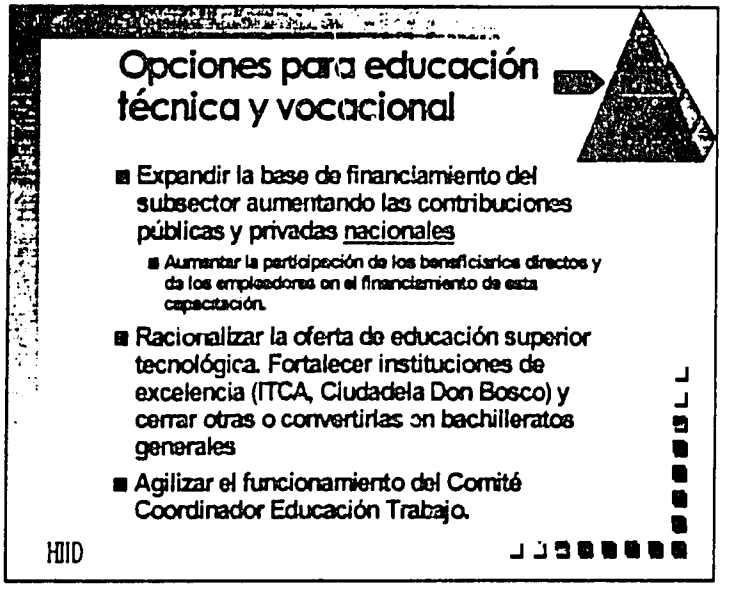
Tres iniciativas importantes que deberán apoyarse y fortalecerse en este subsector son el establecimiento del INSAFORP como entidad coordinadora y certificadora, orientada a la articulación de un sistema la modernización del ITCA y el desarrollo de la Ciudadela Don Bosco. Recomendamos que el INSAFORP no participe directamente en la ejecución de programas de capacitación.

Una recomendación de alta prioridad es el establecimiento de un sistema de información y seguimiento que permita conocer las demandas del mercado laboral y su relación con las distintas opciones de capacitación técnica.

Recomendamos expandir la base de financiamiento del sub-sector aumentando las contribuciones publicas y privadas nacionales para disminuir la vulnerabilidad que resulta de la dependencia excesiva de fuentes de financiamiento externo. En particular, proponemos mecanismos que aumenten la participación de los beneficiarios directos y de los empleadores en el financiamiento de esta capacitación, especialmente de la formación profesional.

Recomendamos racionalizar la oferta de educación superior tecnológica, la cual tiene altos costos y poca demanda. Esto significará consolidar y fortalecer las instituciones de excelencia (por ejemplo ITCA y Ciudadela Don Bosco), y cerrar otras instituciones o convertirlas en bachilleratos generales.

Recomendamos agilizar el funcionamiento del Comité Coordinador Educación-Trabajo para normalizar la educación técnica y para instrumentar las recomendaciones que aquí se formulan en relación al subsector.



6.4. Opciones para la Educación No-Formal.

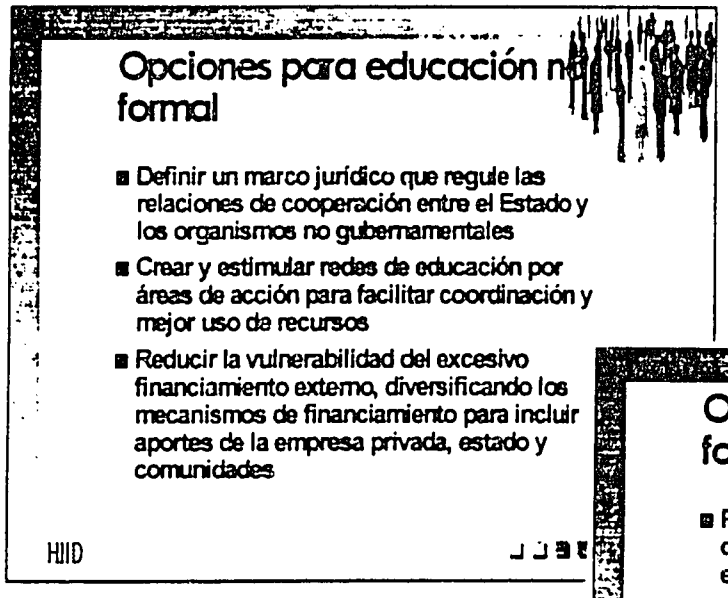
A corto plazo recomendamos definir un marco jurídico-legal que regule las relaciones de cooperación entre el Estado y los organismos no gubernamentales.

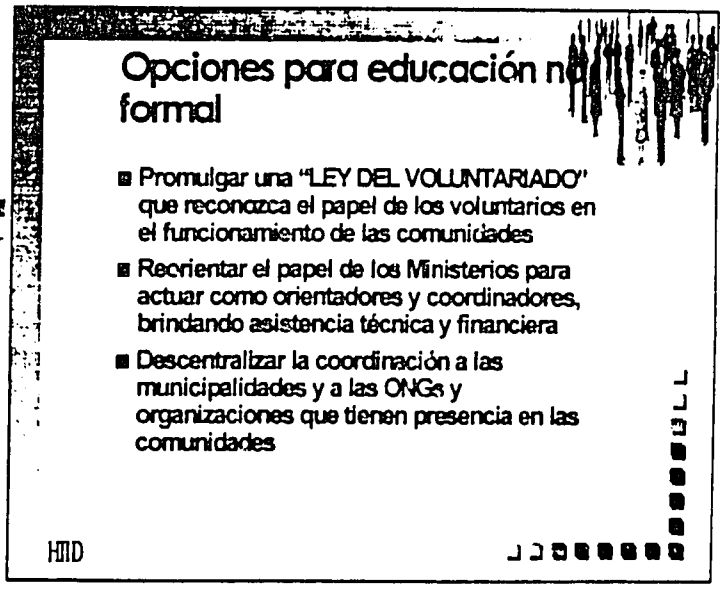
También a corto plazo recomendamos crear y estimular redes de educación no formal por áreas de acción para facilitar la coordinación y mejor uso de recursos.

Recomendamos reducir la vulnerabilidad que resulta del excesivo financiamiento externo, diversificando los mecanismos de financiamiento para incluir aportes de la empresa privada, estado y comunidades.

Recomendamos una 'Ley del voluntariado' que reconozca el papel de los voluntarios en el funcionamiento de las comunidades.

Reorientar el papel de los Ministerios del Gobierno Central para actuar como orientadores y coordinadores, brindando asistencia técnica y financiera, pero descentralizando la coordinación a las municipalidades y a las ONGs y organizaciones que tienen presencia sostenida en las comunidades.





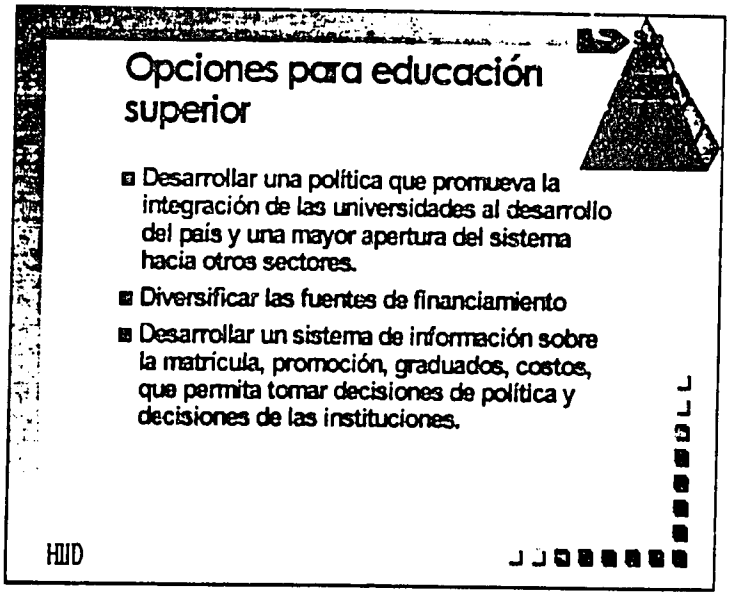
6.5. Opciones para la Educación Superior.

Muchas de las recomendaciones en este subsector están dirigidas a las universidades mismas en vista de que ellas tienen la principal responsabilidad por la gestión del sector, y de que la mayoría de la matrícula asiste a universidades privadas.

Recomendamos una política que promueva la integración de las universidades al desarrollo del país y una mayor apertura del sistema hacia otras instituciones y sectores nacionales e internacionales.

Recomendamos también diversificar las fuentes de financiamiento. Las Universidades son actualmente demasiado dependientes del financiamiento procedente de la matrícula, en el caso de las privadas, y del financiamiento del Estado, en el caso de la Universidad de El Salvador.

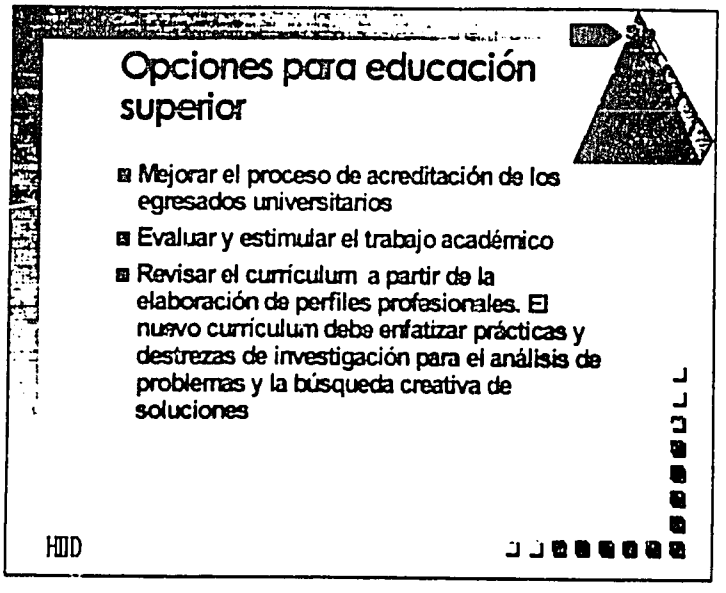
Recomendamos el diseño de un sistema de información sobre la matrícula, promoción, graduados, costos por alumno, en todas las carreras en las distintas universidades, que permita tomar decisiones de política y decisiones de las instituciones, así como el intercambio y coordinación inter-institucional.



Recomendamos mejorar el proceso de acreditación de los egresados universitarios.

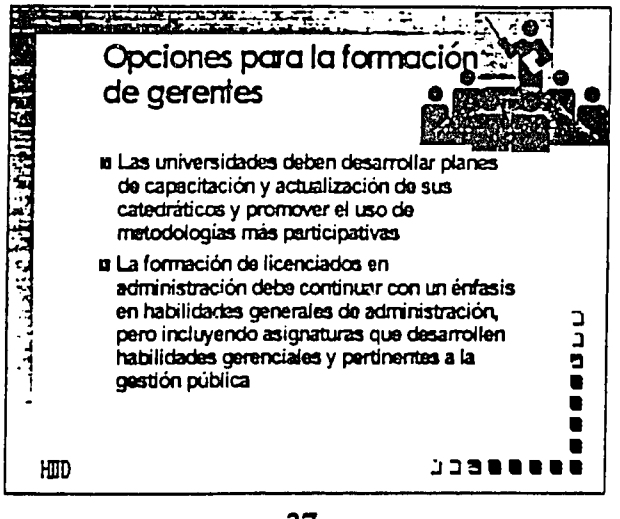
Recomendamos evaluar y estimular el trabajo académico.

Recomendamos la revisión del curriculum a partir de la elaboración de perfiles profesionales. El nuevo curriculum debe enfatizar prácticas y destrezas de investigación para el análisis de problemas y la búsqueda creativa de soluciones.



6.6. Opciones para la Formación de Gerentes.

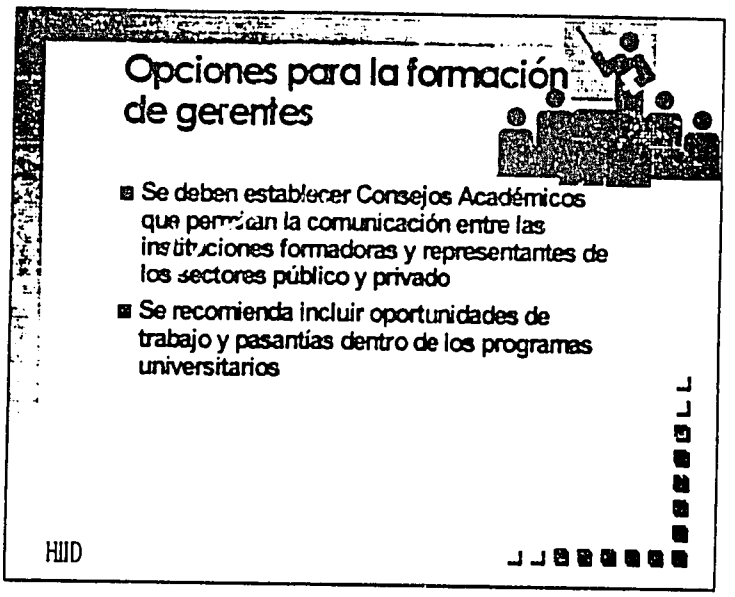
Las universidades deben desarrollar planes de capacitación y actualización de sus catedráticos, así como promover el uso de metodologías más participativas que propicien el desarrollo formativo de los estudiantes.



La formación de licenciados en administración debe continuar con un énfasis en habilidades generales de administración, pero incluyendo asignaturas que desarrollen habilidades gerenciales y pertinentes a la gestión pública.

Recomendamos establecer Consejos Académicos que permitan la comunicación entre las instituciones formadoras y representantes de los sectores público y privado.

Recomendamos incluir oportunidades de trabajo y pasantías dentro de los programas universitarios con el objetivo de familiarizar a los estudiantes con el ambiente de trabajo y de adquirir experiencia práctica.

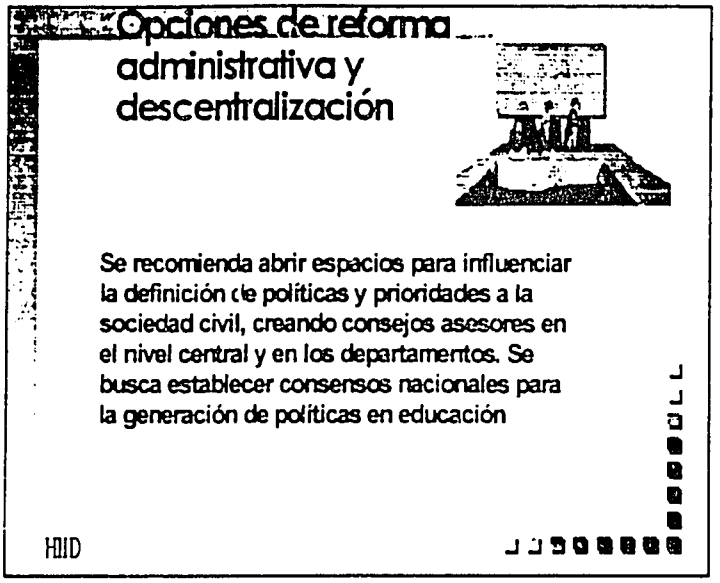


6.7. Opciones de reforma administrativa y descentralización.

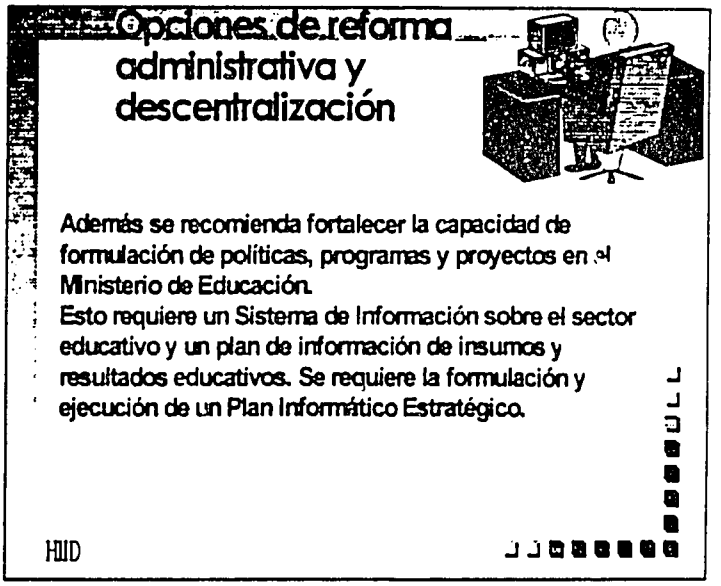
La columna vertebral que permitirá articular e implementar los cambios propuestos en cada uno de estos subsectores serán las transformaciones en la gestión del sistema educativo.

Esta reforma administrativa deberá ser amplia y sistémica y deberá permitir que la administración del sector responda a una nueva visión de las metas y objetivos de la educación y no al revés.

En primer lugar recomendamos abrir espacios para influenciar la definición de políticas y prioridades a la sociedad civil, creando Consejos Asesores en el nivel central del Ministerio de Educación y en los departamentos. Esta recomendación está orientada al establecimiento de consensos nacionales que permitan generar políticas de Estado en educación.



En apoyo de lo anterior, recomendamos fortalecer la capacidad de formulación de políticas, programas y proyectos en el Ministerio de Educación. Esto requiere un sistema de información sobre el sistema educativo y un plan de información de insumos y resultados educativos. Recomendamos la formulación y ejecución de un plan informático estratégico.



Se recomienda ajustar la estructura administrativa a una redefinición de funciones.

A nivel central, el Ministerio se concentraría en la elaboración de programas operativos a partir de políticas nacionales, evaluar el funcionamiento del sistema, asegurar la equidad en la distribución de recursos, identificación de recursos extraordinarios, estimular la formación docente y promover la innovación educativa.

A nivel regional, los departamentos planificarán y presupuestarán, recopilaran y analizarán información, implementación de programas de formación docente y evaluación de necesidades.

A nivel departamental, las gerencias departamentales supervisarán el funcionamiento de los centros, seleccionarán, nombrarán y supervisarán el personal, administrarán el presupuesto y distribuirán recursos materiales.

A nivel de distrito escolar se recogerá información sobre necesidades de infraestructura y actualización docente.

A nivel de la escuela se programará el curriculum, se evaluará el aprendizaje, se administrarán programas especiales, se estimulará la participación de padres de familia y se administrarán los recursos docentes.

Como parte de la modernización organizacional del Ministerio de Educación proponemos separar el área de cultura. Se recomienda también incorporar al Ministerio en la definición de políticas de investigación, de capacitación laboral y de producción y desarrollo industrial.

Recomendamos simplificar y actualizar las normas jurídicas.

A mediano plazo recomendamos transferir paulatinamente la administración de recursos educativos a instancias locales, incluyendo las municipalidades, organizaciones privadas, sociedades de padres de familia y otros.

Las iniciativas de modernización del Estado han motivado programas y proyectos para fortalecer la capacidad de gestión municipal en el desarrollo económico y social. Estas iniciativas cuentan con el apoyo de diversos sectores políticos del país, asi como con la colaboración de agencias internacionales.

En función de asegurar la consistencia y aprovechar los recursos disponibles, sería conveniente que el MINED participe en la formulación, negociación, ejecución y evaluación de experiencias orientadas al fortalecimiento municipal mediante la descentralización de funciones y competencias. Para viabilizar esta propuesta, sería oportuno tener como marco de referencia en la administración y coordinación al Consejo Departamental de Alcaldes (promovidos por COMURES). El MINED en conjunto con el Consejo, serían los responsables de seleccionar los municipios iniciales, considerando entre otros: su capacidad administrativa, su capacidad de convocatoria para la

participación comunal y su perfil socioeconómico y demográfico.

Recomendamos un reordenamiento territorial para armonizar las regiones administrativas con las demás del sector público, específicamente se recomienda que las regiones sean reformuladas para hacerlas equivalentes a las del Ministerio de Planificación. Se recomienda también establecer la equivalencia del distrito escolar con los municipios. Se sugiere que las regiones se enfoquen en unidades centralizadoras de información y recomendadoras de políticas.

También se recomienda la creación de un sistema nacional de evaluación de aprendizajes y un sistema de evaluación del desempeño del personal.

Es necesario reconocer un riesgo con las propuestas de reforma administrativa, el objetivo de estas es **simplificar** los procedimientos y organización existente, por lo cual no sería apropiado **añadir** a las instancias burocráticas presentes los nuevos espacios creados aquí. De lo que se trata es de **sustituir** unas modalidades de organización por otra, por lo cual la **creación** de nuevos espacios y cargos debe ir acompañada por la **eliminación** de otros que ya existen. Como regla general, cada nueva unidad que se cree debe ir acompañada de la eliminación o reducción de una unidad ya existente.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

PRIMER CAPITULO

La Formación de Recursos Humanos en El Salvador

Desafíos y Oportunidades

Fernando Reimers

Enero de 1994

Este es uno de diez capítulos del Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor.

Capítulo 1. La Formación de Recursos Humanos en El Salvador. Desafíos y Oportunidades.

CONTENIDO

Agradecimientos	i
1. Introducción	1
2. Una estrategia educativa para contribuir al desarrollo del país	6
3. Los bajos niveles educativos de la población en El Salvador	10
4. Insuficiencia de los resultados, un desafío fundamental para el sistema educativo	13
5. Igualdad de oportunidades educativas, desafío central del sistema educativo	19
6. Cuales son los factores que explican estos problemas de la educación en El Salvador	25
7. Opciones para el diálogo nacional en busca de respuesta a los desafíos	32
8. Conclusiones	44

Agradecimientos

Este informe presenta el resultado del esfuerzo conjunto de un gran número de personas que colaboraron en su preparación entre los meses de Septiembre y Diciembre de 1993.

Además de los 35 investigadores que tuvieron responsabilidad directa en la preparación de los capítulos del informe, el estudio ha sido posible gracias al apoyo generoso de muchas personas e instituciones que vieron en este proyecto la oportunidad de hacer una pausa de reflexión y un exámen de conciencia como país, para orientar esfuerzos futuros en materia de formación de recursos humanos en El Salvador.

Son tan numerosas las personas que han colaborado que inevitablemente omitiremos algunas al mencionar otras. Por esto pedimos disculpas explicables sólo por la premura de concluir la redacción de este informe a tiempo para no demorar más el necesario diálogo nacional sobre el papel que la educación ha de jugar en los esfuerzos del país por aumentar su productividad, la calidad de la vida para sus habitantes y por consolidar la Paz y la Democracia.

El estudio ha sido realizado como un esfuerzo conjunto del Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Un cuarto partícipe, muy presente en la realización de este estudio, ha sido el Ministerio de Educación, quien ha brindado ideas, apoyo y todo su concurso para hacer esta investigación posible. Bajo el liderazgo de la Licenciada Cecilia Gallardo de Cano, Ministra de Educación, el equipo de investigadores ha encontrado amplio respaldo en el personal técnico del Ministerio. Los investigadores tuvieron reuniones semanales con la señora Ministra para discutir los enfoques e hipótesis de trabajo de cada capítulo, estas discusiones fueron auténticas ocasiones de intercambio técnico que enriquecieron el marco de referencia de los capítulos. De igual modo hubo frecuentes reuniones con el Vice-Ministro Ingeniero Adrián Rodríguez, la Directora de ODEPOR Licenciada Abigaíl Castro de Pérez, los Gerentes de las Regiones Profesores Uilfredo Panameño, Rudy Romero Luis, Jaime Pérez, los Licenciados René Arita y Juan Carlos Fernández de la Dirección de Informática, la Licenciada Consuelo de Linki y otro personal del Ministerio quienes dieron a este estudio la más alta prioridad en sus cargadas agendas de trabajo.

Una Comisión Especial del Ministerio de Educación, conformada por los Directores, examinó los borradores de los capítulos del informe, proporcionando valiosas sugerencias, comentarios y críticas a los autores del mismo. Estos comentarios contribuyeron a enriquecer la preparación de los documentos finales. De igual modo estos comentarios señalaron vacíos y areas omitidas en el trabajo (por ejemplo, el tratamiento de la educación especial y de la educación física) las que serán de gran

utilidad a una eventual etapa de seguimiento de este estudio para la preparación de una estrategia y un documento de programación.

La Licenciada Gallardo de Cano nos merece un especial reconocimiento por su visión y compromiso técnico con el sector al apoyar irrestrictamente un estudio de este tipo al final de su gestión. Reconocemos el valor de apoyar un estudio, que por su misma naturaleza, tiene que identificar problemas en el sector al final de una gestión y en los inicios de una campaña política electoral. Reconocemos también el compromiso con el sector en promover un esfuerzo orientado a una mejor comprensión de los problemas y a la identificación de soluciones que aspiran a apoyar la labor de un sucesor, aún desconocido.

Confiamos en que quienes lean el estudio lo hagan con la misma generosidad de espíritu y entiendan que los profundos problemas que han de mejorarse tienen sus causas en las devastadoras consecuencias de la guerra y en el consecuente descuido al sector.

El estudio ha sido realizado bajo los auspicios y con el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. El personal técnico de la oficina de educación de la AID ha brindado amplia colaboración y sugerencias a los investigadores, respetando en todo momento el juicio e integridad profesional de los autores de los capítulos del informe. Los puntos de vista expresados en el informe son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no pueden atribuirse a la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos.

Sin embargo queremos dejar constancia del entusiasta apoyo que hemos recibido de Henry Reynolds, Director de la Oficina de Educación, y de Melvin Chatman, Bobby Gaviria, Cynthia Rohl, Michael Cavallaro, Bill Harwood, Mario Martell y Rafael Retana quienes ofrecieron siempre consejo oportuno y ayuda a los integrantes del equipo técnico. De igual modo agradecemos el apoyo ofrecido por los Señores Charles Costello y John Lovaas, Director y Subdirector de AID, y de Juan Belt y Mark Gallagher, de la oficina de análisis económico de AID. Las señoras Yanira Monteagudo y Ana Cecilia Villalta brindaron invalorable apoyo secretarial desde la oficina de educación de AID. La receptividad y el apoyo decidido de Henry Reynolds a un proceso participativo fueron esenciales en haber podido contribuir con este estudio a explorar formas mas democráticas de análisis técnico.

Tambien agradecemos los comentarios y sugerencias de Leopoldo Garza de la oficina de Recursos Humanos para América Latina y el Caribe de AID, de Magdalena Dos Santos gerente del proyecto de educación del Banco Mundial para El Salvador, así como de Peter Gregory, consultor de AID/El Salvador.

15

Capítulo 1. La Formación de Recursos Humanos en El Salvador. Desafíos y Oportunidades.

Para la preparación del estudio contamos con el valioso concurso de un Comité Asesor integrado por personas que representan a diversos grupos e instituciones de la sociedad salvadoreña. Con este grupo se reunieron los investigadores semanalmente para presentar y discutir los esquemas e hipótesis de trabaj o, resultados analizados y las conclusiones preliminares. Los integrantes del Comité brindaron valiosas sugerencias, críticas y recomendaciones a los autores de los capítulos en estas discusiones semanales, las cuales estimularon la profundización de los análisis y la redacción de los capítulos. Sin embargo, ni el Comité Asesor ni ninguno de sus integrantes tienen responsabilidad por los puntos de vista expresados en este informe.

Nuestro sincero agradecimiento a los siguientes integrantes del Comité por sus valiosos aportes: Gilberto Aguilar Aviles (Asesor Ministerio de Educación), Jose Victor Annicchiarico (UCA), Eugenia Maida de Arevalo (Fundasalva), Blanca Flor Bonilla (Fundación 16 de Enero), Miguel Angel Chevez (Coexport), Mario Cruz (Sindicato Gremial Educadores Privados), Adalberto Diaz (Fepade), Dina Gamero (Universidad de El Salvador), Bartolome Gil Cruz (Ministerio de Educación), Daniel Gomez (Comision Reconstruccion FMLN), Mauricio Granados (Concultura), Jose Edgardo Guidos (SIMES), Rosa Maria Hernandez (Ministerio de Educación), Jose Juan Interiano (Cosupes), Ana Evelyn Jacir de Lovo (GAES, Miplan), Braulio Antonio Jerez Mangandi (Ministerio de Educación), Lilliana Kellman (ASI), Roberto Linares (Banco Interamericano de Desarrollo), Jose Mario Lopez (Universidad de El Salvador), Olinda Lopez (Universidad Francisco Gavidia), Ricardo Lopez-Navas (Instituto Salvadoreño de Formación Profesional), Maria Teresa de Lorenzana (CENITEC), Victor Marin (Ministerio de Educación), Jose Carbilio Mejia (FIS), Humberto Alfonso Melgar (ASI), Teresa Gonzalez Mendoza (Universidad Francisco Gavidia), Judith Mendoza de Diaz (UNA), Natalia de Mercado (Concultura), Flor Maria de Merino (ASI), Darlyn Xiomara Meza (Ministerio de Educación), Lizandro Navarrete-Caballero (Andes 21 de Junio), Juan Jose Olivo (Universidad Metropolitana), Eduardo Ortiz (Proyecto SABE), Vilma Osorio de Chavarria (Camara de Comercio e Industria), Francisco Panameño (Ministerio de Educación), Richard Pelczar (Proyecto SABE), Luis Perdomo Vidal (Ministerio de Educación), Abigail Castro Perez (Ministerio de Educación), Victor A. Ramirez (Miplan, GAES), Luis Rivera (Fedisal), America Rodriguez (CENITEC), Jose Napoleon Rodriguez Ruiz (Universidad de El Salvador), Carlos Alberto Ruiz (Andes 21 de Junio), Rigoberto Salazar-Grande (Fedisal), Caty Sanchez Fortis (Comures), Alexander Segovia (Cenitec), Roberto Serrano (Asamblea Legislativa), Julio Sibrian (SIMES), Edgardo Suarez (Fepade), Ildico de Tesac (Industrias Diana), Carlos Umaña (Fepade), Frederick Van Sant (Proyecto SABE), Rosario de Varela y Lilly Zelaya (FIS).

Aparte de los investigadores que aparecen como autores de los capítulos de este informe, debemos un reconocimiento profundo a otras personas que apoyaron las tareas del equipo de diversas maneras. Ellos son en la UCA Licenciado Miguel Cruz, director

del Instituto Universitario de Opinión Pública, quien dirigió la encuesta de escuelas primarias utilizado en el capítulo sobre este subsector. El Arquitecto Jesús Valencia realizó un análisis sobre las necesidades de infraestructura escolar en educación primaria, utilizado también en ese capítulo. El Licenciado Carlos Mario Pacheco realizó un estudio sobre la educación parvularia a nivel no-formal cuyos resultados fueron integrados en los capítulos de básica y educación no formal. Los estudiantes Sofía Barillas, Roberto Briceño, Alvaro Carrasco, Morena Martínez y Carmen Valdez quienes participaron como asistentes de investigación a los investigadores de la UCA. Los encuestadores del IUDOP por su infatigable espíritu visitando más de 120 escuelas en todo el país para obtener las perspectivas de directoras, maestras y alumnos sobre la realidad pedagógica tal y como se vive en las aulas.

En FEPADE agradecemos igualmente la colaboración de las Licenciadas Jeanette de Gutierrez, Helwa Cruz y Licenciado William Cruz y la asesoría de los Ingenieros Edgardo Suarez, Adalberto Díaz, Fernando Anstirman, asi como de los Licenciados Aida Rodriguez Macall, Carlos Umaña y René Varela. Debemos una mención especial a Marisol Romero, Jeanette Ciudad Real y a Carla de Parker quienes brindaron excelente apoyo secretarial a los investigadores en el curso del proyecto.

Queremos hacer también una mención especial al personal técnico de los proyectos SABE y EDUCO por su valiosa colaboración con los investigadores. El Dr. Richard Pelczar jefe del equipo técnico del proyecto SABE compartió generosamente información y ofreció sugerencias al estudio. La Señora Miriam Basso, coordinadora nacional del proyecto EDUCO proporcionó valiosa información sobre el proyecto.

Asimismo agradecemos inmensamente el tiempo e ideas que con largueza nos brindaron todas las demás personas que fueron entrevistadas por los equipos de investigadores en el curso del estudio: el personal del Ministerio de Educación en Santa Tecla, en las Gerencias Regionales y en las Supervisiones, los maestros y directores de las escuelas primarias y bachillerato que visitamos y entrevistamos, las autoridades y docentes de las universidades que estudiamos, así como las personas que participaron en los múltiples grupos de enfoque y discusión que se organizaron para apoyar la investigación de los capítulos de formación de gerentes, educación técnica y vocacional y educación no-formal, los dirigentes gremiales, políticos, alcaldes y personal de ONGs entrevistados.

A todos ellos reconocemos el interés sincero por contribuir a mejorar la educación y las oportunidades que ella puede dar a las nuevas generaciones y al país. Con el mismo espíritu dedicamos este trabajo a esas nuevas generaciones, a las niñas y niños de El Salvador, que son el puente del país hacia el futuro.

Fernando Reimers, Coordinador del Estudio
San Salvador, Enero de 1994

La Formación de Recursos Humanos en El Salvador
Desafíos y Oportunidades

Fernando Reimers

1. Introducción.

El Salvador se encuentra en una encrucijada histórica. La firma de los Acuerdos de Paz en 1992 marca la superación de una época en la que el conflicto y la violencia fueron las formas utilizadas para expresar y resolver diferencias sobre visiones distintas del futuro del país. El inicio del proceso en favor de la Paz y la Democracia permite al país recuperar un horizonte de largo plazo y enfocar esfuerzos y recursos a la solución de los problemas del sub-desarrollo.

Mientras en El Salvador se resolvía el conflicto bélico, han ocurrido cambios importantes en el mundo, en el ambiente global en el que El Salvador debe desenvolverse. Los regímenes de fuerza han ido gradualmente dando paso a formas democráticas de gobierno, las ventajas comparativas de los países en una economía crecientemente global descansan cada vez más en el valor agregado basado en el conocimiento y capacitación de las fuerzas productivas, y las perspectivas del Tratado de Libre Comercio y de Integración Económica Centroamericana abren nuevas oportunidades y nuevos desafíos.

Para poder responder a estos nuevos desafíos de la economía mundial se requiere que El Salvador examine críticamente la competitividad de sus fuerzas productivas. La consolidación de la Paz y de la Democracia requerirá también que el sistema educativo brinde a todos los ciudadanos oportunidades para aumentar su productividad, para participar con decisiones informadas en la selección y vigilancia de sus gobernantes, y para poder escuchar, dialogar y negociar como método fundamental de resolución de diferencias a nivel cotidiano y en las esferas cada vez más amplias de participación política.

Un elemento central que permitirá la consolidación de la paz y la profundización del desarrollo económico será atender con urgencia la pobreza extendida en el país. La mitad de la población salvadoreña vive en condiciones de pobreza, 10% viven en condiciones de pobreza extrema. En las zonas rurales 56% de los hogares viven en condiciones de pobreza y 14% en pobreza extrema. Entre la población que vive en condiciones de pobreza, los indices educativos son mas bajos y los niños en estos hogares tienen menos probabilidad de participar en la escuela. La educación es una herramienta estratégica para aumentar las oportunidades de los hijos de los pobres y deben realizarse

esfuerzos desde el sistema educativo orientados a la reducción de la pobreza.

Durante la década de la guerra desmejoraron notablemente las condiciones de vida de la población. Entre 1978 y 1988 el ingreso promedio disminuyó 37% en términos reales, pero para el 20% mas pobre de la población, el ingreso disminuyó 67%.

Este informe presenta los resultados de un estudio sobre el sistema de formación de recursos humanos de El Salvador. Es la consecuencia de un esfuerzo de análisis global y amplio de todos los subsectores que contribuyen a la formación y capacitación en el país. Este estudio debe entenderse como una contribución al diálogo del país en la búsqueda por opciones para mejorar sus recursos humanos. El estudio no pretende tener la última palabra en esta materia, es solo un aporte mas, que servirá su propósito solo en la medida en la que sea debatido, criticado y complementado con otros estudios y otras propuestas sobre la problemática que aquí se analiza.

Este informe aspira a aumentar la comprensión sobre ciertos temas, y también a identificar otros que ameritan mayor profundización y estudio. Los diez volúmenes que presentan los resultados del diagnóstico distan de ser un documento de programación de acciones a seguir. Su aspiración ha sido estudiar el sistema de formación de recursos humanos, identificar los problemas principales y sus causas y proponer opciones de política para su solución. Una vez que estos temas hayan sido ampliamente debatidos en un diálogo nacional, será necesario pasar a un ejercicio de planificación de actividades, el cual requerirá estimaciones precisas del costo de las alternativas de acción, elaboración de una estrategia de acción y formulación de un programa de implantación de la misma. Es esencial que esta estrategia no se oriente solo a las acciones que pueda realizar el Ministerio de Educación, sino que involucre un número mas amplio de actores: a la sociedad civil, a los empresarios, a las universidades, organizaciones locales y gobiernos locales.

El informe tiene ciertamente omisiones, producto de los límites necesarios para llevar a cabo este proyecto en un lapso de un poco mas de tres meses. No se tratan, por ejemplo, los temas de la educación física ni especial. Las propuestas de reforma curricular, particularmente para niveles de educación media y superior, se formulan en términos indicativos, antes que en términos de una propuesta concreta de nuevos objetivos y contenidos para cada nivel, grado y carrera.

El informe está estructurado en diez capítulos los cuales presentan análisis y recomendaciones en las dimensiones que hemos considerado mas pertinentes para analizar el sistema de formación de recursos humanos.

Este primer capítulo presenta dos temas centrales para una agenda de diálogo sobre transformación educativa: equidad y calidad. El capítulo identifica también los

principales factores que explican el bajo desempeño del sistema educativo y resume e integra las recomendaciones de política fundamentadas en los análisis presentados en los nueve capítulos subsiguientes. En la sección ocho de este capítulo se sintetizan las recomendaciones del informe en 17 puntos principales, agrupadas según se relacionan con uno de los principales dos problemas (equidad y calidad) identificado en el estudio. La sección siete presenta en mas detalle recomendaciones para cada subsector, agrupándolas en recomendaciones de corto, mediano y largo plazo.

Los siguientes dos capítulos examinan las relaciones del sistema educativo con la economía del país y el mercado de trabajo. El capítulo dos evalúa las demandas del sistema económico sobre el sistema educativo y la capacidad fiscal para asignar mayores recursos al financiamiento de la educación. Este capítulo parte del supuesto de que el desarrollo económico de El Salvador requerirá una estrategia basada en exportaciones de productos manufacturados, es en base a este supuesto que el capítulo concluye la importancia de lograr aumentos significativos en los niveles educativos de la población, y particularmente en el número de graduados de educación media. El capítulo tres analiza la relación entre educación y mercado de trabajo, así como el financiamiento y los costos de la educación. Este capítulo destaca los bajos niveles de gasto público ordinario en educación, reconociendo el papel que han jugado los presupuestos extraordinarios y la asistencia externa para evitar el total colapso del sistema educativo.

Tres capítulos se ocupan de los sub-sectores que definen el sistema educativo tradicional: educación parvularia y básica (cap. 4), educación secundaria (cap. 5), y educación superior (cap. 7).

Reconociendo que el sistema de formación de recursos humanos tiene una dimensión extra-escolar supremamente importante, hemos hecho esfuerzos por mirar mas allá de las instituciones educativas en los niveles básico, medio y superior. Tres capítulos atienden respectivamente a la educación técnica y capacitación vocacional (cap. 6), a la educación no-formal (cap. 8) --enfatizando el desarrollo de destrezas no directamente ligadas al mundo productivo-- y a la capacitación de gerentes para el sector público y privado (cap. 9). Lo complejo y amplio del espectro de instituciones y programas que operan a nivel extra-escolar hace difícil cualquier tarea de analizar y sistematizar estos esfuerzos. Hemos omitido un tratamiento detallado y específico de los programas de alfabetización o de la capacitación que se obtiene directamente en el trabajo o en pasantías. Tampoco hemos incluido un examen específico del papel de instituciones como las Casas de la Cultura[1].

[1] Hay mas de 100 Casas de la Cultura en El Salvador las que juegan un importante papel en educación no formal, especialmente en los municipios mas carenciados.

Finalmente el último capítulo examina la administración del sector educativo y formula una propuesta de descentralización administrativa (cap. 10). De igual manera que el primer capítulo aspira a **integrar** las propuestas formuladas en el análisis de cada sub-sector, las propuestas presentadas en el último capítulo aspirar a constituir la columna vertebral que permita su **articulación**. Por ejemplo, los capítulos 2 y 3 enfatizan la necesidad de aumentar los niveles de financiamiento público del sector educativo, los restantes capítulos dan cuenta de la necesidad de poner en marcha mejoras que requerirán de significativos esfuerzos fiscales, sin embargo este mayor esfuerzo sería perdido sin cambios concomitantes en el sistema de administración y organización del sector educativo. Debe lograrse complementaridad en el aumento de los niveles de gasto educativo con modificaciones profundas en los sistemas que permitan una mejor utilización de estos recursos.

Los esfuerzos por mejorar el sistema educativo deben centrarse en aumentar las oportunidades de aprendizaje, y a esta tarea deben contribuir tanto el Ministerio de Educación, los comunidades de madres y padres, la sociedad civil y el sector privado y los sindicatos. Ninguno debe ser cómplice de una situación en que se roba a los niños de la oportunidad de aprender, bien sea a través de las inasistencias de un maestro, la interferencia de la política y compadrazgo en los nombramientos de personas no capacitadas como docentes y administradores, la falta de recursos de aprendizaje en las aulas o los bajos salarios y falta de capacitación de los docentes.

El paso de un sistema de complicidades recíprocas a uno de responsabilidad y transparencia requiere una re-organización del sistema educativo. De este tema se ocupa el capítulo 10 de este informe.

A continuación se presenta una visión del sistema de formación de recursos humanos que es poco favorable. Entendemos que este cuadro es el resultado de un largo proceso de deterioro. La guerra tuvo efectos negativos directos sobre el sistema educativo, se cerraron más de 500 escuelas primarias y más de 100.000 niños quedaron fuera del sistema educativo, el Gobierno redujo el presupuesto del Ministerio de Educación en casi 20% en términos reales durante la década pasada, se desmoronaron los sistemas de formación de maestros y de supervisión. Es comprensible que estos eventos hayan tenido profundos efectos en la motivación del personal que trabaja en el sistema educativo, en el apoyo de padres de familia y de alumnos a la labor docente y, en consecuencia, en la calidad que el mismo ofrece.

En los últimos años reconocemos esfuerzos por mejorar este estado de cosas. La política de dar prioridad a la educación primaria y de enfatizar las zonas rurales es una opción adecuada en una estrategia para atender el tema de la pobreza. Los proyectos EDUCO y SABE representan importantes esfuerzos por innovar en la búsqueda de soluciones a

los problemas del acceso y la calidad en educación primaria[2]. El foro educativo por la Paz, liderado por el Ministerio de Educación con el apoyo de UNESCO es un esfuerzo por promover un diálogo amplio en la búsqueda de soluciones. Han surgido también diversas iniciativas educativas desde la sociedad civil. Estos esfuerzos están aún en desarrollo por lo que es demasiado pronto para evaluar sus resultados. Es posible que como parte de estos esfuerzos se desarrollen iniciativas que, con el tiempo, resuelvan algunos de los problemas identificados en este estudio.

Sin embargo, pensamos que los prolongados efectos negativos de la guerra sobre el sistema educativo han generado un deterioro inercial sobre el mismo que requerirá un gran impulso para revertir el estado actual. Los esfuerzos realizados son importantes y deben ser continuados y perfeccionados, pero contribuiríamos poco a la causa de mejorar significativamente la calidad de los recursos humanos en El Salvador si promoviéramos un complaciente optimismo.

Existen problemas serios que deben ser reconocidos como tales para poder dimensionar el esfuerzo que será necesario para resolverlos.

Este capítulo está estructurado en 8 secciones. La próxima sección examina la necesidad de cambios educativos para lograr los objetivos de promover la paz, el desarrollo económico equitativo, la consolidación de la democracia, mayores oportunidades educativas y de salud, y prácticas ambientales apropiadas. La sección tres analiza los bajos niveles educativos de la población, la sección cuatro discute el problema de insuficiencia en los resultados del sistema educativo, la cinco analiza los problemas de equidad en el sistema, la sección seis identifica los factores que explican los problemas de la educación en El Salvador. La sección siete presenta un conjunto de propuestas para atender a los principales problemas del sistema. La última sección resume los puntos principales del capítulo y sintetiza las recomendaciones en una matriz que presenta políticas y acciones en su relación con los objetivos de mejorar la equidad y la calidad.

[2] Rodriguez, A. 1993. "Inversión en Recursos Humanos y Nuevas Modalidades de la Política Social en El Salvador: El Programa EDUCO" Cenitec.

2. Una estrategia educativa para contribuir al desarrollo del país.

Las recomendaciones presentadas en este informe están elaboradas orientadas a apoyar el logro de cinco grandes metas:

1) La transición a la paz

2) El desarrollo económico equitativo

3) La consolidación de procesos democráticos

4) Mayores oportunidades educativas y de salud

5) Practicas ambientales más apropiadas

Esta sección discute cómo el conjunto de recomendaciones propuestas contribuirá al logro de estas metas.

2.1. La transición a la Paz.

Hay cuatro grandes grupos de recomendaciones que fortalecen directamente este objetivo:

a) El énfasis en la equidad y en la educación básica
b) El énfasis en los programas de capacitación, educación técnica y educación no-formal
c) Las propuestas de modernización universitaria
d) La creación de oportunidades de participación de la sociedad civil en la definición de políticas

La segmentación de la sociedad en dos grandes grupos, con marcadas oportunidades diferenciales de acceso a calidad de vida y a educación, pensamos que constituye uno de los principales desafíos para establecer la Paz.

El hecho de que 56% de los hogares rurales vivan en condiciones de pobreza, y 14% en condiciones de pobreza extrema, no es independiente de que la escolaridad promedio en las zonas rurales es de 2.8 años, mientras que en las zonas urbanas es de 7 años.

En este sentido el énfasis en la equidad en las oportunidades educativas ofrecido como uno de los dos ejes rectores de las propuestas de este diagnóstico está orientado a aumentar las oportunidades para los grupos tradicionalmente más marginados y permitir de esta forma una sociedad en la que todos sus ciudadanos compartan un piso común de

conocimientos y códigos culturales que permitan el diálogo y la negociación pacíficos.

En el corto plazo deben continuar los esfuerzos para facilitar la transición de la gran cantidad de personas cuya forma de vida estaba relacionada directamente con el conflicto armado para que puedan incorporase productivamente a una economía de paz. Esto significa desarrollar competencias en quienes vieron sus posibilidades educativas limitadas por el conflicto armado, bien por ser protagonistas directos o por sufrir sus consecuencias indirectamente. La paz social se verá facilitada en el corto plazo en la medida en que los ex-combatientes de ambos bandos reciban capacitación para adquirir destrezas productivas y puedan incorporarse a la actividad económica.

Las propuestas de atender el sector universitario, con énfasis en promover su calidad y la conexión de la educación superior con la realidad del mundo del trabajo y de la sociedad contribuirán a ampliar los espacios para que las Universidades participen constructivamente en la consolidación de la paz. Las Universidades son espacios naturales en los que la promoción del análisis y la crítica llevan al cuestionamiento de aspectos de la realidad social y a la formulación de propuestas de cambio. Esta actividad es muy beneficiosa para promover la renovación contínua de una sociedad, de sus organizaciones, y de las corrientes de pensamiento.

Es importante fomentar que la crítica universitaria descanse más en tareas de análisis crítico de la realidad y menos en dogmas y visiones desconectadas de los cambios que ocurren en el mundo moderno. En la medida en que las universidades promuevan en su personal y estudiantes el uso de la investigación científica como herramienta para entender la realidad, en la medida en que se promuevan espacios para aumentar la conexión de los universitarios con el mundo del trabajo, con el mundo fuera de la universidad, se aumentará el valor de estas contribuciones a un proceso constructivo de diálogo en busca de mejorar las condiciones de Paz y el desarrollo del país.

En este sentido el fondo propuesto para el fomento de la investigación universitaria y para estimular la revisión y actualización curricular contribuirán a mejorar las contribuciones de la universidad y los universitarios a la consolidación de la paz.

Las recomendaciones de descentralización administrativa están orientadas a abrir espacios con más participación de la sociedad civil en la orientación y gestión del sistema educativo. La paz requiere de la búsqueda y uso continuo de espacios de negociación para dialogar y resolver diferentes aspiraciones sobre el destino del país. Los Consejos Asesores propuestos a nivel nacional y distrital tienen este objetivo.

2.2. El desarrollo económico equitativo.

Los dos ejes centrales de propuestas, la promoción de la calidad y la equidad en la provisión del servicio educativo, están directamente orientados a promover el desarrollo económico equitativo.

Este capítulo y el siguiente argumentan que en una economía crecientemente global será imposible para El Salvador alcanzar un crecimiento económico equitativo sobre la ventaja comparativa de una mano de obra barata. Será necesario promover las exportaciones manufacturadas, así como aumentar el valor agregado de las mismas que descanse en una mayor base de conocimientos de los trabajadores.

Un estudio reciente del Banco Mundial sobre la experiencia de los países de rápido crecimiento en Asia, identifica la educación como uno de los mejores mecanismos para crear oportunidades y distribuir la riqueza. El logro de la educación básica universal y el amplio acceso a la educación secundaria y superior son señalados como factores clave en la promoción de la movilidad social. Esta movilidad, a su vez, hace a la población más receptiva a las políticas de mercado necesarias para promover el crecimiento[3].

Las propuestas por mejorar la calidad de la educación a todos los niveles, y por aumentar el número de graduados de educación básica para, consiguientemente, poder aumentar el número de estudiantes a nivel de educación media tienen como objetivo cambiar sustancialmente las características educativas de la fuerza laboral en El Salvador, las cuales han cambiado relativamente poco en los últimos 12 años.

Las propuestas de mejorar la capacitación de gerentes en el sector público y privado también están orientada a mejorar la eficiencia de los procesos productivos y de las interacciones entre los sectores público y privado. El creciente consenso entre los empresarios, particularmente entre aquéllos en el sector exportador, sobre las limitaciones de la competitividad de la fuerza de trabajo salvadoreña es una indicación clara de la medida en que las mejoras en la calidad educativa y en la cantidad de personas que egresen de niveles superiores educativos, permitirán que el país participe favorablemente en la economía global.

El énfasis en la igualdad de oportunidades educativas como uno de los ejes de propuestas en este diagnóstico, está orientado a que el sistema educativo deje de contribuir al mantenimiento de las inequidades sociales y ayude a su disminución.

---

[3]World Bank. 1993. The East Asian Miracle. New York. Oxford University Press.

2.3. La consolidación de los procesos democráticos.

El funcionamiento de una democracia participativa requiere de sociedades integradas que compartan acceso a oportunidades para obtener un piso común de conocimientos, de códigos culturales y de valores.

El énfasis de este diagnóstico en la equidad como eje central de una propuesta de cambio educativo está directamente orientado a la consolidación de la democracia.

Las propuestas de abrir espacios de participación de la sociedad en la orientación de la gestión educativa constituyen también mecanismos para consolidar formas más democráticas de definición de prioridades.

Un ejemplo concreto de la factibilidad de abrir estos espacios para el diálogo democrático lo constituyen las reuniones semanales de discusión que durante los meses de Septiembre, Octubre, Noviembre y Diciembre de 1993 sostuvo el comité asesor de este estudio. En este comité, personas con puntos de vista diversos y de distinta afiliación política, se reunieron para un intercambio franco sobre los problemas del sistema educativo y para discutir las propuestas de solución presentadas por los equipos técnicos.

Los integrantes de este comité asesor, así como muchos observadores, coinciden en señalar que era necesario encontrar un foro de diálogo como éste para profundizar formas más democráticas de analizar problemas y de dialogar sobre ellos.

2.4. Mayores oportunidades educativas y de salud.

Todas las recomendaciones de este informe están directamente orientadas a promover mayores y mejores oportunidades educativas para los salvadoreños. Indirectamente, además, las mayores oportunidades educativas (particularmente a los niveles básicos) permitirán también aumentar las condiciones de salud de las personas.

2.5. Prácticas ambientales más apropiadas.

Las recomendaciones del informe se refieren menos explícitamente a la protección del ambiente. En un sentido, una ciudadanía más educada es más receptiva a campañas directas de protección ambiental y puede hacer mejor uso de los recursos naturales. De igual modo el aumento de los niveles educativos probablemente ayude a disminuir la tasa de crecimiento de la población, lo que en un país con la alta densidad poblacional de El Salvador disminuirá la presión sobre los recursos naturales. Así mismo, las reformas curriculares propuestas implican la promoción de aprendizajes relacionados con la conservación y cuidado del medio ambiente.

Es también probable que en la medida en que la educación aumente las capacidades productivas de las personas, reducirá su necesidad de depredar los recursos naturales.

La siguiente sección examina las dimensiones principales del problema del sistema de formación de recursos humanos de El Salvador.

3. Los bajos niveles educativos de la población en El Salvador.

En El Salvador, 1 de cada 3 personas adultas no sabe leer. Según datos de la Encuesta de Hogares por muestreo, 29% de las personas con 16 años y más no sabían leer en 1992. La tasa de analfabetismo era de 24% para los hombres y de 32% para las mujeres[4]. En América Latina solo Guatemala y Honduras tenían en 1990 una proporción semejante de analfabetos y Haití una tasa superior, como se observa en el cuadro 1.

Más grave aún, los esfuerzos por reducir el analfabetismo producen resultados a un ritmo más lento en El Salvador que en otros países de la región. Así, mientras que en El Salvador en uno de los grupos más jóvenes, con personas entre 15 y 19 años, el 13% no saben leer ni escribir, en los otros países de la región sólo Guatemala y Haití presentan una tasa mayor de analfabetismo en este grupo.

[4] Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Urbano y Rural. 1992. p. 92.

Cuadro 1. Porcentaje de analfabetos en El Salvador y otros países en 1990.

País	Edad 15-19	Edad 15 y más
El Salvador	13,0%	29,0%
Costa Rica	1,7%	5,7%
Cuba	0,4%	3,0%
Guatemala	24,8%	43,1%
Haití	41,3%	56,6%
Honduras	10,8%	28,1%
México	0,9%	11,1%
Nicaragua	0,9%	12,0%
Panamá	0,9%	9,5%
República Dominicana	12,4%	23,2%
Argentina	0,9%	4,7%
Bolivia	8,3%	22,6%
Brasil	8,3%	20,1%
Colombia	4,4%	10,3%
Chile	0,9%	6,7%
Ecuador	4,1%	11,5%
Paraguay	4,1%	8,8%
Perú	4,1%	12,5%
Uruguay	0,9%	4,6%
Venezuela	4,1%	11,0%

Fuentes: Cifras de El Salvador derivadas de Miplan Encuesta de Hogares de Propósitos múltiples urbano y rural 1991-1992. Los grupos de edad para El Salvador son 16-18 años y 16 y más.
Para los demás países las cifras provienen de UNESCO. The State of Education in Latin America and the Caribbean. 1992. Cuadro 33, p. 507.

La capacidad de leer y escribir es una de las competencias básicas que resultan de la oportunidad de asistir a los primeros grados de la escuela, de manera que estas diferencias entre los países expresan diferencias en la oportunidad educativa que el sistema escolar proporciona en los distintos países de la región para adquirir estas competencias mínimas.

El hecho de que El Salvador está a la zaga de otros países Latinoamericanos en términos de la capacidad de leer de su población se refleja también en el lento progreso alcanzado en los niveles de escolaridad de la población, el cual se resume en el cuadro 2.

En 1979, el 54% de la población había aprobado tercer grado o menos de primaria, 13 años más tarde, 42% de la población se encontraba en la misma condición. El porcentaje de personas con ningún nivel de escolaridad descendió apenas de 31% a 23% en el mismo período. El porcentaje de personas con 4 a 6 años de escolaridad no cambió y el

porcentaje de personas con 7 a 9 años de escolaridad aumentó apenas de 11% a 15%. Igualmente moderados son los aumentos en el porcentaje de personas con 10 a 12 años de escolaridad (9% a 13%) y con 13 años y más (3% a 7%). Es decir, en 1992, como en 1979, la población entre 15 y 59 años de edad es predominantemente una población con muy bajos niveles de escolaridad.

Cuadro 2. Población entre 15 y 59 años por años de escolaridad aprobados.

	1979	1992
Ninguno	31%	23%
1-3	23%	19%
4-6	23%	22%
7-9	11%	15%
10-12	9%	13%
13 y más	3%	7%

Fuente: Ministerio de Planificación y Coordinación. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Urbano y Rural 1979 y 1992.

Esta falta relativa de progreso es especialmente preocupante dado que el crecimiento demográfico de la población a ser atendida ha sido particularmente bajo durante la última década. El cuadro 3 muestra cómo las tasas de crecimiento fueron de menos de 1% anual para el grupo de 5 a 9 años y de menos de 1.9% anual para el grupo de 10-14 años, esto contrasta con el crecimiento por encima de 2% anual para las personas nacidas antes de 1978 (grupo 15-19 y 20-24).

Cuadro 3. Población para varios grupos de edad entre 1980 y 1985.

	Año			Tasa de Crecimiento Anual		
Edad	1980	1985	1990	80-85	85-90	80-90
0-4	789.002	762.548	786.964	-0,68%	0,63%	-0,03%
5-9	687.478	745.232	735.275	1,63%	-0,27%	0,67%
10-14	603.591	658.122	728.033	1,74%	2,04%	1,89%
15-19	498.184	545.978	620.917	1,85%	2,61%	2,23%
20-24	391.732	393.221	485.002	0,08%	4,28%	2,16%

Derivado de: MIPLAN. Estimación de la Población de El Salvador por Departamento y Municipio. 1992.

En términos prospectivos es de esperar que la presión de nuevos aspirantes a ingresar a la escuela se mantenga baja en el corto plazo (en 1990 hay menos niños en el grupo de edad de 0-4 años que en 1980), pero en el mediano plazo estas tasas tenderán a aumentar a medida que disminuyan las migraciones internas y externas con el consiguiente impacto en las tasas de crecimiento de la población.

El cuadro 4 muestra que entre 1990 y 1995 el grupo de edad entre 5 y 14 años crecerá a menos de 1% anual, sin embargo se espera que esta tasa se duplique para el grupo de 5-9 entre 1995 y el año 2000, y que aumente de un crecimiento negativo a casi 1% anual para el grupo de 10-14 años.

Cuadro 4. Proyecciones de población por grupo de edad

	==========Años========			Tasa de Crecim.	
Edad	1990	1995	2000	90-95	95-2000
0-4	786.964	856.925	906.608	1,72%	1,13%
5-9	735.275	765.352	836.070	0,81%	1,78%
10-14	728.033	724.271	755.758	-0,10%	0,85%
15-19	620.917	704.866	704.850	2,57%	-0,00%
20-24	485.002	583.848	673.559	3,78%	2,90%

Derivado de: Miplan. Estimación de la Población de El Salvador por Departamento y Municipio. 1992.

4. Insuficiencia de los resultados, un desafío fundamental para el sistema educativo.

Los niveles educativos de la población son el resultado de los esfuerzos sostenidos por el sistema educativo. La proporción de personas que han alcanzado de 4 a 6 años de escolaridad, por ejemplo, resulta del número de alumnos que año tras año aprueban dichos grados. Para hacer progreso en los índices relativos al total de la población es necesario que el crecimiento de los flujos de alumnos en el sistema escolar exceda el ritmo de crecimiento de la población.

El sistema educativo en El Salvador comprende los niveles parvulario, básica, media y superior. La educación parvularia se imparte entre los 4 y los 6 años. La educación básica incluye 9 grados de formación general, la edad esperada para iniciar este ciclo son los 7 años. La educación media o bachillerato comprende tres años de estudios. La educación superior se imparte en institutos tecnológicos y en universidades. Existe, además, en El Salvador educación de adultos y educación extra-escolar.

El cuadro 5 muestra que el sistema educativo es una pirámide que se estrecha rápidamente, y donde la base no alcanza a cubrir al 100% de los niños de cada grupo de edad. Es decir, no todos los niños ingresan al primer grado, una proporción significativa de estos nunca pasa al segundo grado, etc.

En 1992 sólo 76% de los niños con edades comprendidas entre 7 y 12 años están matriculados entre primero y sexto grado de educación básica. Sólo 70% de aquellos con edades entre 7 y 15 años están matriculados entre primero y noveno grado. Sólo 18% de los alumnos con edades entre 16 y 18 años están matriculados en bachillerato.

Estas cifras expresan, de una parte, que no todos los alumnos ingresan a la escuela, de otra parte que muchos alumnos ingresan después de la edad oficial de 7 años y que muchos alumnos repiten grados, por lo que se desfasan rápidamente en relación a la edad 'oficial' para cursar cada grado. Por ejemplo, solo 79% de los alumnos matriculados entre primero y sexto grados tienen entre 7 y 12 años, solo 88% de quienes están matriculados entre primero y noveno tienen entre 7 y 15 años y solo 65% de quienes están matriculados en bachillerato tienen entre 16 y 18 años.

El cuadro 5 presenta la probabilidad de que los alumnos de un grupo específico de edad estén cursando los distintos grados del sistema educativo. Puede apreciarse que el acceso a la educación parvularia es aún relativamente restringido, solo uno de cada cuatro niños tiene oportunidad de recibir educación a este nivel.

El 85% de los alumnos del grupo etáreo correspondiente entrarán al primer grado, 67% pasarán al segundo grado, y así disminuye este porcentaje de manera que menos de uno de cada tres niños alcanzan el noveno grado. De éstos, la mayoría inician primer curso de bachillerato, si bien sólo 19% de los niños de un grupo de edad alcanzan el último año de bachillerato. El porcentaje de alumnos matriculados en la universidad es muy similar al de los alumnos matriculados en el último curso de bachillerato.

Podemos concluir que un problema central del sistema educativo está representado en que no todos los niños ingresan a la escuela, y en que muy pocos aprueban los primeros grados, por lo que la base de la pirámide se estrecha muy rápidamente como se ve en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Probabilidad de que un alumno de cada grupo etáreo específico esté matriculado en distintos grados del sistema educativo en 1992.

Parvularia	
Parvularia	0,24
Básica	
Primer Grado	0,85
Segundo Grado	0,67
Tercer Grado	0,61
Cuarto Grado	0,55
Quinto Grado	0,49
Sexto Grado	0,45
Séptimo Grado	0,39
Octavo Grado	0,35
Noveno Grado	0,32
Bachillerato	
Primero	0,28
Segundo	0,23
Tercero	0,19
Superior	
Superior	0,17

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de matrícula de la Unidad de Informática del Ministerio de Educación.

Algunos podrían argumentar que la explicación de tan baja probabilidad de que un niño se matricule y avance en el sistema educativo está en las preferencias mismas de los niños y sus familias. Esta forma de culpar a las víctimas de la falta de oportunidad es una explicación circular poco útil desde el punto de vista de política publica. Al concluir que los pobres no van a la escuela porque prefieren no ir a la escuela hay que preguntarse como sabemos que prefieren no ir. Nuestra base factual para esta explicación, en la mayoría de los casos, es que no van, con lo cual la explicación se hace circular. Aún si los niños que no van a la escuela contestaran que no lo hacen porque trabajan, esto simplemente expresa la observación que el niño hace de su propia conducta.

Desde el punto de vista de política pública el hecho es que la educación básica de toda la población es una necesidad, del mismo modo que lo es que no haya desnutrición. Así como no sería aceptable explicar la desnutrición como una 'preferencia' de los pobres a estar desnutridos, no es aceptable aceptar la falta de oportunidad educativa como su 'preferencia' a no participar en el sistema educativo.

Dada esta estructura actual del sistema educativo para cada nueva generación de salvadoreños, menos de una de cada dos personas podrán alcanzar el sexto grado, sólo una de cada tres culminará la educación básica y sólo una de cada cinco culminará el bachillerato. A este ritmo el progreso en aumentar los niveles educativos de la población será muy lento.

Pero el problema en la insuficiencia de los resultados del sistema educativo va más allá de la insuficiencia cuantitativa en el número de estudiantes que culminan cada ciclo. Relacionado con ello está la baja calidad de la educación que los estudiantes reciben, particularmente los niños pobres que son quienes tienen más probabilidad de ser 'expulsados' del sistema educativo[5]. Si bien no existen aún pruebas validadas que midan su rendimiento académico[6] existe consenso en que los alumnos aprenden poco en todos los niveles.

Los empresarios se quejan de que los trabajadores carecen de competencias básicas y se quejan también de las pocas habilidades de los graduados universitarios. Una opinión frecuente en el sector comercial y exportador es que no existe en el país personal capacitado para hacer programas de mercadeo a nivel global, no existen administradores que puedan gestionar procesos de exportación en mercados competitivos[7]. Algunos en el sector exportador han empezado a importar personal calificado de otros países[8]. Algunas asociaciones de empresas han empezado a elaborar listas restringidas de universidades entre las que aceptarán contratar personal.

Los profesores universitarios, a su vez, se quejan de que sus alumnos no egresan bien formados del bachillerato y de que tienen serias carencias en su comprensión lectora, habilidad de expresión oral y escrita, habilidades numéricas y de razonamiento. Varias universidades privadas señalan que en los últimos años han tenido que disminuir sensiblemente los niveles de ingreso para poder admitir el número mínimo de alumnos que les permita operar[9].

Los profesores de secundaria se quejan de que los alumnos egresan de la escuela básica muy mal preparados, lo que hace difícil enseñarles conocimientos más avanzados.

---

[5] Ver el capítulo de Educación Básica en este informe para una explicación mas detallada del tema de la 'expulsión' del sistema.

[6] El proyecto SABE está desarrollando pruebas para medir logros académicos en los primeros grados de primaria.

[7] Intervención de Vilma Osorio de Chavarria, Camara de Comercio e Industria, en el comité asesor de este estudio. 2 de Diciembre de 1993.

[8] Presentación de Miguel Angel Chevez, Coexport, en el Comité Asesor de este estudio. 2 de Diciembre de 1993.

[9] Esto es el resultado combinado de dos factores: la baja calidad del bachillerato y el poco número de egresados de bachillerato (una gran cantidad de los cuales prosiguen estudios universitarios) lo que reduce el grupo entre quienes seleccionar.

Como un indicador de la baja calidad de la educación podemos señalar las altas tasas de repitencia. Muchos alumnos no son capaces de aprender los contenidos mínimos exigidos en un grado en el lapso de tiempo previsto para ello, por lo que tienen que repetir el grado. Muchos repiten varias veces y eventualmente abandonan la escuela. Utilizando las cifras oficiales de repitencia y deserción podemos estimar que sólo 47% de los alumnos que ingresan a la escuela primaria completan el sexto grado y solo 33% completan el noveno grado. En promedio, son necesarios 10 años para producir un graduado de sexto grado y 18 años para producir un graduado de educación básica[10].

En educación media las tasas de repitencia son más bajas, pero aún así sólo 72% de quienes inician el bachillerato lo culminan. En promedio son necesarios 3,7 años para producir un graduado de bachillerato[11].

A nivel superior la repitencia es aún más severa, particularmente en las universidades. En 1990 se graduaron menos de una tercera parte de los nuevos ingresos a la Universidad cinco años antes. Por ejemplo, en la Universidad de El Salvador esta tasa de graduación fue de 16%, en la Universidad Centroamericana de 36%, en la Universidad Albert Einstein de 25% y en la Universidad José Matías Delgado de 24%[12]. En contraste los graduados de la educación superior tecnológica en 1990 representan 97% de los ingresados en 1988.

El hecho de que tantos alumnos repitan a todos los niveles confirma el consenso en las quejas de los empresarios, de los profesores universitarios, de bachillerato y de primaria.

---

[10] Algunos autores consideran que las cifras de repitencia reportadas por los directores de escuela subestiman la cifra real. Utilizando metodologías alternativas de análisis, Ernesto Schiefelbein ha estimado que la repitencia en primer grado es de 43%, en contraste con 17% en los informes oficiales. Utilizando estas cifras alternativas estimamos que 59% de los alumnos que ingresan a primaria aprueban sexto grado y que 33% culminan noveno grado. Son necesarios 11 años para producir un graduado de sexto grado y 24 años para producir un graduado de noveno.

[11] Utilizando la metodología desarrollada por Ernesto Schiefelbein se obtiene que 86% de los alumnos que inician bachillerato lo culminan y que hacen falta 3,9 años para producir un graduado de bachillerato.

[12] La tasa de graduación en cinco años se obtuvo como el coeficiente de graduados en 1990 sobre el 20% de la matrícula en 1986. Este estimado de nuevos ingresos como 20% de la matrícula es conservador, la cifra real de nuevos ingresos en 1990 fue de 26% de la matrícula en la UES, de 30% en la UCA, de 18% en la Universidad Albert Einstein y de 36% en la Universidad José Matías Delgado. Estimados derivados de Ministerio de Educación. Educación Superior en Cifras. Anuario 1991-1992.

Los alumnos no están aprendiendo los contenidos básicos a cada nivel, y este problema se agudiza a medida que estas deficiencias son arrastradas a los niveles subsiguientes.

La explicación fundamental de las altas tasas de fracaso escolar de los alumnos en el sistema educativo salvadoreño se encuentra, a nuestro modo de ver, no en características singulares de los estudiantes de El Salvador, sino en la baja calidad de la educación que se imparte.

Un factor central que explica la baja calidad de la educación que se imparte a todos los niveles es la desvinculación de los programas de estudio del mundo fuera de la escuela. En la escuela primaria, los programas ignoran la realidad y el contexto en el que viven los niños, en los bachilleratos la pregunta sobre la pertinencia de lo que se aprende está ausente del diseño de programas y de las clases que se imparten, en la universidad es frecuente que los profesores sean recientes egresados de la misma carrera que enseñan, con ninguna experiencia profesional en las áreas para las que están preparando. No hay pasantías en el mundo del trabajo ni oportunidades de relacionar los conocimientos que se adquieren con experiencias prácticas ni en la universidad, ni en la mayoría de los programas de formación de gerentes y, con pocas excepciones, en la formación técnica.

Este aislamiento de las instituciones educativas del mundo que las rodea es tan frecuente que es percibido por algunos como virtud, y se habla así de la necesidad de proteger la autonomía del Ministerio de influencias externas, de proteger la autonomía de los maestros de las comunidades en las que enseñan, o de proteger la autonomía de las universidades de las demandas de la sociedad.

Otro factor relacionado con el anterior, que explica la falta de calidad en la educación que se imparte, es la estructuración de la educación como un proceso centrado en el docente más que centrado en el alumno. Este enfoque lleva a que la mayor parte de las interacciones entre docentes y alumnos estén centradas en actividades desarrolladas por los primeros. En la escuela primaria, secundaria y en la universidad es el maestro quien habla la mayor parte del tiempo. Los alumnos pasan la mayor parte del tiempo escuchando, tomando notas o copiando del pizarrón o libros. El énfasis en la educación y en los procesos de evaluación del aprendizaje, está más en que los alumnos repitan el conocimiento presentado por el docente, que en la solución de problemas, en la aplicación de lo aprendido, en la observación y el análisis o en la toma de decisiones.

Inclusive, los esfuerzos en educación no-formal por alcanzar a quienes no han sido servidos por el sistema educativo tradicional, se basan fundamentalmente en métodos de enseñanza centrados en el docente y poco participativos.

Estos dos factores, que pesan en la baja calidad de la educación, representan desafíos centrales de difícil solución, su influencia es tan profunda que se expresa inclusive en los

intentos por mejorar la baja calidad de la educación. Por ejemplo, reconociendo la falta de capacidad de los profesores de utilizar metodologías de aprendizaje más activas, se les dan cursos de capacitación, utilizando métodos centrados en los formadores; para desarrollar la capacidad de resolver problemas de los gerentes, en general se ofrecen cursos en los que los instructores hablan la mayor parte del tiempo, dando poca oportunidad de aplicar lo aprendido.

Otros indicadores de baja calidad en la escuela primaria son las clases congestionadas, especialmente de los primeros grados, el poco tiempo que se destina en la escuela al aprendizaje y la falta de libros y materiales educativos en las aulas.

En resumen, el sistema educativo salvadoreño progresa a un ritmo muy lento para tener impactos significativos en la estructura educativa de la población del país, una población caracterizada por sus bajos niveles educativos. Esto a su vez se relaciona con y se agudiza por la baja calidad de la educación que reciben los afortunados alumnos que logran avanzar en el sistema educativo. El sistema educativo fracasa a todos los niveles en términos de la meta básica de lograr que los alumnos adquieran destrezas mínimas en el lapso previsto en cada ciclo. Muchos alumnos repiten y, eventualmente, abandonan el sistema, lo cual se traduce en pérdidas del potencial humano que nunca alcanza niveles superiores de capacitación, y en costos exagerados por graduado por las bajas tasas de graduación en el tiempo previsto.

5. Igualdad de oportunidades educativas, desafío central del sistema educativo en El Salvador.

Pero tanto o más grave que el desafío que representan los bajos resultados del sistema educativo de El Salvador lo es el hecho de que el sistema educativo perpetúa las diferencias sociales.

En otros países la educación representa un mecanismo de movilidad social. Al aumentar las destrezas de los estudiantes, la escuela permite que los alumnos aspiren a mejores niveles de empleo y de ingresos y, consecuentemente, a una mejor calidad de vida. Un sistema educativo comprometido con proporcionar igualdad de oportunidades educativas permite que los padres y madres puedan aspirar a una vida mejor para sus hijos que la que ellos han tenido, por la vía de la educación y del esfuerzo.

En El Salvador, como en otros países, los niveles educativos de la población se asocian a sus niveles de ingresos. El cuadro 6 resume esta relación.

Entre el 20% de más bajos recursos en la población, una de cada cuatro personas no tiene ninguna escolaridad, siete de cada diez personas tienen tres años de escolaridad o menos, y solo 2% tienen más de 10 años de escolaridad. En contraste, en el 10% con

más altos ingresos en la población dos de cada cinco personas tienen 10 años de educación o más, y sólo una de cada cuatro personas tienen tres años de escolaridad o menos, apenas una de cada diez personas en este grupo no tiene ninguna escolaridad.

Cuadro 6. Distribución de la población de 6 años y más por quintiles de ingreso según años de estudio aprobados.

AÑOS DE ESTUDIO APROBADOS	PRIMER QUINTIL	SEGUNDO QUINTIL	TERCER QUINTIL	CUARTO QUINTIL	NOVENO DECIL	DECIMO DECIL
NINGUNO	38,38%	32,24%	24,07%	17,65%	13,18%	10,51%
1-3 AÑOS	33,76%	31,74%	28,47%	22,54%	18,10%	14,98%
4-6 AÑOS	18,61%	21,95%	25,01%	24,53%	21,07%	18,37%
7-9 AÑOS	6,69%	9,66%	13,44%	17,14%	15,72%	13,32%
10-12 AÑOS	2,06%	3,71%	7,05%	13,01%	18,77%	19,29%
13 Y MAS AÑOS	0,43%	0,64%	1,90%	4,98%	13,02%	23,45%
OTROS	0,07%	0,06%	0,06%	0,14%	0,13%	0,09%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Derivado de: Miplan. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Urbano y Rural. 1992. p. 93.

La oportunidad educativa en El Salvador no es la misma para niños que provienen de hogares de distinto nivel de ingreso.

El cuadro 7 muestra cómo a nivel básico, por ejemplo, los niños de hogares más pobres tienen menor oportunidad de ingresar a la escuela, lo hacen más tarde, y permanecen en ella menos años que los niños de hogares con más recursos económicos.

Así, mientras que en el 20% más pobre de la población sólo uno de cada dos niños está matriculado en la escuela a los 7 años, en el 10% más rico de la población 9 de cada 10 niños asisten a la escuela a esta edad. Para el 20% más pobre de la población sólo 3 de cada 4 niños asisten a la escuela (a la edad de 9 años y durante 3 años), mientras que para el 10% más rico de la población 3 de cada 4 niños asisten a la escuela a los 5 años, 9 de cada 10 asisten a los 7 años, cifra que se mantiene hasta los 14 años.

Cuadro 7. Porcentajes de niños que asisten a la escuela por edad y grupo de ingreso.

Edad	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Primer Quintil	7%	16%	30%	55%	66%	74%	75%	76%	71%	64%	53%	45%
Segundo Quintil	11%	20%	38%	62%	71%	80%	83%	81%	78%	70%	59%	52%
Tercer Quintil	20%	36%	54%	71%	84%	87%	88%	87%	84%	74%	72%	58%
Cuarto Quintil	30%	53%	74%	84%	91%	93%	94%	95%	91%	86%	74%	70%
Noveno Decil	41%	69%	83%	90%	96%	90%	96%	96%	94%	89%	79%	81%
Decimo Decil	53%	74%	85%	91%	99%	95%	96%	97%	92%	90%	87%	82%

Derivado de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Urbano y Rural. 1991.

Las desigualdades en las oportunidades de acceso a los niveles básicos del sistema educativo se agudizan en los niveles superiores. Los alumnos que provienen de hogares de bajos ingresos tienen muy poca probabilidad de completar la escuela básica, con lo que su probabilidad de ingresar a niveles superiores de educación es también muy baja.

Qué grupos de ingreso tienen acceso a la educación superior? El cuadro 8 muestra la distribución de los estudiantes de educación superior en 1992 por nivel de ingreso. Más de la mitad de los estudiantes (57%) pertenecen al 20% de los hogares con los mayores ingresos en el país, 32% pertenecen al 10% de los hogares con ingresos más altos en el país. Sólo 7% de los estudiantes de educación superior provienen del 40% de los hogares con menores ingresos en el país.

Esto plantea el tema de la equidad en el financiamiento público de la educación superior. El financiamiento público de un servicio que beneficia predominantemente a los grupos superiores de ingreso significa una transferencia directa de recursos de parte de los grupos más pobres a los más ricos.

Esto es particularmente claro en instituciones cuyo financiamiento principal son recursos públicos, tal como la Universidad de El Salvador. Aun asumiendo que los pocos estudiantes universitarios de los grupos de ingreso más bajos están todos inscritos en la Universidad de El Salvador esto significaría que 1.652 de los 26.232 alumnos de la Universidad de El Salvador provienen del 20% más pobre del país, 3.449 del siguiente 20% más pobre y 9.078 del siguiente más pobre. Es decir que casi la mitad de los alumnos provendrian del 40% de los hogares con mayores ingresos. Este supuesto es especialmente estricto, pues supone que las universidades privadas, con sus programas de matricula diferenciada y becas no recibirían ningún alumno del 60% de los hogares con menores ingresos en el país.

Cuadro 8. Acceso a la educación superior por nivel de ingreso.

	Grupos de Ingreso						
	Quintiles				Deciles		
	Primer 20% <	Segund. 21%-40%	Tercer 41%-60%	Cuarto 61%-80%	Noveno 81%-90%	Decimo 91%-100%	Total
Total							
	2.119	4.076	10.637	22.221	22.571	28.562	90.186
	2,35%	4,52%	11,79%	24,64%	25,03%	31,67%	100,00%
Hombres							
	1.327	2.266	5.865	9.577	10.430	14.890	44.355
	2,99%	5,11%	13,22%	21,59%	23,51%	33,57%	100,00%
Mujeres							
	792	1.810	4.772	12.644	12.141	13.672	45.831
	1,73%	3,95%	10,41%	27,59%	26,49%	29,83%	100,00%
No Universitario							
	467	627	1.559	2.379	1.844	1.771	8.647
	5,40%	7,25%	18,03%	27,51%	21,33%	20,48%	100,00%
Universitario							
	1.652	3.449	9.078	19.842	20.727	26.791	81.539
	2,03%	4,23%	11,13%	24,33%	25,42%	32,86%	100,00%

Derivado de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples Urbano y Rural. 1991.

Esto sugiere que en El Salvador el sistema educativo actúa no como un mecanismo para brindar igualdad de oportunidades, sino como un mecanismo que perpetúa los niveles de desigualdad entre las familias. Esto es más grave que el desafío representado por los bajos resultados del sistema educativo porque mientras en relación a este tema existe un cierto consenso y debate público, en relación al tema de las desigualdades de oportunidad educativa existe un preocupante silencio.

Los resultados de las desigualdades de oportunidad educativa tienen una expresión patética en los distintos niveles de escolaridad alcanzados en zonas urbanas y rurales. En promedio, la población con más de 15 años que vive en zonas urbanas ha aprobado 7 grados de escolaridad, mientras que las personas que viven en zonas rurales han aprobado solo 2,8 grados de escolaridad[13]. Esta brecha expresa que los salvadoreños que viven en zonas urbanas y rurales han tenido un acceso diferencial a los códigos mínimos culturales que se adquieren en la escuela, tienen un dominio muy distinto del lenguaje y de habilidades básicas, han tenido oportunidades muy distintas de aprender valores y conocimientos. En efecto estas diferencias expresan un país dividido, lo cual es un desafío muy importante al buen funcionamiento de una democracia participativa.

[13] Cálculos en base a los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Multiples de 1991-1992.

El cuadro 9 muestra el número de alumnos matriculados en cada grado y nivel en 1992. Este cuadro indica que están matriculados aproximadamente el mismo número de mujeres y de hombres en cada nivel. Para interpretar las pequeñas desviaciones alrededor del 50% es necesario tomar en cuenta que en la población no existe paridad perfecta en el número de hombres y mujeres, según refleja el cuadro 10. Así por ejemplo, para las personas de 14 años o menos hay 49% de mujeres, esto haría esperar un porcentaje parecido de alumnas en educación básica, en este sentido llama la atención el mayor porcentaje de alumnas en los últimos grados de educación básica.

Cuadro 9. Matricula total por grado y sexo en 1992.

	Femenino	Masculino	Total	Fem/Total
Superior	46.708	48.227	94.935	49,20%
Bachillerato				
12	15.354	12.651	28.005	54,83%
11	17.842	15.800	33.642	53,03%
10	22.382	21.064	43.446	51,52%
Básica				
9	31.026	29.625	60.651	51,15%
8	35.290	35.038	70.328	50,18%
7	40.660	41.881	82.541	49,26%
6	45.707	44.773	90.480	50,52%
5	51.019	51.430	102.449	49,80%
4	58.734	59.549	118.283	49,66%
3	66.823	68.833	135.656	49,26%
2	76.063	78.312	154.375	49,27%
1	109.544	118.438	227.982	48,05%
Parvularia	49.623	48.077	97.700	50,79%

Fuente: Ministerio de Educación. Memoria de Labores 1992-1993.

Cuadro 10. Población total y población femenina en varios grupos de edad.

Edad	Total 1990	Femenino 1990	Femen/Total
0-4	786.964	386.500	49,11%
5-9	735.275	360.555	49,04%
10-14	728.033	357.514	49,11%
15-19	620.917	310.966	50,08%
20-24	485.002	248.568	51,25%

Fuente: Miplan. Estimación de la Población de El Salvador por Departamento y Municipio. 1992.

En el grupo de 15 a 19 años hay tantas mujeres como hombres en la población, lo que contrasta con el mayor porcentaje de mujeres en bachillerato.

En el grupo de 20-24 años hay 51% de mujeres en la población, lo que contrasta con que 49% de los alumnos en educación superior son mujeres.

En cualquier caso, las variaciones en relación a lo que cabría esperar si hubiera paridad perfecta son muy pequeñas, por lo que puede concluirse que no hay discriminación por género en el acceso a las oportunidades educativas.

En resumen, el sistema educativo salvadoreño no proporciona igualdad de oportunidades a estudiantes de distintos grupos socioeconómicos, con lo cual el sistema perpetúa las diferencias sociales, antes que contribuir a reducirlas.

El tema de la equidad no es independiente del tema de la calidad, de hecho es relativamente pequeño el número de alumnos que nunca ingresan a la escuela (15%), el problema es que muchos alumnos ingresan muy tarde, aprenden poco, repiten y, eventualmente, desertan de la escuela. Una educación de más calidad, que responda a las necesidades y realidades de los niños de distinto origen social, contribuiría tanto a aumentar los niveles de aprendizaje de los niños, como a que más niños tuvieran éxito y continuaran en la escuela.

6. Cuales son los factores que explican estos problemas de la educación en El Salvador?

6.1. La reducción sistemática de recursos para la educación.

En El Salvador los recursos destinados a financiar la educación de las futuras generaciones han disminuido sistemáticamente durante la última década de guerra. Como porcentaje del producto interno bruto, por ejemplo, el gasto en educación cayó de 3,6% en 1980 a 1,5% en 1992[14]. Esto expresa reducciones en el gasto público, pero también reducciones en el esfuerzo destinado al sector educativo dentro del gasto público. En efecto, como porcentaje del total del gasto de gobierno, el gasto en educación disminuyó de 24% en 1980 a 13,6% en 1992. En términos reales, el gasto educativo en 1992 representaba 86% del mismo gasto en 1980.

Estas reducciones, en gran parte forzadas por la guerra, tienen obviamente efectos en los recursos que el sector educativo puede financiar para lograr sus objetivos. El salario de los maestros en términos reales en 1992 equivalía a 32% del salario en 1980. Las reducciones salariales afectaron más a los maestros que a otras profesiones. Así, mientras que para la población en general el salario promedio en 1988 equivalía a 63% del salario promedio en 1978, para los maestros el salario promedio en 1988 equivalía a 43% del salario promedio en 1980 y 1978. Estas reducciones en la capacidad adquisitiva del salario de los docentes tienen efectos en el corto plazo al obligar a los maestros a buscar fuentes de ingreso adicional (que compiten con el tiempo que pueden dedicar a la preparación de sus clases, a su formación e incluso al cumplimiento efectivo de sus contratos de trabajo) y peor aún tienen efectos a largo plazo pues actúan como señales para alejar, antes que atraer, a posibles candidatos que aspirarían a la profesión docente. Es de esperar que la calidad de los aspirantes a maestros disminuya en la medida en que sea claro que la remuneración de la profesión disminuye.

En El Salvador el gasto por estudiante en educación primaria y media es la mitad de lo que en promedio invierten países con niveles comparables de ingreso per cápita[15].

Entre 120 países del mundo para los que existe esta información, en 1988, solo 4 países invertían menos recursos en educación como porcentaje del producto nacional bruto que

---

[14] Ver capítulo de Dewees, Klees y Quintana en este informe para una discusión más amplia del financiamiento de la educación.

[15] Estimando la relación entre gasto por alumno y nivel de ingreso per cápita en todos los países del mundo para los que hay datos, Gallagher estima, a partir del nivel de ingreso del país, el valor esperado de gasto por alumno en El Salvador en $ 130, lo cual contrasta con el gasto real de $ 65. (Gallagher, M. "El gasto educativo en El Salvador. Una perspeciva internacional" 1992. p. 400).

El Salvador (Zaire con 1,4%, Paraguay y República Dominicana con 1,5% y Haiti con 1,6%). De igual modo, El Salvador es de los países en el mundo con un menor gasto educativo por alumno, a todos los niveles, relativo al producto nacional bruto per capita. El Salvador está entre los 6 países en el mundo que menos recursos destinan por alumno de primaria, entre los 9 que menos recursos destinan por alumno de secundaria y entre los 32 que menos recursos destinan por alumno de educación superior. El cuadro 11 presenta el gasto promedio por región del mundo.

Cuadro 11. Esfuerzo relativo promedio de varias regiones en educación como porcentaje del producto nacional bruto en 1988.

		Gasto por alumno como % del PNB p.c.		
Región	Ed%PNB	Primaria	Secundaria	Superior
El Salvador(92)	1,50%	6%	9%	32%
El Salvador (88)	1,90%			
Mundo	4,86%	14%	30%	186%
Africa				
Sub-Sahara	4,38%	14%	60%	575%
Resto Africa	7,33%	13%	34%	184%
Asia	4,13%	11%	18%	76%
Caribe	6,94%	22%	21%	142%
EEUU-Canada	6,95%	19%	27%	46%
Europa-URSS	5,23%	17%	20%	46%
Latinoamerica	3,69%	9%	12%	52%
Oceanía	5,45%	15%	12%	78%

Fuente: Datos para El Salvador corresponden a 1992, ver el capítulo de Dewees, Klees y Quintana en este informe. Promedios para el resto del mundo corresponden a 1988, Reimers, F. "Education Finance in Latin America. Perils and Opportunities" Organization of American States. 1994.

El cuadro 12 muestra las cifras de gasto en educación como porcentaje del producto nacional bruto en El Salvador y otros países de América Latina.

Cuadro 12. Gastos en Educación como Porcentaje del PNB en 1988 en El Salvador y otros países de América Latina en 1988.

Bolivia	3,1
Brasil	3,7
Chile	3,6
Colombia	2,7
Costa Rica	4,3
Cuba	6,7
Ecuador	2,8
Haiti	1,6
Honduras	4,8
Mexico	3,6
Nicaragua	6,2
Panama	5,6
Paraguay	1,5
Peru	3,4
Republica Dominicana	1,5
Venezuela	4,5
El Salvador	1,9
El Salvador (1992)	1,5

Fuente: Unesco. Informe Mundial de Educación 1991.

Esta baja inversión de recursos en educación en El Salvador contrasta con la evidencia de que la educación es una de las inversiones que aumenta la productividad de los trabajadores. Se estima que la productividad de los trabajadores en el país ha disminuido entre 15% y 20% entre 1978 y 1993[16]. Los empleadores también perciben que la productividad ha disminuído.

Un corolario obvio parece ser que es necesario aumentar las oportunidades educativas de las nuevas generaciones de trabajadores, lo que requerirá de más recursos. Existe la capacidad en la economía del país de aumentar sensiblemente los recursos para la educación.

6.2. La administración de los recursos

Pero asignar más recursos al sistema educativo no será suficiente para responder a los desafíos presentados en este capítulo. Es claro que el sistema actual tiene altos niveles de ineficiencia, un graduado de sexto grado cuesta en promedio 70% más de lo que sería necesario si todos los alumnos culminaran el ciclo en el tiempo previsto, un graduado de básica cuesta, al menos, el doble de lo que sería necesario si todos los alumnos

[16] Ver el capítulo de Bicard y Gray en este informe.

terminaran el ciclo en el tiempo previsto, un graduado de media cuesta entre 40% y 86% más de lo que sería necesario si todos terminaran en el tiempo previsto[17].

La paradoja de que los recursos existentes son insuficientes para brindar una educación de calidad mientras hay un gran desperdicio de recursos sugiere que, en el largo plazo, es posible aumentar considerablemente el nivel de recursos por alumno si se implementan soluciones que permitan aumentar la eficiencia. Es decir, aumentar recursos para proporcionar más de lo mismo sería una forma onerosa de resolver el problema. Al mismo tiempo, el poder resolver los problemas de eficiencia requerirá en el corto plazo de más recursos para poder brindar una educación de calidad que permita que los estudiantes aprendan los contenidos esperados en el tiempo previsto.

Es necesario aumentar la eficiencia técnica con que se presta el servicio educativo, esto requiere cambios en la gestión del servicio, que se traduzcan en cambios en la oportunidad de que los alumnos aprendan en las escuelas, bachilleratos, universidades y centros de capacitación.

Aumentar la eficiencia técnica requerirá atención a los procesos administrativos y de gestión de la educación, así como a los aspectos específicos de cada subsector. Esta sección elabora los problemas generales de administración del sector, secciones subsiguientes elaboran los problemas de cada subsector.

El sector educativo carece de un proceso de definición de políticas que permita integrar la gestión del sector con necesidades y desafíos de desarrollo global. La definición de políticas no es pro-activa, sino que está condicionada a la disponibilidad de recursos, cooperación internacional y a la información disponible. En este sentido no existe una visión que oriente los esfuerzos de desarrollo del sector y que conecte estos esfuerzos a objetivos externos a las necesidades propias del sistema educativo.

La falta de información y de sistemas que permitan desarrollar esta visión se traduce en un proceso presupuestario desligado de la planificación y que mas bien repite las asignaciones de años anteriores, con lo que es un mecanismo de repetición del 'status quo' más que un mecanismo que promueva el cambio y la innovación educativa.

La normativa jurídico-legal es excesiva, anticuada y limita la posibilidad de conexión entre el sistema educativo y el desarrollo económico, científico y social.

La organización del Ministerio de Educación es estructuralmente compleja y

---

[17] Estas estimaciones se basan en rangos de alumnos por graduado obtenidos con las cifras reportadas de repitencia y deserción y con las estimadas con la metodología desarrollada por Ernesto Schiefelbein.

compartamentalizada, con excesivas funciones. Esta estructura concentra la toma de decisiones e inhibe las iniciativas locales que podrían aumentar la eficiencia en el uso de recursos.

Hay serios problemas en la administración de personal en la carencia de criterios objetivos para reclutamiento y evaluación, y hay un margen muy estrecho en los niveles de remuneración de personal con distintos niveles de formación, lo que dificulta atraer personal de alto nivel.

La organización regional del ministerio promueve las desigualdades en la asignación de recursos y limita la planificación y el seguimiento. Hay poca coordinación en la administración de recursos extraordinarios y en la cooperación internacional.

6.3. Problemas de Educación Básica

Este nivel constituye la base del sistema educativo. Mientras no todos los niños accedan a la escuela y mientras no tengan la oportunidad de aprender, será imposible modificar los bajos niveles de educación de la población.

Desde el punto de vista de los problemas de equidad mencionados anteriormente el principal desafío está representado en que hay un 15% de niños que nunca ingresan a la escuela, el cual representa 25% de los niños de la quinta parte más pobre de la población. Además los niños pobres que ingresan a la escuela lo hacen más tarde y permanecen en ella menos tiempo que los demás.

Hay proporcionalmente muchos más niños que no asisten a la escuela en las zonas rurales que en las zonas urbanas, por lo cual estas deben ser las zonas prioritarias para expandir el acceso.

Desde el punto de vista de brindar educación de más calidad a quienes tienen acceso a la escuela, los principales problemas son que la oportunidad de que los niños aprendan está seriamente limitada por el poco tiempo que las escuelas destinan a este propósito, hay pocas horas de clase al día, muchas inasistencias de maestros y muchas actividades escolares que compiten con actividades enfocadas en aprender las destrezas básicas de lecto-escritura y aritmética.

Las prácticas docentes, a su vez, limitan la oportunidad de que los niños aprendan, especialmente los niños que ingresan tardíamente a la escuela, que faltan frecuentemente por necesidad económica y que trabajan. Los maestros utilizan técnicas poco diferenciadas de enseñanza, la actividad del docente está centrada en el maestro y no centrada en el alumno, el aprendizaje tiene poca relación con el contexto en que viven los niños. Faltan recursos y materiales de enseñanza.

Por mucho tiempo la formación docente ha sido un tema ignorado en materia de política pública. Las escuelas normales donde se formaban maestros para escuelas primarias fueron cerradas sin haber sido sustituídas por un sistema de formación profesional adecuado a los distintos niveles de los niños. Sólo durante los últimos dos años se han iniciado procesos de capacitación a docentes en servicio, enfocados en los maestros del primer ciclo de educación básica.

Existen pocos recursos de aprendizaje en las aulas, y en particular pocos materiales a los que tenga acceso directo y continuo el niño.

Otro problema en este nivel es que los padres apoyan poco la labor de la escuela. Los padres tienen, relativamente, poca información sobre los beneficios de asistir a la escuela, sobre las ventajas de que los niños se matriculen a tiempo, sobre la importancia de asistir diariamente, y sobre las formas en que ellos pueden apoyar el aprendizaje de sus hijos. En definitiva, los padres están poco capacitados para demandar y promover la calidad en el servicio educativo.

6.4 Problemas de la Educación Media.

Si bien el acceso a la educación media es relativamente restringido (sólo uno de cada cuatro alumnos en la edad correspondiente ingresa al bachillerato), esto se debe fundamentalmente a los pocos alumnos que culminan la educación básica, la mayoría de los cuales continúan estudios de bachillerato. La solución al problema de acceso a este nivel, por lo tanto, está fuera del subsector.

La excesiva diversificación de bachilleratos crea un problema de eficiencia en la administración de los mismos, lo que acarrea una baja calidad en la oferta educativa.

La excesiva interferencia del Ministerio en los nombramientos de maestros y directores limita la capacidad de gestión y de respuesta eficiente de los establecimientos.

Los factores principales en la mala calidad de la educación a este nivel son la fragmentación e irrelevancia curricular y la deficiente formación de los maestros.

6.5. Problemas de la Educación Técnica, Vocacional y de Formación Profesional.

El principal problema que enfrenta la educación técnica es su desvinculación con el sector productivo. Son escasas las instituciones que mantienen relación con el sector potencialmente empleador y las que si la tienen, obtienen buenos resultados.

El sector es particularmente vulnerable en sus fuentes de financiamiento, con muy limitados aportes públicos y privados nacionales. Especialmente frágil es el sector de

formación profesional financiado casi totalmente por donantes internacionales.

6.6. Problemas de la Educación No-Formal.

Los problemas en este sector se concentran en cuatro grupos: políticos, financieros, sociales y educativos. Los primeros se refieren a la ausencia de una definición clara de prioridades que oriente la acción del sector y la excesiva dependencia de proyectos con financiamiento internacional, lo que se traduce en que los esfuerzos en la materia respondan a la multiplicidad de objetivos de los donantes más que a un marco de políticas y prioridades nacionales.

Los problemas financieros se refieren a los bajos niveles de esfuerzo nacional en el sector, a la baja capacidad de ejecución de los presupuestos de proyectos con financiamiento internacional en los Ministerios y a la excesiva proporción de los presupuestos destinada a salarios.

Los problemas sociales incluyen las dificultades derivadas de que la población beneficiaria vive generalmente en condiciones de pobreza y extrema pobreza, lo que dificulta su participación en proyectos educativos. Hay una excesiva dependencia de los voluntarios y hay excesiva fragmentación en los programas en el sector, lo que resulta en duplicación y pérdida de esfuerzos.

Los problemas educativos incluyen la ausencia de un perfil del educador no formal, la falta de evaluación y sistematización de experiencias y la falta de un curriculum común nacional para las diversas modalidades de educación no formal. La metodología preferida está centrada en el docente con pocas oportunidades de participación.

6.7. Problemas de la Educación Universitaria.

Un problema fundamental de la educación universitaria es su desvinculación de la realidad que espera a los egresados en el mundo del trabajo.

Otro problema del sub-sector es la excesiva dependencia del financiamiento de matrícula en las universidades privadas, y del subsidio público en el caso de la Universidad de El Salvador.

Aunque no existe información estadística que permita analizar la eficiencia de las distintas carreras y universidades, muchos coinciden en el bajo nivel de la educación que se ofrece en la mayoría de las universidades. Tampoco existe información sobre el flujo de alumnos o los costos por graduado, lo que hace difícil tomar decisiones para mejorar la eficiencia de las universidades.

No existen mecanismos de acreditación u otros sistemas de evaluación y control de la calidad de la educación que se imparte.

Dos barreras importantes a la calidad de la educación universitaria son la deficiente preparación de los egresados de bachillerato y las limitaciones de las universidades para remunerar adecuadamente a su personal, lo que restringe el tiempo que estos pueden dedicar a la preparación de sus clases y a sus alumnos.

6.8. Problemas de la formación gerencial.

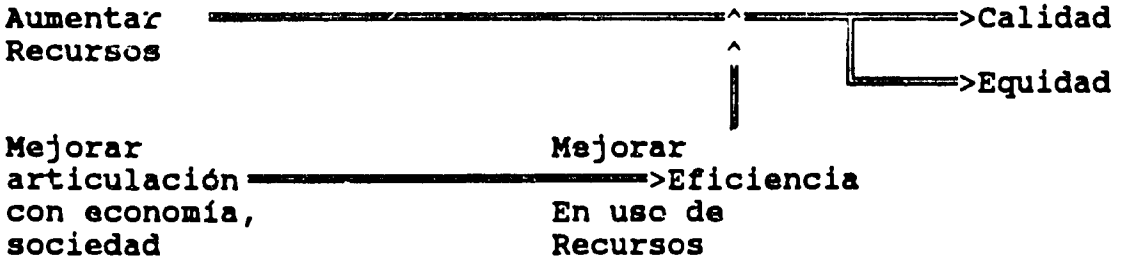
En El Salvador la capacitación formal de los administradores se ofrece en las licenciaturas en administración de empresas y en la maestría de administración de empresas. La capacitación no formal, que en gran parte se dedica a llenar las deficiencias de los egresados de la mayoría de las Universidades, se brinda en cursos y seminarios no acreditados con un título reconocido por el Ministerio de Educación.

Los principales problemas de la formación gerencial a nivel formal son la falta de preparación de los profesores, muchos de los cuales carecen de experiencia práctica en la realidad para la que están preparando a los alumnos y la consecuente falta de pertinencia de los programas de formación. La capacitación no formal depende excesivamente de instructores extranjeros y tiene un alcance demasiado limitado.

Existe un vacío en la formación de administradores que no son capacitados específicamente para afrontar las realidades de la administración pública.

7. Opciones para el diálogo nacional en busca de respuesta a los desafíos del sistema de formación de recursos humanos.

Proponemos dos temas centrales para un diálogo de reforma educativa: aumentar la equidad y el acceso a todos los niveles y mejorar significativamente la calidad de la educación que se brinda. Para lograr esto se recomiendan tres estrategias generales: obtener más recursos para educación, mejorar la conexión entre la educación y la economía, sociedad, comunidad, lo que a su vez llevará a utilizar mejor los recursos. Esquemáticamente el modelo propuesto consiste en:



Esto nos lleva a proponer cuatro grandes recomendaciones de política:

Asignar mas recursos a la educación
Mantener la prioridad de la educación básica
Descentralizar la administración educativa
Estimular activamente la calidad en el sistema formal

El nivel básico debe continuar recibiendo atención prioritaria por constituir la base de la pirámide educacional. Esta ha sido claramente la orientación principal de política y a la que responden dos proyectos de mejoramiento de cobertura (EDUCO) y calidad (SABE). Esta prioridad al nivel debe mantenerse en el corto y mediano plazo.

La solución de los graves problemas en la educación básica requerirá también mayor coordinación entre las políticas de educación y de salud. Los bajos niveles de consumo de yodo, por ejemplo, y las altas tasas de desnutrición sin duda contribuyen al bajo desempeño escolar de los niños. Atender a las condiciones de salud y nutrición infantil es una condición necesaria (pero no suficiente) para promover la oportunidad educativa.

Sin embargo, la atención prioritaria a la educación básica no debe significar un descuido a otros niveles del sistema educativo. Este debe entenderse como sistema y en ese sentido son necesarias decisiones y esfuerzos para mejorar, particularmente la calidad en los niveles superiores.

En el mediano plazo es importante que El Salvador trate de brindar los niveles más altos de educación posibles a la mayoría de la población. En la práctica, dada la ineficiencia del sistema en su base, pasarán al menos 5 ó 7 años para que las recomendaciones propuestas a nivel básico puedan aumentar significativamente el número de aspirantes a educación secundaria y 8 a 10 años para que estas mejoras impacten el número de aspirantes a educación superior.

Sin embargo, debe enfatizarse que el escenario contemplado en este informe, del desarrollo económico por la vía de la expansión de exportaciones manufactureras demandará mano de obra calificada, al menos, a nivel secundario y que la educación primaria será insuficiente. Por lo tanto, debe tenerse como horizonte la expansión del acceso a la secundaria y el aumento de la calidad a este nivel.

La mayor demanda por educación secundaria será estimulada tanto por los aumentos en el número de graduados de educación primaria, como por la demanda de una mano de obra calificada a medida que se expanda la actividad industrial orientada a la exportación.

El compás temporal que brinda la demora en la demanda por educación secundaria (5-7 años) debe ser aprovechado para iniciar inmediatamente reformas que resulten en mejorar la calidad a este nivel.

En educación secundaria y universitaria es necesario mejorar significativamente la calidad y pertinencia de esta educación.

Una de las necesidades comunes para lograr cambios en todos los niveles es atender a la formación de docentes. El sistema de formación docente fue seriamente debilitado durante los años de la guerra: es prioritario atender este tema.

La educación técnica y la capacitación son especialmente importantes en este momento en El Salvador porque son los mecanismos que permitirán, en el corto plazo, renovar la base técnica productiva y dar oportunidades de empleo productivo al número creciente de personas que ingresan al mercado laboral sin destrezas básicas apropiadas.

En formación técnica y vocacional, así como en educación no-formal son necesarios mecanismos de coordinación que permitan integrar un sistema en cada uno de estos subsectores.

La formación de administradores, especialmente para el sector público, ha sido un tema relativamente ignorado hasta el momento y debe recibir atención con miras a apoyar los esfuerzos de modernización y descentralización del Estado.

El Estado deberá jugar un papel central en el financiamiento de estas reformas en la mayoría de los niveles. La opción de intentar mejorar significativamente la oferta y la calidad de la educación parvularia, básica y media por la vía de la privatización de la educación probablemente produzca pocos resultados en cuanto que El Salvador tiene ya uno de los sistemas educativos más privatizados del mundo. Dada la prevalencia de la pobreza en el país y dado el papel central asignado al tema de aumentar la equidad en la provisión educativa, la expansión de la matrícula privada en esos niveles tendría logros contraproducentes.

El cuadro 13 muestra el porcentaje de alumnos matriculados en instituciones privadas en El Salvador y en otras regiones del mundo.

Cuadro 13. Porcentaje de matrícula privada en El Salvador y en el resto del mundo.

País	Parvularia	Primaria	Secundaria
El Salvador	33%	14%	50%
Mundo	49%	15%	24%
Africa			
Sub-Sahara	54%	17%	26%
Resto Africa	82%	9%	10%
Asia	--	--	--
Caribe	79%	12%	16%
EEUU-Canada	20%	8%	7%
Europa-URSS	--	--	--
Latinoamerica	30%	17%	32%
Oceania	--	--	--

Fuente: Datos para El Salvador corresponden a 1992, derivados de la Memoria de Labores del Ministerio de Educación 1992-1993. Datos para el resto del mundo provienen de Reimers, F. 1994. "Education Finance in Latin America. Perils and Opportunities".

Paradójicamente, dado que la educación técnica es una de las modalidades en relación a la cual la literatura internacional coincide en señalar las ventajas de su privatización, en El Salvador 7 de cada 10 alumnos en educación superior tecnológica estudian en instituciones publicas, por lo que existe un amplio margen para promover la privatización de este nivel. La Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (Fepade) es una iniciativa importante para involucrar al sector privado en la capacitación técnica y gerencial. Los Comités Asesores y Ejecutivos de Fepade aumentan la probabilidad de que los egresados de los programas de capacitación obtengan empleo. Fedisal es otra experiencia positiva en esta misma dirección.

El 67% de la matrícula universitaria en estos momentos asiste a instituciones privadas, lo cual sugiere que, a mediano plazo, a medida que se expande el número de graduados de secundaria proveniente de hogares menos privilegiados, serán necesarios esfuerzos por mejorar las oportunidades de acceso a la educación superior para estudiantes capacitados que no tengan recursos para financiar sus estudios universitarios.

Los esfuerzos del Estado en este sentido deberán ser de incentivar mejoras en la calidad de la oferta de la educación universitaria, y de comenzar a experimentar con sistemas de financiamiento a estudiantes de menos ingresos para asistir a universidades públicas y privadas, tales como sistemas de crédito educativo o becas.

Muchos de los esfuerzos para aumentar la calidad de la educación superior deberán provenir del sector privado y de las mismas universidades. Una iniciativa muy importante es la Comisión de Vinculación Universidad-Industria que ha auspiciado la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. Será necesario que esta comisión profundice en sus

acciones para estrechar los vínculos entre la formación universitaria y el mercado de trabajo.

Otra iniciativa importante y positiva es el proyecto de Ley de Educación Superior, actualmente en estudio. Es necesario redefinir una normativa para responder a la complejidad del sub-sistema universitario y para facilitar la coordinación inter-institucional. Es necesaria una discusión de los mecanismos de implementación de la ley.

7.1. Opciones para educación básica.

Debe expandirse la oportunidad de acceso nombrando maestros y construyendo aulas, para incluir al 15% de cada grupo etáreo que no tiene acceso a la educación. El proyecto EDUCO es un esfuerzo que ya existe en este sentido. Esto significaría iniciar la ampliación de 700 aulas y maestros, anualmente, durante un período de 6 años para cubrir hasta sexto grado, y de 9 años para cubrir la educación básica. Es importante considerar, sin embargo, que esta ampliación de capacidad del sistema debe priorizar en las zonas en las que la cobertura es particularmente baja. Los nombramientos de maestros deben enfocarse en los primeros grados, en las zonas rurales y en las zonas que tienen mayores tasas de alumno/profesor.

Junto con la construcción de estos espacios educativos deben nombrarse los docentes necesarios para atenderlos.

Recomendamos también que se amplíen los programas de alimentación escolar. La gravedad de la extensión de la pobreza en el país hace necesarias intervenciones que permitan que los niños estén en condiciones de aprender. Esto a su vez puede también actuar como incentivo para promover la asistencia a la escuela.

La provisión de materiales educativos debe ser una alta prioridad. El proyecto SABE ha iniciado esfuerzos en este sentido y contempla planes de expandirlos. Estos esfuerzos deben continuarse, perfeccionarse y ampliarse. De igual modo deben realizarse esfuerzos agresivos para absorber estos programas, actualmente financiados con recursos de donación, en los presupuestos ordinarios del Ministerio de Educación. Los materiales educativos son el elemento central para permitir una mejora sustancial en la eficiencia técnica de la enseñanza. Estos materiales deben estar centrados en el alumno. La provisión de libros de texto, módulos de aprendizaje, cuadernos de trabajo y bibliotecas de aula debe recibir una alta prioridad en el corto plazo.

Deben mejorarse los sistemas de distribución de la canasta básica, con mayor participación de los padres de familia en la adquisición y distribución de materiales educativos.

La capacitación de maestros debe recibir atención especial. Un área que requiere atención inmediata, aún cuando sus efectos serán de mediano plazo, es el diseño de un sistema de formación inicial de maestros. Este es un área propicia para promover cooperación entre el Ministerio de Educación e instituciones tales como Universidades y ONGs.

Deben continuarse los programas de formación de maestros en servicio. Las líneas de acción en este sentido, ya contempladas en el proyecto SABE, pueden perfeccionarse enfatizando la capacitación en lecto-escritura y promoviendo reuniones de maestros para intercambiar experiencias. De particular importancia es el establecimiento de 14 escuelas de demostración para desarrollar experiencias pedagógicas innovadoras.

Es esencial capacitar a los maestros populares como una forma de regularizar su integración al sistema formal.

Un área que debe recibir atención prioritaria es la promoción de las relaciones entre la escuela y la comunidad. EDUCO ha iniciado un primer canal de relación, en tanto los padres de familia pueden contratar maestros directamente. Estos canales deben profundizarse y orientarse hacia que los padres puedan hacer demandas y aportes efectivos a la calidad de la educación que reciben sus hijos. Recomendamos campañas para motivar a los padres a matricular a sus hijos apenas cumplan los 7 años, para educar sobre los efectos de la asistencia regular a la escuela en las oportunidades de aprendizaje y para desarrollar expectativas apropiadas sobre lo que se aspira a enseñar en cada grado, así como a promover sugerencias sobre formas en que los padres pueden apoyar el aprendizaje de los niños.

Una experiencia que debe estudiarse cuidadosamente en materia de relaciones escuela-comunidad son las escuelas populares. Recomendamos la realización de un estudio de innovaciones educativas existentes en el país, incluídas las escuelas populares, Fe y Alegría, República Escolar, para identificar elementos exitosos en relación con la comunidad y en promover la participación de alumnos y padres en la gestión escolar.

A mediano plazo recomendamos impulsar la descentralización con la creación de 14 oficinas departamentales y comités de apoyo a municipios. También se recomienda la racionalización de los nombramientos promoviendo la cercanía entre la escuela y el lugar de residencia.

A mediano plazo recomendamos que se mejoren los niveles de remuneración de los maestros a cambio de aumentos en el tiempo dedicado a la enseñanza anualmente y a un cumplimiento estricto de los contratos de trabajo. La determinación precisa del nivel de aumentos salariales requerirá de un estudio que compare el deterioro de las condiciones de remuneración de los docentes con el de otras personas con niveles de

formación y experiencia equivalentes, de manera que los niveles de aumento se establezcan tomando en cuenta los costos reales de oportunidad que enfrentan los maestros. Es muy importante que las escalas de aumento salarial se establezcan para recompensar la

7.2. Opciones para educación media.

En lo inmediato se recomienda priorizar las mejoras de la calidad de la educación que se imparte en este nivel, esto requiere tres acciones coordinadas:

Revisión curricular, que debe incluir una simplificación y racionalización del número de opciones existentes, así como diseño de programas más pertinentes e integrados. El énfasis en esta revisión deberá estar en desarrollar la flexibilidad en el estudiante y desarrollar su capacidad de adaptación a aprendizajes futuros. La educación media debe ser general, lo que podría significar concentrar la oferta de educación media pública en un solo bachillerato o en tres opciones (general, comercial e industrial). El número de asignaturas debe también reducirse.

Actividades de capacitación a los docentes y administradores del sector nuevo y en servicio. El sector ha carecido de atención especializada y debe capacitarse por áreas, en metodologías activas y en trabajo con adolescentes.

Fortalecer la capacidad de gestión de los centros, aumentando la responsabilidad de las escuelas secundarias en la administración de los establecimientos. Recomendamos transferir a los centros de educación media las responsabilidades por nombramiento de directores y profesores, administración de presupuestos, innovación curricular y organizacional y captación de fondos de otras fuentes.

A mediano plazo recomendamos el diseño de un sistema de información que evalúe los resultados del aprendizaje y el desarrollo de un sistema de becas o créditos para estudiar en el nivel superior de acuerdo a criterios de rendimiento en el nivel medio y a las condiciones socioeconómicas de los alumnos.

7.3. Opciones para educación técnica y vocacional.

Consistente con la recomendación de simplificar el número de opciones del bachillerato, se recomienda que la formación técnica se imparta en mayor coordinación con el sector productivo, y cambiando el papel del Estado de ejecución a orientación y coordinación. La creación del INSAFORP permitiría reducir el papel del Ministerio de Educación en este campo, el cual sería asumido por este nuevo Instituto.

Tres iniciativas importantes que deberán apoyarse y fortalecerse en este subsector son el

establecimiento del INSAFORP como entidad coordinadora y certificadora, orientada a la articulación de un sistema, la modernización del ITCA y el desarrollo de la Ciudadela Don Bosco. Recomendamos que el INSAFORP no participe directamente en la ejecución de programas de capacitación.

Una recomendación de alta prioridad es el establecimiento de un sistema de información y seguimiento que permita conocer las demandas del mercado laboral y su relación con las distintas opciones de capacitación técnica.

Recomendamos expandir la base de financiamiento del sub-sector aumentando las contribuciones publicas y privadas nacionales para disminuir la vulnerabilidad que resulta de la dependencia excesiva de fuentes de financiamiento externo. En particular, proponemos mecanismos que aumenten la participación de los beneficiarios directos y de los empleadores en el financiamiento de esta capacitación, especialmente de la formación profesional.

Recomendamos racionalizar la oferta de educación superior tecnológica, la cual tiene altos costos y poca demanda. Esto significará consolidar y fortalecer las instituciones de excelencia (por ejemplo ITCA y Ciudadela Don Bosco), y cerrar otras instituciones o convertirlas en bachilleratos generales.

Recomendamos agilizar el funcionamiento del Comité Coordinador Educación-Trabajo para normalizar la educación técnica y para instrumentar las recomendaciones que aquí se formulan en relación al subsector.

7.4. Opciones para la Educación No-Formal.

A corto plazo recomendamos definir un marco jurídico-legal que regule las relaciones de cooperación entre el Estado y los organismos no gubernamentales.

También a corto plazo recomendamos crear y estimular redes de educación no formal por áreas de acción para facilitar la coordinación y mejor uso de recursos.

Recomendamos reducir la vulnerabilidad que resulta del excesivo financiamiento externo, diversificando los mecanismos de financiamiento para incluir aportes de la empresa privada, estado y comunidades.

Recomendamos una 'Ley del voluntariado' que reconozca el papel de los voluntarios en el funcionamiento de las comunidades.

Reorientar el papel de los Ministerios del Gobierno Central para actuar como orientadores y coordinadores, brindando asistencia técnica y financiera, pero

descentralizando la coordinación a las municipalidades y a las ONGs y organizaciones que tienen presencia sostenida en las comunidades.

7.5. Opciones para la Educación Superior.

Muchas de las recomendaciones en este subsector están dirigidas a las universidades mismas en vista de que ellas tienen la principal responsabilidad por la gestión del sector, y de que la mayoría de la matrícula asiste a universidades privadas.

Recomendamos una política que promueva la integración de las universidades al desarrollo del país y una mayor apertura del sistema hacia otras instituciones y sectores nacionales e internacionales.

Recomendamos también diversificar las fuentes de financiamiento. Las Universidades son actualmente demasiado dependientes del financiamiento procedente de la matrícula, en el caso de las privadas, y del financiamiento del Estado, en el caso de la Universidad de El Salvador.

Recomendamos el diseño de un sistema de información sobre la matrícula, promoción, graduados, costos por alumno, en todas las carreras en las distintas universidades, que permita tomar decisiones de política y decisiones de las instituciones, así como el intercambio y coordinación inter-institucional.

Recomendamos mejorar el proceso de acreditación de los egresados universitarios.

Recomendamos evaluar y estimular el trabajo académico.

Recomendamos la revisión del curriculum a partir de la elaboración de perfiles profesionales. El nuevo curriculum debe enfatizar prácticas y destrezas de investigación para el análisis de problemas y la búsqueda creativa de soluciones.

7.6. Opciones para la Formación de Gerentes.

Las universidades deben desarrollar planes de capacitación y actualización de sus catedráticos, así como promover el uso de metodologías más participativas que propicien el desarrollo formativo de los estudiantes.

La formación de licenciados en administración debe continuar con un énfasis en habilidades generales de administración, pero incluyendo asignaturas que desarrollen habilidades gerenciales y pertinentes a la gestión pública.

Recomendamos establecer Consejos Académicos que permitan la comunicación entre las

instituciones formadoras y representantes de los sectores público y privado.

Recomendamos incluir oportunidades de trabajo y pasantías dentro de los programas universitarios con el objetivo de familiarizar a los estudiantes con el ambiente de trabajo y de adquirir experiencia práctica.

7.7. Opciones de reforma administrativa y descentralización.

La columna vertebral que permitirá articular e implementar los cambios propuestos en cada uno de estos subsectores serán las transformaciones en la gestión del sistema educativo.

Esta reforma administrativa deberá ser amplia y sistémica y deberá permitir que la administración del sector responda a una nueva visión de las metas y objetivos de la educación y no al revés.

En primer lugar recomendamos abrir espacios para influenciar la definición de políticas y prioridades a la sociedad civil, creando Consejos Asesores en el nivel central del Ministerio de Educación y en los departamentos. Esta recomendación está orientada al establecimiento de consensos nacionales que permitan generar políticas de Estado en educación.

En apoyo de lo anterior, recomendamos fortalecer la capacidad de formulación de políticas, programas y proyectos en el Ministerio de Educación. Esto requiere un sistema de información sobre el sistema educativo y un plan de información de insumos y resultados educativos. Recomendamos la formulación y ejecución de un plan informático estratégico.

Se recomienda ajustar la estructura administrativa a una redefinición de funciones.

> A nivel central, el Ministerio se concentraría en la elaboración de programas operativos a partir de políticas nacionales, evaluar el funcionamiento del sistema, asegurar la equidad en la distribución de recursos, identificación de recursos extraordinarios, estimular la formación docente y promover la innovación educativa.
>
> A nivel regional, los departamentos planificarán y presupuestarán, recopilaran y analizarán información, implementación de programas de formación docente y evaluación de necesidades.
>
> A nivel departamental, las gerencias departamentales supervisarán el funcionamiento de los centros, seleccionarán, nombrarán y supervisarán el

personal, administrarán el presupuesto y distribuirán recursos materiales.

A nivel de distrito escolar se recogerá información sobre necesidades de infraestructura y actualización docente.

A nivel de la escuela se programará el curriculum, se evaluará el aprendizaje, se administrarán programas especiales, se estimulará la participación de padres de familia y se administrarán los recursos docentes.

Como parte de la modernización organizacional del Ministerio de Educación proponemos separar el área de cultura. Se recomienda también incorporar al Ministerio en la definición de políticas de investigación, de capacitación laboral y de producción y desarrollo industrial.

Recomendamos simplificar y actualizar las normas jurídicas.

A mediano plazo recomendamos transferir paulatinamente la administración de recursos educativos a instancias locales, incluyendo las municipalidades, organizaciones privadas, sociedades de padres de familia y otros.

Las iniciativas de modernización del Estado han motivado programas y proyectos para fortalecer la capacidad de gestión municipal en el desarrollo económico y social. Estas iniciativas cuentan con el apoyo de diversos sectores políticos del país, asi como con la colaboración de agencias internacionales.

En función de asegurar la consistencia y aprovechar los recursos disponibles, sería conveniente que el MINED participe en la formulación, negociación, ejecución y evaluación de experiencias orientadas al fortalecimiento municipal mediante la descentralización de funciones y competencias. Para viabilizar esta propuesta, sería oportuno tener como marco de referencia en la administración y coordinación al Consejo Departamental de Alcaldes (promovidos por COMURES). El MINED en conjunto con el Consejo, serían los responsables de seleccionar los municipios iniciales, considerando entre otros: su capacidad administrativa, su capacidad de convocatoria para la participación comunal y su perfil socioeconómico y demográfico.

Recomendamos un reordenamiento territorial para armonizar las regiones administrativas con las demás del sector público, específicamente se recomienda que las regiones sean reformuladas para hacerlas equivalentes a las del Ministerio de Planificación. Se recomienda también establecer la equivalencia del distrito escolar con los municipios. Se sugiere que las regiones se enfoquen en unidades centralizadoras de información y recomendadoras de políticas.

También se recomienda la creación de un sistema nacional de evaluación de aprendizajes y un sistema de evaluación del desempeño del personal.

Es necesario reconocer un riesgo con las propuestas de reforma administrativa, el objetivo de estas es **simplificar** los procedimientos y organización existente, por lo cual no sería apropiado **añadir** a las instancias burocráticas presentes los nuevos espacios creados aquí. De lo que se trata es de **sustituir** unas modalidades de organización por otra, por lo cual la **creación** de nuevos espacios y cargos debe ir acompañada por la **eliminación** de otros que ya existen. Como regla general, cada nueva unidad que se cree debe ir acompañada de la eliminación o reducción de una unidad ya existente.

8. Conclusiones.

En síntesis, El Salvador se encuentra en un punto en que una atención prioritaria a la educación de su población será la única manera de responder adecuadamente a una economía global, de permitir la profundización de la democracia y de consolidar la paz.

El sistema de formación de recursos humanos del país se encuentra en una profunda crisis, producto de un prolongado período de descuido durante la década de la guerra y la pre-guerra. Los esfuerzos actuales por atender las necesidades más urgentes de la educación primaria son importantes y deberán ser sostenidos, pero es necesario un esfuerzo de grandes dimensiones para efectuar cambios profundos en el sistema educativo.

El sistema está subfinanciado, El Salvador es uno de los países del mundo que menos recursos invierte en educación a todos los niveles. Los recursos para aumentar significativamente el financiamiento de la educación están ahora disponibles en la economía nacional. De igual modo son necesarios esfuerzos profundos para mejorar la administración del sector educativo y la eficiencia en el uso de dichos recursos.

Los temas centrales de una agenda de diálogo nacional para modernizar el sistema educativo son aumentar significativamente la calidad y la equidad en la provisión de la educación. Para ello, es necesario aumentar significativamente los recursos destinados a la educación, mejorar la articulación del sistema educativo con la sociedad y la economía y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

El nivel básico debe continuar recibiendo atención prioritaria por constituir la base de la pirámide educacional. Sin embargo, la atención prioritaria a la educación básica no debe significar un descuido a otros niveles del sistema educativo. Este debe entenderse cómo sistema y en ese sentido son necesarias decisiones y esfuerzos para mejorar, particularmente la calidad en los niveles superiores.

En el mediano plazo es importante que El Salvador trate de brindar los niveles más altos de educación posibles a la mayoría de la población.

En el corto plazo continuará siendo importante la educación técnica y la capacitación, como mecanismos que permitirán renovar la base técnica productiva en lo inmediato y dar oportunidades de empleo productivo al número creciente de personas que ingresan al mercado laboral sin destrezas básicas apropiadas.

La formación de administradores, especialmente para el sector público, asi como para el sector privado debe recibir atención con miras a apoyar los esfuerzos de modernización y descentralización del Estado.

Las recomendaciones presentadas en este capítulo para responder a los temas de equidad y calidad pueden sintetizarse cuatro grandes recomendaciones de política:

Asignar mas recursos a la educación
Mantener la prioridad de la educación básica
Descentralizar la administración educativa
Estimular activamente la calidad en el sistema formal

Cada recomendación de política incluye acciones específicas, las que pueden resumirse así:

Asignar mas recursos a la educación

1 En esta recomendación se basan muchas de las recomendaciones restantes. Los recursos deben orientarse en linea con las recomendaciones específicas, por ejemplo dando prioridad a la educación básica, aumentando la proporción de los fondos de contrapartida de proyectos en este nivel con recursos propios, etc.

Mantener prioridad de educación básica

2 Enfocar esfuerzos en los primeros grados.

3 Expandir el acceso al primer grado de Educación Básica (construir aulas, nombrar maestros, campañas de ingreso oportuno)

4 Dotar de libros de texto y materiales de aprendizaje para los alumnos a las escuelas públicas en zonas mas desfavorecidas.

5 Desarrollar un sistema de formación docente para maestros de primaria, con atención a la formación pre-servicio y a la capacitación en servicio.

Descentralizar la administración educativa

6 Descentralizar la educación dando mayor poder de decisión a los niveles locales.

7 Promover la participación de los padres en la gestión escolar, profundizando la experiencia de EDUCO.

8 Profundizar la privatización de la educación técnica y vocacional.

Estimular activamente la calidad en el sistema formal

9 Enfatizar la adquisición de destrezas generales y de la capacidad de aprender en el sistema financiado con fondos públicos (básica y secundaria).

10 Estimular la elaboración de perfiles profesionales a nivel universitario y la correspondiente revisión de los programas de las carreras.

11 Establecer sistemas de información que permitan analizar la relación entre insumos, procesos y productos del sistema educativo.

Parvularia y Básica

12 Negociar con el magisterio aumentos salariales para el gremio a cambio de mayor tiempo para el aprendizaje en el aula, un cumplimiento estricto de los contratos laborales, implementación de sanciones por incumplimiento y disminución del papel de los gremios en la gestión del Ministerio de Educación.

13 Promover nuevos libros y materiales de aprendizaje.

14 Continuar la expansión de modalidades parvularias en zonas rurales y urbano-marginales.

15 Promover innovaciones educativas para aumentar la calidad de la educación que reciben niños en zonas desfavorecidas.

Media

16 Aumentar la esfera de decisión de los directores de escuelas secundarias públicas en la gestión de los establecimientos.

17 Iniciar reforma curricular, simplificar oferta curricular.

18 Establecer sistema de formación docente.

Universidad

19 Establecer fondo para estimular renovación curricular en universidades públicas y privadas.

El siguiente cuadro ilustra como las 19 recomendaciones que apoyan estas políticas se relacionan con los problemas principales del sector.

Recomendación	Equidad	Calidad (Eficiencia Interna)	Calidad (Pertinencia)
1. Asignar mas recursos al sector	Permitirá ampliar oferta educativa	Permitirá financiar opciones 2 a 19	Permitirá financiar opciones 2 a 19
2. Enfocar esfuerzos en primeros grados	Dara mas oportunidad a los mas pobres para aprender	Reducir tasas de repitencia en primero	
3. Expandir acceso primer grado	Dará acceso al 15% que no entra		
4. Dotar de libros y materiales a niños desfavorecidos	Dará a los mas pobres recursos para aprender	Reducirá el número de repitentes	Aumentará adquisición de destrezas básicas
5. Formación docente		Aumentará calidad de enseñanza	Aumentará adquisición de destrezas básicas
6. Descentralizar educacion	Acercará decisiones a problemas locales	Aumentará eficiencia en uso de recursos	Adecuará funcionamiento de la escuela a realidad local
7. Promover participacion madres y padres		Adecuará la escuela a la realidad de los niños	Aumentará la relación escuela-comunidad

8. Privatizar educacion tecnica y vocacional	Captará recursos privados adicionales de empleadores		Aumentará la conexión de la educación con el mundo del trabajo
9. Enfatizar destrezas generales en primaria y media			Aumentará la capacidad de aprender de los trabajadores
10. Elaborar perfiles profesionales.			Estimulará adecuación de programas al mundo profesional
11. Sistemas de informacion	Permitirá monitorear problemas de acceso y entrega de insumos a grupos particulares	Permitirá analizar el impacto de intervenciones en el aprendizaje de los alumnos	Permitirá relacionar insumos y procesos con mundo laboral
12. Pacto con maestros	Aumentará la presencia de maestros en escuelas remotas	Aumentará el tiempo disponible para aprender	
13. Promover nuevos libros y materiales de aprendizaje		Facilitará la tarea de los maestros	Enfocará el aprendizaje en destrezas generales
14. Expandir parvularia	Aumentará la oportunidad de exito en primaria de los mas pobres	Reducirá al número de niños que repiten grado	
15. Promover innovaciones	Algunas podrían ser respuestas a niños con necesidades especiales	Aumentará opciones para enseñar efectivamente	
16. Aumentar autonomia de secundarias		Aumentará la eficiencia en el uso de recursos en los centros	Permitirá respuestas mas apropiadas a la realidad de la escuela
17. Iniciar reforma curricular de media, simplificar.			Contribuirá a formación de destrezas generales
18. Establecer sistema de formacion docente media.		Aumentará la competencia de los maestros	
19. Fondo de reforma universitaria.		Reducirá el número de alumnos que repiten	Adecuará la oferta educativa a la realidad laboral

Obviamente, la síntesis de las recomendaciones contenidas en los 10 capítulos de este informe en 19 puntos es forzada. La elaboración de una estrategia y un plan de acción debe considerar las recomendaciones para cada sub-sector presentadas en el resto de este capítulo, así como la presentación detallada que se formula en cada uno de los capítulos del informe.

La implantación de esta estrategia requerirá de recursos financieros, si bien queremos

destacar que un mayor esfuerzo fiscal en educación es condición **necesaria** pero **no suficiente** para lograr progresos frente a los problemas de equidad y calidad que enfrenta el sector. La determinación precisa de los niveles de esfuerzo que serán necesarios requerirá de un estudio especialmente diseñado para costear las intervenciones propuestas en la estrategia una vez que la misma haya sido esbozada como resultado del diálogo nacional que proponemos se lleve a cabo sobre los desafíos y oportunidades que confronta el sector educativo.

En conclusión, el sistema educativo salvadoreño se encuentra en crisis. Es oportuno recordar que el ideograma chino para representar la palabra crisis se compone de dos caracteres, uno que representa peligro y otro que representa oportunidad. Será necesario un sostenido diálogo nacional que se traduzca en consensos amplios de modernización para poder actualizar el potencial contenido en la oportunidad de mejorar la educación de, con y para todos los salvadoreños.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

SEGUNDO CAPITULO

ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR E IMPLICACIONES PARA LA EDUCACIÓN

Mario Bicard
Clive Gray

Enero de 1994

Este es uno de diez capítulos del Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR E IMPLICACIONES PARA LA EDUCACIÓN

CONTENIDO

	Página
Resumen	
Introducción	1
Breve Historia Económica	4
Proyección Económica para los Próximos Años	10
Rendimiento Económico de los Gastos en Educación	14
Demanda y Oferta de Mano de Obra Calificada	22
Capacidad Financiera para Mejorar la Educación	32

RESUMEN

1- La emigración de salvadoreños durante los últimos 18 años alcanzó cifras muy elevadas.

2- La emigración consistió en las personas mejor preparadas. Se estima que la productividad de los residentes en El Salvador disminuyó entre un 15% y 20% en el lapso de 1978-1993.

3- La preparación académica de los que ingresan a la fuerza laboral es de inferior calidad al compararse con la de hace 15 años.

4- La productividad de la población salvadoreña es muy baja y deberían examinarse las experiencias alcanzadas por otros países que han seguido estrategias de rápido desarrollo.

5- Existe una alta correlación positiva entre las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto y la expansión de la parte del sector manufacturero en el PIB entre 1970-1991 en la muestra de países que han seguido estrategias de rápido desarrollo. También existe esta correlación positiva entre el crecimiento del PIB y las exportaciones manufactureras.

6- Existen significativos diferenciales de ingreso para los diferentes niveles de educación en El Salvador.

7- Esto sugiere que las inversiones en educación se traducirán en aumentos en la productividad de los trabajadores, la que a su vez se traducirá en aumentos en la capacidad de que el sector manufacturero de la industria compita en mercados globales, lo que a su vez permitirá mejores niveles de remuneración y mejor distribución del ingreso.

8- En base a la revisión de las tasas de crecimientos de los países de economías medianas de alto crecimiento, sugerimos una meta de crecimiento anual de 5% hasta el año 2004, desagregada en 3% para agricultura, 7,2% para manufacturas, 6,5% para la industria en total y 4,65% para servicios.

9- La combinación de estas metas con los coeficientes promedio y marginales basados en datos de El Salvador, proporcionan un amplio rango de estimaciones sobre la demanda futura de recursos humanos con educación superior y un rango menor de estimados en el caso de educación secundaria. En cualquier caso, la necesidad de educación superior parece ser más una de mejorar la calidad que de expandir la capacidad. En contraste, llenar la brecha en relación a los mandos medios requiere duplicar la matrícula de educación secundaria para el año 2004.

10- El capítulo concluye que es factible actualmente destinar incrementos significativos a la educación. Un aumento de recursos equivalente a 2% del PIB de 1988 (lo que equivaldría a triplicar los recursos actuales del sector en términos reales) representaría tan sólo el 10% de las importaciones.

ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR E IMPLICACIONES PARA LA EDUCACIÓN

Mario Bicard
Clive Gray

INTRODUCCIÓN

El tema central de este capítulo, como el segundo del informe refleja tres preocupaciones del gobierno y de los grupos de opinión en El Salvador. En primer lugar, alcanzar y mantener una alta tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) --al menos de 5% anual en términos reales, preferiblemente más-- es ampliamente aceptado como una meta de alta prioridad para la nación. En segundo lugar, existe una estrecha relación entre la educación y el crecimiento económico, de modo que alcanzar una tasa aceptable de crecimiento requiere una inversión sustancial de recursos públicos y privados en educación. Finalmente, entre el infinito numero posible de opciones para asignar recursos a la educación para el logro de cualquier meta de crecimiento económico, existe una opción mas eficiente para el logro de dicha meta específica, es decir una opción que alcanzaría dicha meta al menor costo.

La tarea de los economistas en una investigación como esta es identificar este patrón económicamente óptimo de asignación de recursos caracterizado, de una parte, por un techo de recursos totales asignados al sector educativo y por otra parte, por una distribución de ese total entre los varios subsectores y actividades que el sector incluye. En el caso de que los economistas tuviesen éxito en la identificación de un patrón óptimo de asignación de recursos, no existe garantía de que educadores y otros tomadores de decisiones la aceptarían e implementarían. En primer lugar, en educación como en cualquier otro sector, existen grupos de interés cuyas aspiraciones de ganancias materiales o psicológicas no serán satisfechas por cualquier patrón de asignación de recursos que se proponga, entre ellos se encuentran quienes tendrán, como resultado de las reformas recomendadas, más costos que beneficios.

En segundo lugar, alcanzar una alta tasa de crecimiento del PIB no es la única meta de la sociedad salvadoreña. Diferentes miembros de la comunidad asignan grados variados de importancia a la redistribución del ingreso, aumentar la participación de la población en la toma de decisiones, y promover los valores de la cultura de El Salvador. La educación sirve a estas metas al menos tanto como a promover una alta tasa de crecimiento del PIB.

Para una 'función de objetivo social' que indique cuanto peso asigna la sociedad a cada una de estas metas, varias escuelas de pensamiento argumentan que existe un patrón único de asignación de recursos que maximiza el bienestar social total, y la literatura económica es rica en debate sobre si dicho patrón existe y como identificarlo. Para tranquilidad de los autores de este capítulo, no se nos ha pedido maximizar una función social objetivo global, sino confinarnos a las relaciones entre el sector educativo

y las perspectivas de la economía salvadoreña, caracterizada esencialmente por la magnitud y crecimiento del PIB.

Antes de presentar nuestros hallazgos en relación a este tema queremos señalar nuestra impresión general sobre el debate actual en relación a política pública en materia de educación y desarrollo en El Salvador. Hemos encontrado amplia crítica al estado actual del sistema de educación del país, que lleva a la conclusión de que el mismo hace muy poco para contribuir al crecimiento económico. Al mismo tiempo hemos encontrado relativamente poca conciencia del hecho de que El Salvador se encuentra en el 10% de países en el mundo, de los que existen datos, que destina una menor proporción del PIB asignado a la educación.

Discutimos este tema más cuidadosamente en una sección posterior de este capítulo, pero consideramos apropiado enfatizar aquí que ningún sector social estrangulado por falta de recursos puede jugar un papel apropiado en el desarrollo del país. Recomendamos enfáticamente a los formuladores de políticas, a la comunidad empresarial, y a otros participantes en el debate, aceptar la necesidad de aumentar la asignación relativa de recursos a la educación, aún al costo de aumentar la proporción del PIB recolectada a través de impuestos. Quienes rechacen la opción de aumentar los ingresos por impuestos tienen la responsabilidad de identificar reducciones viables en otras categorías de gasto publico, de manera que puedan destinarse más recursos a la educación.

Una observación relacionada con lo anterior es que los formuladores de políticas en la comunidad educativa no han participado suficientemente en el debate nacional sobre política económica en tanto ésta afecta al sector educativo. Dada su clara conciencia de la contracción de los recursos reales asignados a la educación en los últimos 15 años, los educadores deben estar a la vanguardia de quienes identifiquen las consecuencias negativas de esta situación para el futuro crecimiento económico, y sobre la necesidad de aumentar la carga impositiva y/o reasignar gasto publico actual para rectificar esta situación.

Un breve comentario sobre la estrategia seguida en la recolección de información para este capítulo: los parámetros principales sobre la evolución económica de El Salvador en los ultimos 15 años están ampliamente documentados en informes publicados o fácilmente disponibles de entidades del gobierno tales como el Ministerio de Planificación o el Banco Central de Reserva, o de centros de investigación privados, tales como FUSADES y CENITEC, y en organizaciones multilaterales, tales como el Banco Mundial, el BID, el FMI, y la CEPAL. Preferimos no dedicar espacio aquí a reproducir la mayoría de las series económicas, limitándonos en cambio a referirnos a series con implicaciones particulares para la demanda y oferta de trabajadores calificados.

Como parte de la recolección de información para este capítulo, los autores llevaron a cabo una encuesta limitada entre gerentes de empresas privadas en los sectores manufactureros, comerciales y de servicios. Con el propósito de dar un mayor peso a la experiencia de un sector dinámico orientado a las exportaciones, la encuesta entre empresas manufactureras enfatizó las maquiladoras textiles. Limitaciones de

tiempo y recursos no permitieron el diseño de una muestra científica, pero encontramos suficiente consistencia entre la información proporcionada por los gerentes de las varias firmas encuestadas para dar a los autores confianza sobre la representatividad de la información.

Al considerar las opciones para el desarrollo y reforma educativa con mayor probabilidad de apoyar la estrategia de crecimiento de El Salvador, los autores han evaluado alternativas a esta estrategia. Cualquier disminución de incentivos a la inversión, creación de empleo y exportaciones como resultado de escogencias de política inapropiadas, repercutirían en el sector educativo reduciendo la demanda doméstica de trabajadores calificados, aumentando los incentivos para que dichos trabajadores emigraran, y disminuyendo los recursos fiscales disponibles para la educación.

Consideramos que una vez superado el debilitador conflicto civil, El Salvador está ahora en posición de alcanzar un curso de rápido crecimiento jugando un papel agresivo en la economía internacional. Una de las secciones que sigue compara el desempeño económico pasado de El Salvador con el de otros 9 países latinoamericanos y seis países de ingreso medio cuyo PIB creció a un ritmo anual de 5% o mas. La mayor parte de la información proviene de una base de datos creada y distribuida por el Banco Mundial (STARS). El propósito de este análisis es relacionar el desempeño en crecimiento económico de varios países (incluido El Salvador) con escogencias de política en los sectores económico y educativo.

BREVE HISTORIA ECONÓMICA

La situación económica que vivía El Salvador en 1976 era muy buena, debido principalmente al precio del café que alcanzó, a principios de 1977 más de $300.00 FOB el quintal. Como referencia se menciona que actualmente es de $70.00, el que deflatado ascendería a un poco más de un 10% del de aquella época.

Sin embargo, resquebrajado el orden económico las perspectivas empresariales se tornan negativas, iniciándose o incrementándose según se mire, una fuerte fuga de capital monetario y de talento empresarial. Disminuidas las oportunidades de trabajo, comienza la fuga de capital humano. Todo esto crea un mecanismo de autoalimentación, donde las fuerzas destructoras o contractoras toman cada vez más fuerza.

Existe consenso en que la emigración consistió de grupos de personas con niveles educativos superiores al promedio de la población[1], por lo que la productividad de los residentes en El Salvador disminuyó en el lapso de 1978-1993 entre un 15% y 20%. Esta cifra se ha obtenido en entrevistas con empresarios de una muestra muy limitada. Aunque, debemos agregar, que la calidad de las mismas es muy elevada. También existe consenso entre los empresarios, de que la preparación académica de los que ingresan actualmente a la fuerza laboral es de inferior calidad al compararse con la de hace 15 años y aún antes.

EL SALVADOR EN EL CONTEXTO DE LAS NACIONES

El capital humano con que cuenta un país puede medirse por diferentes índices, desde unos muy sencillos hasta otros muy elaborados. No se pretende aquí ser exhaustivo en la materia, sino únicamente ubicar a El Salvador de una manera indicativa, que se encuentra adelante de unos países y distante de otros.

Las estadísticas que se utilizan son las presentadas en The World Bank Atlas de 1991, correspondiente al año de 1990, en dólares de los Estados Unidos de América. Estas muestran el ingreso per cápita en cada país calculado en base al producto nacional bruto. La estratificación de los mismos refleja, de alguna manera, las etapas que se pueden distinguir en el desarrollo económico y social de un país, pasando de una economía muy primitiva a una altamente desarrollada. Por supuesto, que esta clasificación esta llena de lagunas. Las estadísticas son las siguientes:

---

[1] Estimaciones de FUSADES indican que en promedio el numero de grados aprobados de los Salvadoreños residentes en Estados Unidos es de 9 grados, lo que contrasta con los 7 grados de escolaridad de la población urbana y los 2.8 grados de escolaridad de la poblacion rural. Fuente de la primera estimación Barraza, S. "La emigración en El Salvador" FUSADES. Mimeo., fuente de la segunda capítulo 1 de este informe.

NIVEL PER CAPITA	NUMERO DE PAÍSES	POBLACIÓN [millones]
<$500	45	2.826
500 a 1.499	41	612
1.500 a 3.499	38	662
3.500 a 5.999	11	349
6.000 y más	50	846
TOTAL	185	5.295

El Salvador contaba en esa fecha con un ingreso per cápita de $1.100,00, ubicado en el segundo estrato, cifra muy por debajo de la de México, por ejemplo, que ascendía a $ 2.490,00.

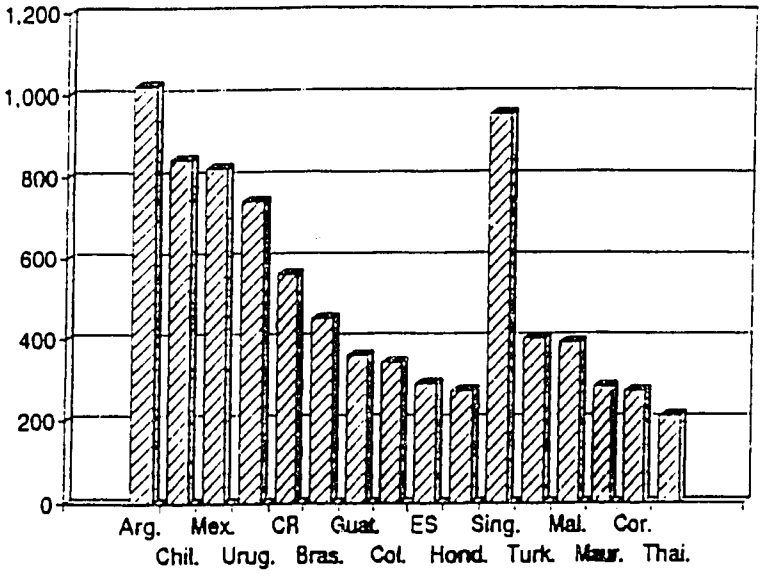
En este capítulo se presentan comparaciones detalladas, muchas de ellas ilustradas por gráficas, entre la situación y desempeño de la economía salvadoreña y la de una selección de otros nueve países latinoamericanos, así como la de otros seis países fuera de América Latina. Los países latinoamericanos incluidos en este análisis son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Uruguay.

Los países incluidos fuera de Latinoamerica son Corea, Malasia, Mauricio, Singapur, Tailandia y Turquía. Estos países fueron escogidos de la siguiente manera: el anexo estadístico del Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 1993 (World Development Report, WDR'93) contiene cuadros detallados sobre 65 países de mediano ingreso (así como sobre economías de alto y bajo ingreso). Estos cuadros proporcionan estimaciones de las tasas de crecimiento del producto doméstico bruto (PIB) entre 1980 y 1991 para 50 de estos países. Siete países entre los 50 exceden tasas de crecimiento del 5%. Hemos excluído Oman, país petrolero, y Botswana, país productor de diamantes, y hemos añadido Singapur, cuya tasa de crecimiento fue de 6,6% aun cuando actualmente es clasificado como economía de alto ingreso.

Los datos sobre esta muestra de países se obtuvieron de tres fuentes (1) WDR '93 (2) una base de datos computarizada del Banco Mundial (STARS), y (3) estadísticas proporcionadas en el informe de UNESCO, Informe Mundial sobre Educación 1991 (World Education Report 1991).

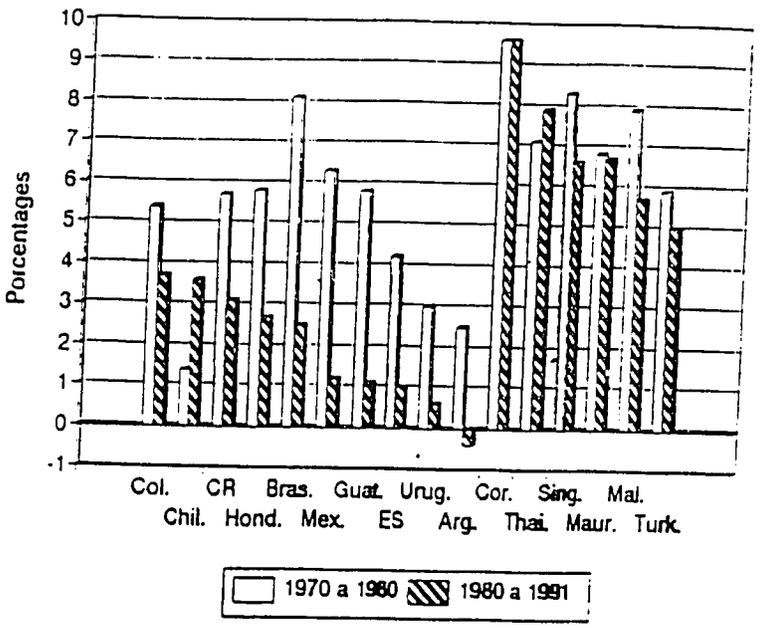
La gráfica 1 muestra el Producto Nacional Bruto per capita (PNB) de los 16 países --El Salvador, los otros 9 países latinoamericanos y los otros 6 países de comparación-- en 1970. Los países latinoamericanos están ordenados de acuerdo a su PNB per capita, seguido por los otros 6 países ordenados de igual modo. Como puede observarse, El Salvador, con un PNB de $290, era el penúltimo de los 9 países latinoamericanos (seguido de Honduras), pero tenía un ingreso superior al de 3 de los demás países (Mauricio, Corea y Tailandia) y tenía casi un 75% del producto nacional bruto per capita de otros dos países (Turquía y Malasia), siendo excedido sustancialmente solo por Singapur.

Grafica 1 - Producto Nacional Bruto per capita, 1970
($, metodología BIRF)



La gráfica 2 muestra las tasas de crecimiento del PIB de los 16 países durante las últimas dos décadas[2]. Estos países están ordenados en base a las tasas alcanzadas durante 1980-1991, primero para América Latina y luego para el grupo de los otros 6 países. Durante los años 1970, Brasil y México alcanzaron tasas superiores al 6%, en este período Brasil excedió a cuatro de los países no latinoamericanos y México a uno (Turquía). Sin embargo todas las tasas de crecimiento durante la década del 1980 fueron inferiores a las de los otros seis países. La tasa de crecimiento de El Salvador excedió solo la de dos países latinoamericanos.

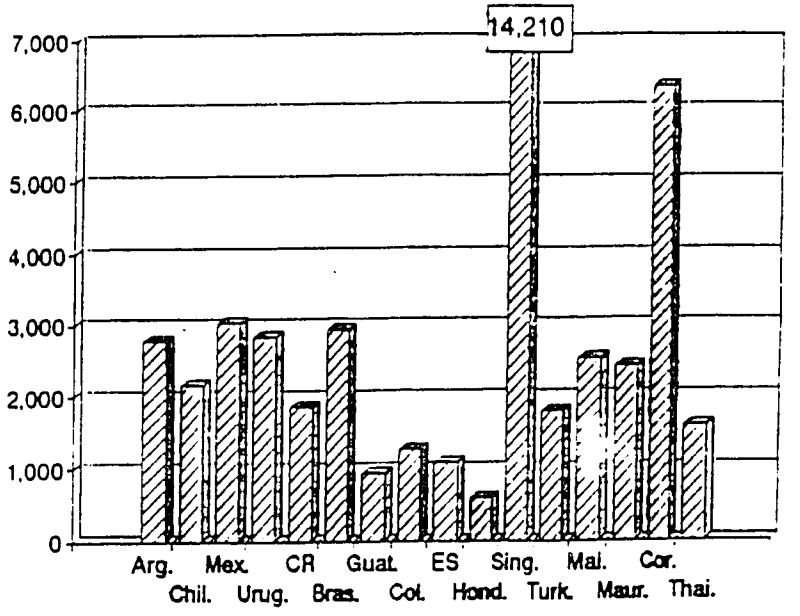
Grafica 2 - Tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto



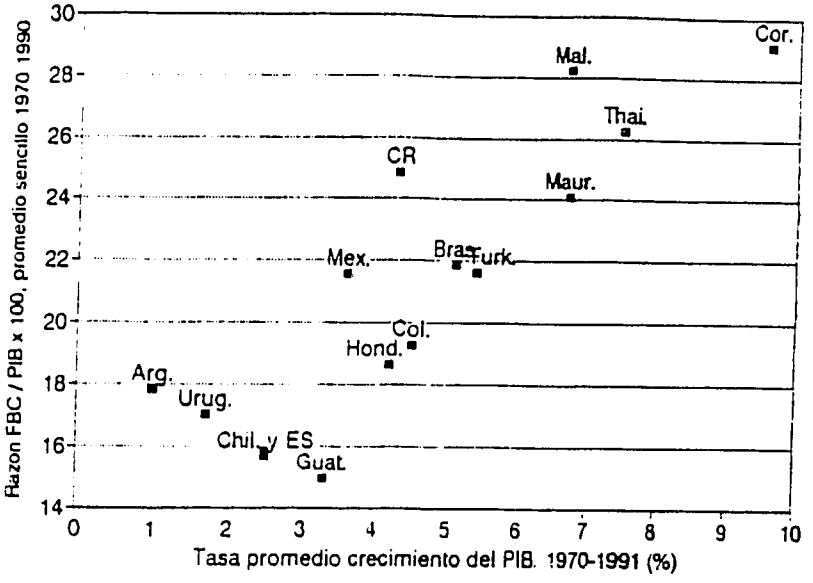
[2] Debe observarse que la comparación de tasas de rendimiento se refiere al PIB en terminos absolutos y en precios constantes, no al PNB per capita.

La gráfica 3 muestra el resultado de este proceso de crecimiento económico en 1990. Singapur ha alcanzado niveles que la ubican fuera de la gráfica, el PNB de Corea es más que el doble que el de cualquiera de los países latinoamericanos, y los otros cuatro países no-latinoamericanos han excedido entre cuatro y seis países latinoamericanos, dos de ellos (Malasia y Mauricio) a distancias considerables de los cuatro países latinoamericanos de mejor desempeño. El Salvador excede solo a Honduras y Guatemala.

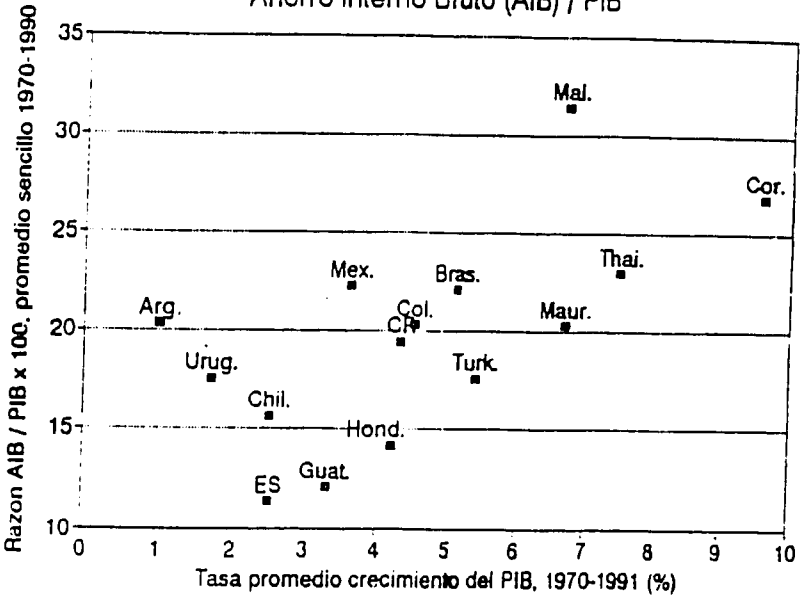
Grafica 3 - Producto Nacional Bruto per capita, 1991
(S, metodología BIRF)



Grafica 4 - Correlacion entre crecimiento del PIB y razon Formacion Bruta de Capital (FBC) / PIB



Grafica 5 - Correlacion entre crecimiento del PIB y razon Ahorro Interno Bruto (AIB) / PIB



Se pretende con esta comparación señalar dos cosas: (1) la productividad de la población salvadoreña está muy por debajo de la de la mayor parte de sus vecinos, quedándole muchas oportunidades para que ésta se eduque mejor, adquiera mejor y mayor destreza y el conocimiento de nueva tecnología; y (2) un grupo de países no latinoamericanos ha seguido exitosamente un conjunto de estrategias de rápido crecimiento que vale la pena estudiar y de las que puede aprenderse. A continuación las examinaremos detenida y cuidadosamente.

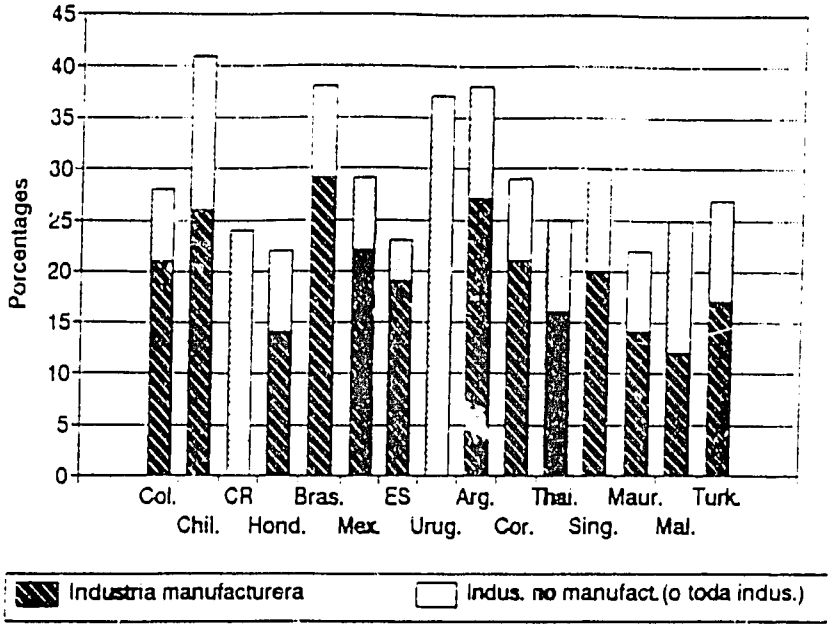
PROYECCION ECONOMICA PARA LOS PROXIMOS AÑOS.

Para comenzar, debería seguirse una política económica mas tendiente a remunerar a la población en base a principios de equidad y no de igualdad. Así se remuneraría mejor el esfuerzo tanto a nivel educacional como laboral o empresarial. El dinamismo en las personas se desarrolla más en la medida que es mejor remunerado.

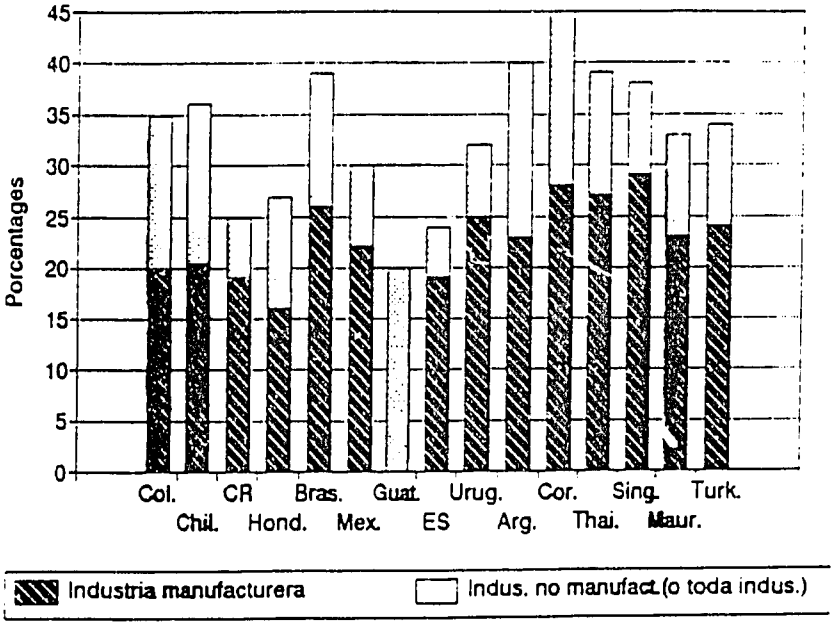
En otro orden de ideas, las entrevistas con los empresarios en el negocio del maquilado de prendas de vestir, parecen reflejar que esta manufactura ofrece un buen futuro inmediato. Mucho de este trabajo se realiza en Asia, pero por razones de transporte y más bajo costo de mano de obra se está trasladando a esta región. La mano de obra salvadoreña compite con la de Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde es más barata, y Costa Rica y Panamá donde es más cara. La manufactura en este país se realiza en dos tipos de talleres que se pueden clasificar por su tamaño y el estricto cumplimiento de las obligaciones laborales.

Nuestra muestra internacional ilustra también el papel clave del sector manufacturero, dado el poder limitado de compra de un mercado doméstico como el de El Salvador, y de las exportaciones de productos manufacturados en la expansión de una economía de ingreso bajo y medio. Las gráficas 6 y 7 comparan las proporciones del sector manufacturero e industrial, como conjunto en los respectivos PIB de 1970 y 1991. En 1970, la manufactura contribuyó a una parte más pequeña del producto en las economías fuera de Latinoamerica que en la mayoría de las economías latinoamericanas. En contraste, en 1991 todas las economías fuera de Latinoamerica en la muestra tenían sectores manufactureros relativamente más grandes que las economías latinoamericanas, con la única excepción de que el sector manufacturero de Brasil fue mayor que el de Mauricio y Turquía.

Grafica 6 - Parte de los sectores industrial/manufacturero en el PIB 1970

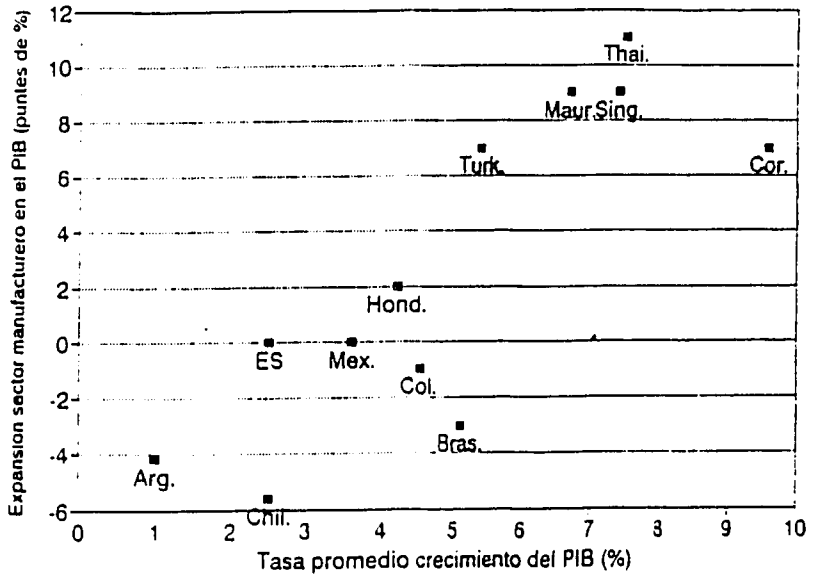


Grafica 7 - Parte de los sectores industrial/manufacturero en el PIB 1991



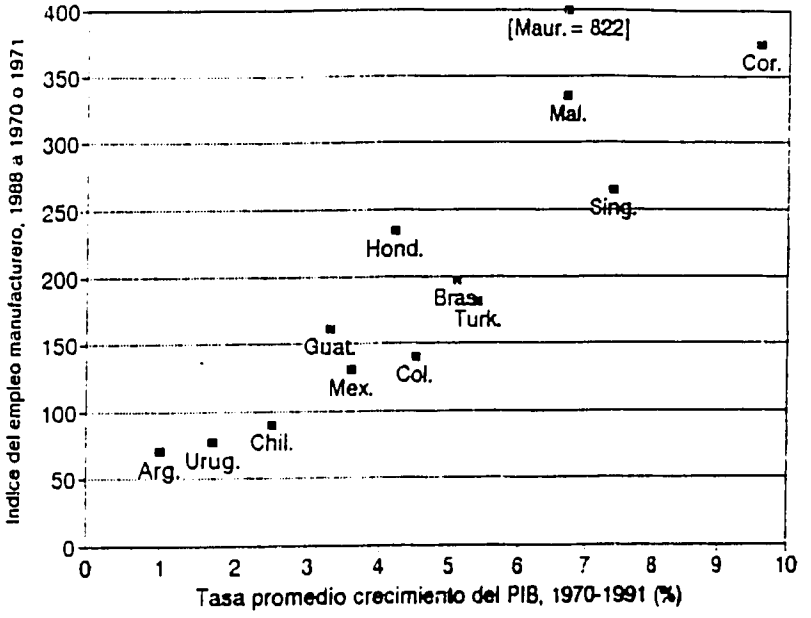
La gráfica 8 presenta un dispersograma que examina la relación entre el crecimiento de PIB y el ingreso, en términos porcentuales de la proporción del sector manufacturero del PIB. De los siete países latinoamericanos sobre los que hay información, solo uno (Honduras) aumentó la proporción del sector manufacturero en el PIB entre 1970 y 1991. En contraste, cinco de los países no-latinoamericanos aumentaron dicha proporción (no tenemos cifras para Malasia). El coeficiente simple de correlación entre ambas series es ,676.

Grafica 8 - Correlacion entre crecimiento PIB y expansion de la parte del sector manufacturero en el PIB, 1970-1991

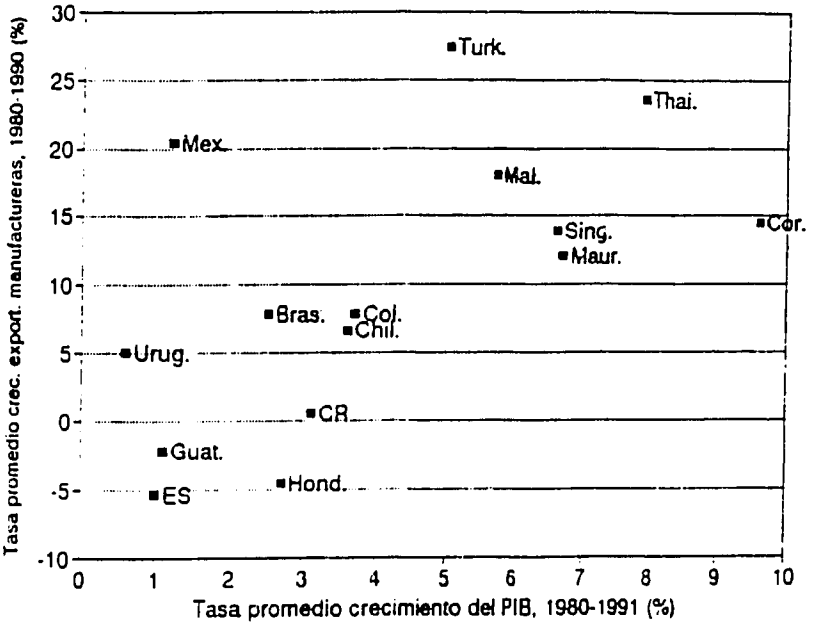


La correlación entre el crecimiento del PIB y la expansión del empleo en el sector manufacturero es aún mas fuerte (con un coeficiente de ,80) según se observa en la gráfica 9. Hay una correlación mas moderada, pero aún significativa, entre el crecimiento del PIB y la tasa de aumento de las exportaciones manufacturadas (coeficiente de ,297) según se observa en la gráfica 10.

Grafica 9 - Crecimiento del PIB y del empleo manufacturero



Grafica 10- Crecimiento del PIB y de las exportaciones manufactureras



Con el regreso de la Paz, El Salvador vuelve a ser un lugar atractivo para la inversión extranjera en el sector manufacturero. La apertura de los socios del Tratado de Libre Comercio a incorporar, eventualmente, Centro América en el acuerdo, ofrece el potencial de acceso más fácil y de largo plazo al mercado Norteamericano para los exportadores salvadoreños. No será posible un crecimiento rápido, a menos que El Salvador responda completamente a estas oportunidades y mantenga un ambiente estable y receptivo a la inversión manufacturera. Las autoridades deben estudiar cuidadosamente las medidas que han sido adoptadas en este sentido por los seis países no-latinoamericanos estudiados en nuestra muestra, y adoptar aquellas que sean viables en las condiciones de este país.

Si la operación fabril más elemental, como es el maquilado, se encuentra al límite de tener éxito, más difícil resulta proyectar cual será la política de fomento de exportaciones con un valor agregado mucho mayor, a países fuera de la región. Obviamente, tal política deberá incluir medidas para lograr y sostener una tasa de cambio favorable a las exportaciones. Paradójicamente, la tarea del gobierno en esta materia será facilitada pronto con la anticipada reducción de niveles de asistencia internacional.

En lo que respecta al fomento de cultivos agrícolas para la exportación, la situación es aún más difícil. La población rural como se indicó anteriormente, se ha trasladado a vivir a la ciudad, por lo que cabe preguntarse: ¿Cuánto costaría que esta gente volviera a trabajar en el campo? Los cultivos de café y algodón tal y como aquí se han desarrollado, ha sido bajo la premisa de alta utilización de mano de obra. Esto no quiere decir que no podría cambiarse; el caso del algodón es más fácil que el del café, pero cualquiera que sea la situación, se necesitaría mano de obra más capacitada.

RENDIMIENTO ECONÓMICO DE LOS GASTOS EN EDUCACIÓN

Se han hecho muchos esfuerzos para cuantificar la relación entre el gasto educativo y el crecimiento económico en varios países. No se han realizado estudios definitivos de este tipo en El Salvador. El Banco Mundial preparó en 1990 una síntesis muy completa en esa materia en un documento para la discusión titulado 'Educación y Desarrollo: Evidencia para Nuevas Prioridades'[3]. Esta sección resume los hallazgos claves de este documento, en adelante llamado DP95.

La contribución de la educación al crecimiento económico ha sido medida a través de cinco tipos de estudios:

1. Estudios de Contabilización de las Fuentes del Crecimiento, el cual descompone las tasas de crecimiento económico entre la expansión del capital físico, el crecimiento de la fuerza de trabajo, y factores que afectan la eficiencia

[3] World Bank Discussion Paper 95. "Education and Development: Evidence for New Priorities" por Wadi D. Haddad, Martin Carnoy, Rosemary Rinaldi, y Omporn Regel. Este documento puede consultarse en El Salvador en la biblioteca de FUSADES.

del capital y trabajo, uno de los cuales es la educación y capacitación. En 1993 Arnold C. Harberger preparó un estudio de contabilización del crecimiento económico en El Salvador[4]. Este estudio estima que 30% del crecimiento ajustado del PIB durante 1986-91 se explica por aumentos en eficiencia. Es necesaria más investigación para determinar qué proporción de esto puede atribuirse a la educación.

2. Estudios de productividad, los cuales estiman la contribución de los aumentos en los niveles educativos de los trabajadores a la productividad física de los trabajadores y agricultores.

3. Estudios de costo-beneficio y estimación de tasas de rédito a la inversión educativa. Estos comparan los beneficios derivados de aumentos en educación, en términos de ingresos adicionales, con los costos públicos y privados necesarios para obtener dichos niveles educativos. Parte de la evidencia pertinente a los beneficios derivados de distintos niveles educativos ha sido parcialmente estimada para El Salvador en base a datos de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de MIPLAN. Esta evidencia relaciona diferencias en niveles de ingreso con los niveles de educación respectivos alcanzados (más adelante se presenta la evidencia mas reciente en esta materia).

4. Estudios que evalúan los beneficios de la educación de las mujeres, en términos de sus efectos en el desarrollo económico de largo plazo y en la calidad de la vida.

5. Estudios que estiman la contribución de la educación a la disminución de la pobreza.

El cuadro 1 resume mas de 90 estudios de tasas de rédito a la inversión educativa en la educación de hombres en mas de 50 países, las cuales se presentan en el informe del Banco Mundial mencionado. Muchos de estos estudios obtuvieron tasas sociales y privadas de rédito. Las tasas privadas de rédito miden las diferencias de ingresos entre las personas con distintos niveles educativos, en relación a los costos personales y familiares, asociados con obtener dichos niveles de educación. La tasa social de rédito es invariablemente más baja (o al menos no mas alta) puesto que añade a los costos privados, aquellos costos financiados por el sector público.

De interés especial en El Salvador son los estimados en el cuadro para las tasas de rédito a la educación en ocho países latinoamericanos. La mayoría de estos estimados exceden 10% tanto en las tasas privadas como sociales. Una excepción la constituye la tasa de rédito a la educación secundaria de 3% en Perú.

---

[4] "Measuring the Components of Economic Growth in El Salvador: Methods and Initial Results", memorandum presentado a FUSADES-DEES, 29 de mayo de 1993.

Cuadro 1 - Estimaciones de las Tasas de Rendimiento a la Educación de Hombres en Varios Paises

Grupo de paises o país latinoamer.	Año[1]	Tipo de tasa de rendimiento / nivel educativo: Social Básica	Social Media	Social Superior	Privado Básica	Privado Media	Privado Superior
Grupo A: paises primordialmente agrícolas, de bajo ingreso		26%	17%	12%	40%	20%	32%
Grupo B: paises de mediano ingreso, marginalmente industrializados							
Promedio		28%	17%	13%	46%	29%	26%
Paraguay	1982	14%	11%	13%			
Grupo C: paises de mediano ingreso embarcados en industrialización							
Promedio		28%	13%	13%	24%	15%	19%
Colombia	1973			18%	15%	15%	21%
	1976						25%
	1981			10%			
Costa Rica	1974				13%	9%	26%
Perú	1972	47%	20%	16%			
	1974	34%	9%	15%			
	1980	41%	3%	16%			
Grupo D: paises nuevamente industrializados + exportadores de petróleo a altos niveles de ingreso							
Promedio		16%	16%	12%	24%	18%	20%
Brasil	1970		24%	13%		25%	14%
Chile	1959	24%	17%	12%			
México	1963	25%	17%	23%	32%	23%	39%
Venezuela	1984				32%	12%	21%
Grupo E: paises industrializados a altos niveles de ingreso							
Promedio			10%	10%		13%	12%

[1] Año en el que se hizo la estimación.

Fuente: "Education and Development: Evidence for New Priorities", Banco Mundial, 1990, paginas 7-9.

En los casos en que los estimados de las tasas de rédito incluyen los réditos a la educación primaria y superior, la tasa social de rédito a la educación primaria es generalmente mas alta que los réditos a los otros niveles. Esto refleja la mayor habilidad para aprender y la consecuente mayor productividad que la mayoría de los empleadores asocian con trabajadores que pueden leer. En contraste, la tasa privada de rédito es generalmente más elevada en la educación superior, lo que refleja el hecho de que los graduados de este nivel ganan salarios significativamente más altos que los graduados de secundaria, mientras que el Estado generalmente sufraga una gran proporción de los costos de este nivel educativo.

El cuadro muestra una disminución en las tasas de rédito a medida que los países

ascienden a niveles de ingreso mas elevados. Sin embargo, el hecho de que estas tasas son superiores a 10%, sugiere que los réditos a la inversión educativa son elevados en relación a usos alternativos de los recursos públicos. Los estimados para los cuatro grupos de países en desarrollo (A, B, C y D) muestran que, a medida que los países se industrializan y alcanzan la universalización de la educación primaria y secundaria, los réditos a la educación primaria disminuyen, en relación a los réditos correspondientes a los niveles subsiguientes. A medida que se universaliza la educación secundaria, los réditos a ese nivel disminuyen en relación a los réditos a la educación universitaria.

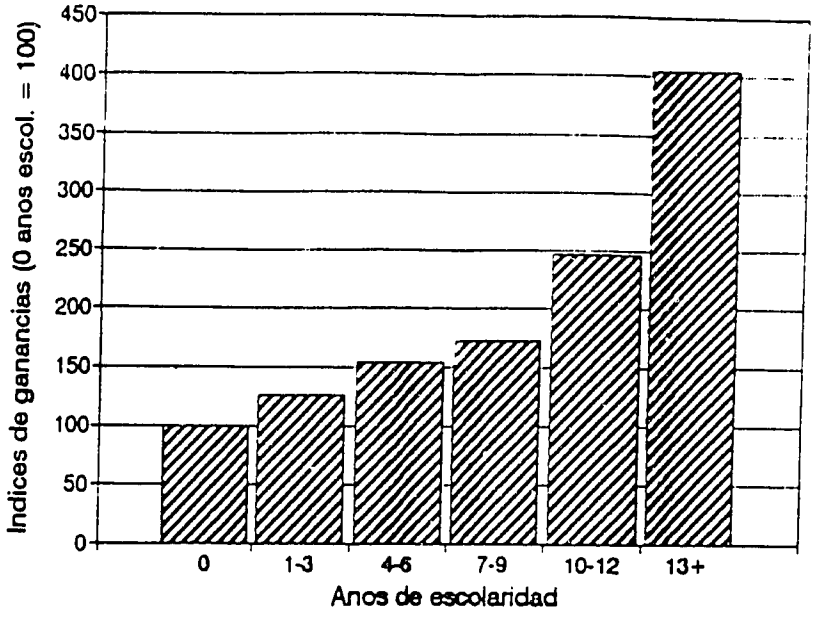
El informe del Banco Mundial señala (p. 9) que los países en distintos niveles de desarrollo confrontan alternativas distintas en materia de inversión educativa. Sin embargo, los análisis de tasas de rédito no proveem indicaciones detalladas para asignar presupuestos educativos puesto que se basan en diferencias promedio en ingresos de individuos con distintos niveles educativos durante un período de muchos años. Los réditos futuros de inversiones en distintos niveles educativos realizados en el presente, pueden ser muy distintos a los réditos que resultan en el presente, de inversiones realizadas en el pasado.

La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples que lleva a cabo MIPLAN provee información en base a la cual pueden obtenerse diferencias promedio de ingresos de personas con distintos niveles educativos. Esta información ha sido analizada en el informe de Dewees y Klees titulado "Una evaluación de la Educación y el Mercado de Trabajo en El Salvador"[5]. La encuesta proporciona los ingresos mensuales de personas con seis niveles educativos, los que en términos de años aprobados de educación, son 0, 1 a 3, 4-6, 7-9, 10-12 y 13 y más. Los datos están desagregados por sexo, empleo en el sector publico y privado, en areas urbanas y rurales, y en el sector formal e informal en el Area Metropolitana de San Salvador.

A nivel agregado, los datos muestran que el ingreso promedio en 1992 de personas sin educación era de 527 colones, el cual aumentaba respectivamente para las categorías educativas mencionadas anteriormente en 26%, 22%, 12%, 43% y 64%, hasta alcanzar 2.139 colones para el individuo promedio con 13 años aprobados de educación. Los índices para los niveles educativos respectivos, en los que la base de 100 representa el individuo sin educación, se presentan en la gráfica 11.

[5] Dewees, A. y S. Klees. 1993. "An Assessment of Education and the Labor Market in El Salvador". Ver especialmente las páginas 23 a 25.

Grafica 11- Indices de ganancias segun nivel de escolaridad
El Salvador, base: Encuesta Hogares de Propositos Multiples, 1991-92



Debe notarse que existe evidencia que señala que la Encuesta de Hogares subestima los ingresos. En un informe de Abril de 1993 titulado "El Mercado de Trabajo en El Salvador"[6] Peter Gregory menciona lo siguiente:

1. La Encuesta de Hogares de 1990 muestra que los ingresos reales (deflactado por el Indice de los Precios del Consumidor) cayeron en cerca de un 50% durante los años ochenta; sin embargo, las cuentas nacionales de El Salvador sólo muestran una caída del 17% en PIB per cápita;

2. Observaciones casuales indican una cantidad considerable de actividad comercial (venta de bienes al consumidor) que es llevada a cabo en hogares de la clase media, ingresos que no son fácilmente medibles ni siquiera para las personas envueltas en las transacciones, y por lo tanto, es muy probable que no se reporten a los encuestadores de la EHPM;

3. El análisis de Peter Gregory de la encuesta de 1990 encontró que hay "un exceso substantivo de gastos sobre ingresos en todos excepto el decil más alto y particularmente, en los hogares en el nivel más bajo de la distribución de ingresos".

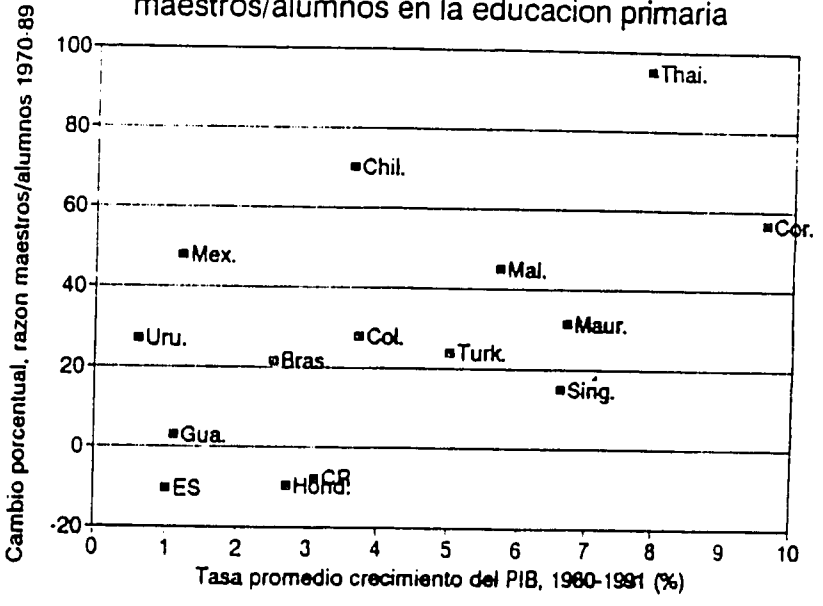
---

[6] Gregory, P. 1993. "The Labor Market in El Salvador" ver especialmente páginas 47-48.

Por lo tanto, las verdaderas diferencias en los ingresos pueden ser muy distintas a aquéllas reflejadas en la gráfica 11. Además, los datos del costo social y privado correspondientes al otro lado de un estudio de la tasa de retorno, no han sido aún recopilados para El Salvador. Por lo tanto, lo más que uno puede decir sobre el país en este momento es que aparecen diferenciales significativos en los ingresos que están asociados con niveles de escolaridad sucesivos. Sin embargo, no hay estimados sobre el promedio del retorno de gastos en diferentes niveles, y mucho menos se encuentran los retornos marginales esperados sobre nuevas alternativas de distribución de recursos. En relación a aplicar este tipo de análisis cuantitativo en El Salvador, los encargados de hacer política en el país deben decidir hasta que punto están dispuestos a aceptar estimados hechos para otros países latinoamericanos, y estimados para otros países en el grupo B del cuadro 1, a los que el DP95 del Banco Mundial ubica como la "mayoría" de Centro América.

Utilizando nuestra muestra de diez países latinoamericanos y de otros seis países, buscamos correlaciones entre el crecimiento del PIB e indicadores de logros educativos. La gráfica 12 muestra una relación entre crecimiento económico y tamaño de los salones de clases de grados más bajos, el coeficiente de correlación es de ,334. [7] El Salvador aparece como el peor de quince países en relación a este indicador; la proporción de maestros a alumnos se redujo (es decir, el promedio del tamaño de la clase incrementó) cerca de 10% durante las dos décadas estudiadas.

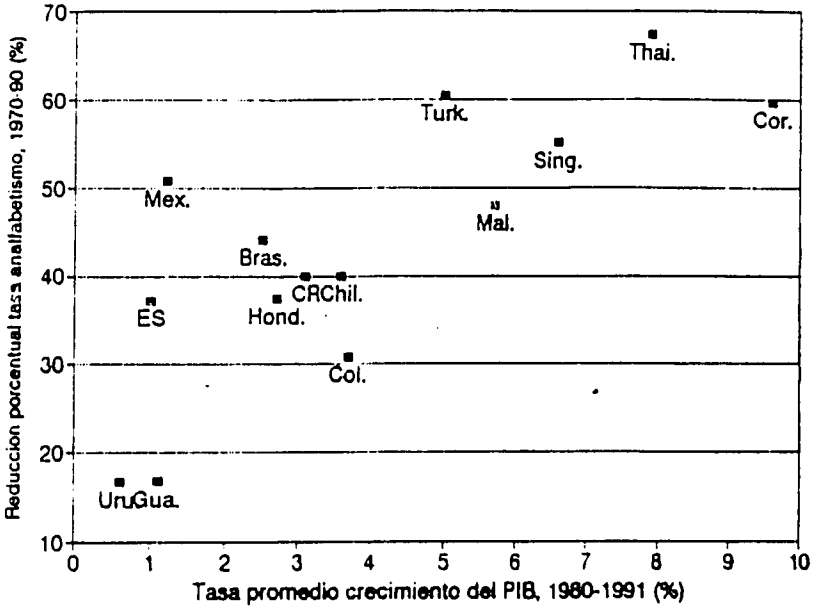
Grafica 12- Correlacion entre crecimiento PIB y razon maestros/alumnos en la educacion primaria



[7]Esta gráfica es presentada con la limitación de que una correlación no es lo mismo que causalidad, y la relación que se muestra sube a un nivel desconocido debido a preferencias públicas en países que ya son más ricos por razones que no tienen que ver con la calidad de la educación.

La gráfica 13 muestra un nexo aún más fuerte entre el crecimiento de PIB y el porcentaje de reducción en el analfabetismo --aquí, el coeficiente de correlación es ,563. En este caso, la actuación medida de El Salvador es considerablemente mejor, ya que el analfabetismo declina en casi 40% durante el período 1970-1990.

Grafica 13- Correlacion crecimiento PIB y reduccion analfabetismo



Basándose en experiencias considerables de evaluación del producto de las inversiones del Banco en proyectos educativos, así como también en el de otras agencias de ayuda y asistencia multilaterales y bilaterales, el informe del Banco ofrece varias observaciones que son relevantes para la búsqueda de inversiones y cambios de política con altas tasas de retorno en El Salvador. Estas pueden ser resumidas de esta forma:

1. El imperativo económico para incrementar los recursos dados a la educación en cualquier país aparece como resultado de que nuevos productos y procesos están causando que las decisiones sobre la localización de plantas se haga en base a donde pueden los administradores tener mejor "control de calidad y administrar sistemas flexibles basados en información. La ventaja comparativa es ahora una función de la calidad del trabajo y la administración, al igual que bajos salarios" (DP95 p. 67).

2. Países en el Grupo B deben "mejorar y aumentar su base de conocimiento y destrezas de trabajo y comenzar a enfocarse en estrategias tecnológicas apropiadas... Estos países están ocupados con reformas en educación secundaria y de universidades por la revolución de la información, pero también se deben enfocar en educación básica para reducir la fertilidad, mejorar el cuidado de salud y la nutrición, y elevar la

productividad agrícola. Deben hacer mejoras fundamentales en la calidad de la educación básica y, en muchos casos, deben mejorar las estrategias para dar educación primaria para así conseguir universalidad y alta calidad" (DP95 p. 71).

3. "Más de 20 años de estudios sobre educación vocacional... cuestiona seriamente el valor económico de invertir en costosas escuelas vocacionales, especialmente cuando esa educación no está directamente conectada con una situación de empleo, tal y como es el caso en algunos de los sistemas de Latinoamérica como SENA (Colombia) y SENAI (Brasil). La educación vocacional es mucho más costosa que la académica y, si está desconectada de un empleador o grupo de empleadores, no parece darle a los graduados ninguna ventaja en conseguir trabajo o ganar mejores salarios" (DP95 p. 48). También en el campo de entrenamiento vocacional, "cursos cortos parecen tener un resultado mejor en términos de costos que cursos largos de entrenamiento, y la ganancia para los cursos vocacionales cuasi-institucionales parecen ser más altos para aquéllos que han terminado la escuela primaria que para los que han terminado la secundaria" (DP95 p. 45).

4. Las universidades en todos los países subdesarrollados deben enfocarse en desarrollar "personal científico que serán capaces de entender completamente los últimos avances tecnológicos que vienen de los países industrializados y deben poder adaptarlos y utilizarlos para la producción local..." (DP95 p. 59).

5. El Banco tiene la hipótesis de que "el enfoque de solución de problemas para situaciones de la vida y del trabajo que es transmitido a través de educación científica y matemática (cuando está enseñado bien) (DP95 p. 58) permite que los países absorban nuevas tecnologías que aumentan la productividad, y desarrollen innovaciones locales para resolver problemas de producción cotidianos. La buena enseñanza de la matemática y la ciencia requiere un alejamiento de los currículos importados y un acercamiento a la solución de problemas en el ambiente local."

6. "Hay alguna evidencia que muestra que el mejorar el rendimiento escolar de los alumnos en las escuelas, o el incrementar los insumos escolares (calidad de los maestros) puede tener mayores dividendos económicos (medidos como los aumentos en los ingresos de los graduados) que invertir en mayores años de escolaridad, y que mejores insumos educativos pueden tener mas efectos en el desempeño educativo en países en desarrollo que en países desarrollados" (DP95 p. 50).

7. "Muchos de quienes han estudiado el proceso educativo en países desarrollados y en desarrollo concluyen que el factor mas importante que influye en el desempeño de los alumnos es la administración de la escuela" (DP95 p. 57). El Banco Mundial esta actualmente llevando a cabo un estudio de este factor en países de bajos y medianos ingresos, centrándose en enfoques efectivos y de bajo

costo para educación formal, especialmente aquellos que involucran a los padres y a la comunidad en nuevas modalidades de curriculum, capacitación de maestros y administración escolar.

DEMANDA Y OFERTA DE MANO DE OBRA CALIFICADA

Los estimados de la demanda futura de recursos humanos por nivel de educación, descansan en gran parte en dos supuestos: en primer lugar, en relación a las tasas a las que los distintos sectores de la economía crecerán, y en segundo lugar, en relación a los cambios en la composición de destrezas de las fuerzas de trabajo en cada sector de actividad económica. La escogencia entre supuestos se complica por la interacción entre estos parámetros, por ejemplo, las decisiones de los empresarios extranjeros y nacionales en relacion al tipo de inversión que harán en El Salvador, en parte dependen de su percepción sobre la disponibilidad de mano de obra capacitada y a su costo en relación con las condiciones en otros países.

En una sección anterior de este informe indicamos que El Salvador se encuentra en un momento en el que puede sobrepasar exitosamente los obstáculos al crecimiento del pasado y, con políticas apropiadas para hacer rentable la inversión en manufactura, iniciar un curso de crecimiento que se acerque al de los países recientemente industrializados (NICs). El cuadro 2 compara las tasas de crecimiento entre 1980-1991 de los principales sectores en El Salvador con los de los seis países de ingresos medios cuyo PIB creció en 5% o más durante este período (excluyendo a Botswana y Oman, y haciendo notar que Singapur alcanzó un nivel de altos ingresos durante la década).

Cuadro 2 : Tasas de crecimiento del PIB y sectoriales, 1980-1991 (El Salvador y seis paises de ingresos medios que alcanzaron una tasa de crecimiento del PIB de al menos 5%)

			Industria		
País	PIB	Agri-cultura	Manufac-turera	Total (incl. manufac.)	Servicios etc.
El Salvador	1.0	-0.4	1.4	1.6	1.1
Corea	9.6	2.1	12.4	12.1	9.3
Tailandia	7.9	3.8	9.4	9.6	8.0
Singapur	6.6	-6.6	7.0	5.8	7.3
Mauricio	6.7	3.2	11.2	10.1	5.8
Malaysia	5.7	3.7	9.6	7.7	4.7
Turquia	5.0	3.0	7.2	6.0	5.0

Fuente: **Informe sobre el Desarrollo en el Mundo, 1993**, Banco Mundial, páginas 240-41.

Para evitar un escenario que la mayoría de los observadores podrían considerar demasiado optimista, hemos escogido un patrón de tasas de crecimiento sectorial para los próximos diez años que es muy parecido al desempeño reciente de Turquía, cuyo PIB creció exactamente un 5%. Para la agricultura y la manufactura, escogimos las tasas de Turquía de 1980-91 de 3% y 7,2% respectivamente; para la industria como totalidad, incluyendo manufactura, escogimos la tasa de 6,5% (comparado con la de Turquía de 6%) porque, dadas las proporciones de los sectores respectivos en el PIB de El Salvador, una tasa de 6% combinada con una de 7,2% para manufactura, causa que el sub-sector no manufacturero de la industria --lo que comprende minas, construcción, electricidad, gas y agua-- comience a declinar cerca del año meta 2004. La tasa anual de 4,65% para servicios, que se compara con la de 5% de Turquía, es calculada como un residual que resulta en un promedio general de crecimiento del PIB en una tasa de 5% entre los años 1992 y 2004.

El cuadro 3 resume el escenario escogido aquí y muestra la evolución proyectada de las proporciones sectoriales más importantes para el período 1992-2004.

Cuadro 3 : Proyección de las Cuentas Nacionales Salvadoreñas, Global y Sectoriales, 1992 a 2004 (Según Suposición de una Tasa de Crecimiento Global de 5%)

	Valores de 1992			Valores de 2004	
Sector	Valor a precios corrientes (mil millones col.)	Parte en el PIB	Tasa de crecim. anual	Valor a precios de 1992 (mil millones col.)	Parte en el PIB
PIB	54.8	100%	5.0%	98.4	100%
Agricultura	5.1	9.3%	3.0%	7.2	7.4%
Industria - total	13.3	24.3%	6.5%	28.3	28.8%
Industria manufacturera	10.3	18.9%	7.2%	23.8	24.2%
Servicios etc.	36.4	66.5%	4.65%	62.8	63.9%

La próxima pregunta es cómo proyectar la composición de destrezas de las fuerzas laborales del sector asociadas con este crecimiento futuro en el producto. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de MIPLAN provee datos sobre los cuales la distribución de las fuerzas de trabajo puede ser analizada de acuerdo a los años de educación y el sector económico. Por lo tanto, tenemos los estimados de MIPLAN para el número de personas empleadas en nueve sectores, en seis categorías educativas diferentes durante los años del estudio.

Los sectores y categorías educativas son las siguientes:

Agropecuario/caza/pesca	Ninguna educación
Minería	1-3 años de escolaridad
Industria (manufactura)	4-6 años de escolaridad
Construcción	7-9 años de escolaridad
Electricidad/agua/gas	10-12 años de escolaridad
Transporte y comunicaciones	13+ años de escolaridad
Comercio	
Establecimientos financieros	
Otros servicios (Administración pública y servicios personales)	

La proyección de la demanda laboral se calcula con la ayuda de coeficientes que dan el número de personas, en cada categoría de destreza requerida, para generar un millón de Colones del producto sectorial/valor añadido (precios de 1992). Estos coeficientes pueden ser calculados sobre una base marginal o sobre una base promedio. Es decir, se puede dividir la fuerza de trabajo de 1992, por ejemplo, entre el producto sectorial de 1992 para estimar el número de trabajadores en cada categoría de destreza que ayuda a generar un millón de Colones en producto; o también podemos restar, del producto y empleo de 1992, el producto y empleo en un año anterior t, y luego dividir el cambio de empleo por el cambio del producto para estimar el número de trabajadores adicionales (asumiendo que hubo un crecimiento) requeridos para alcanzar el crecimiento medido del producto.

Por supuesto, estos cálculos deben hacerse con precios constantes de manera de eliminar el efecto de la inflación en el denominador (crecimiento en producto). El procedimiento utilizado aquí es para calcular el coeficiente marginal relacionando años t y 1992 y el coeficiente promedio para 1992 usando la serie de productos a precios constantes (la Revista de BCR da PIB y sus componentes sectoriales en precios de 1962), luego tomar la proporción de los dos, y multiplicar esta proporción por el coeficiente promedio de 1992 en precios corrientes. El producto es un estimado del coeficiente marginal en precios de 1992.

El coeficiente marginal es obviamente un parámetro más dinámico que el promedio, y éste refleja la composición cambiante del producto sectorial y los cambios tecnológicos que conllevan una mezcla distinta de categorías de destrezas en el proceso de producción. Sin embargo, el coeficiente marginal de empleo observado recientemente no es una guía segura de la demanda de trabajo futura, ya que nadie puede estar seguro de cuáles nuevas actividades, usando cuáles procesos aparecerán en el futuro.

Dado que nuestro "modelo" de proyecciones crudo está basado en cuatro agrupaciones sectoriales, una de las cuales (la industria) incluye a otra (manufactura), hemos agregado los datos de MIPLAN en las categorías de Agricultura, Industria, Manufactura, y Servicios, etc.

La EHPM fue diseñada para cubrir las áreas rurales y urbanas. Dicha encuesta fue llevada a cabo en 1991-92, pero por razones de seguridad las encuestas para varios

de los años anteriores sólo cubrieron las áreas urbanas. El último año para el que se tienen datos a nivel nacional es 1985. Por lo tanto, nuestras alternativas efectivas comprenden tres grupos de coeficientes de empleo: el coeficiente promedio para 1992, el coeficiente marginal para 1985-1992, y los coeficientes marginales que relacionan cambios en producto y empleo urbano solamente. El tiempo sólo nos permitió calcular este último para los años 1990-92, aunque existen datos de encuestas urbanas para años anteriores a 1990. El uso de datos sobre empleo urbano está sujeto a la falta de precisión de que los datos del producto no están divididos en áreas urbanas y rurales. Esto es parcialmente compensado al ignorar la agricultura y la minería cuyas fuerzas de trabajo residen predominantemente en áreas rurales.

Cuadro 4 - PROYECCION DE LA DEMANDA DE MANO DE OBRA CALIFICADA EN 2004

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10
	Coeficientes de empleo*			Aumento producto bruto '92-2004	(miles de personas)			Total del empleo en 2004 (nivel de		
Sector/ años de educación	Promedio 1992 A	Marginal '85-92 B	Marginal '90U-92U C	¢ millon	Aumento neto empleo, '92 a '04, segun coeficiente: A	B	C	1992 + aumento neto) A	B	C
Agropecuario										
0	50.3	27.6		2163	109	60		364	315	
1-3	37.4	11.9			81	26		271	216	
4-6	26.4	7.6			57	16		191	151	
7-9	8.6	1.5			19	3		62	47	
10-12	2.2	5.2			5	11		16	22	
13+	0.6	0.0			1	0		5	3	
Total	125.6	45.7			272	99		910	737	
Industria manufacturera										
0	3.6	3.8	0.1	13486	49	51	1	96	99	49
1-3	3.7	3.2	1.5		50	43	20	100	93	69
4-6	6.4	21.6	1.1		86	291	15	171	376	100
7-9	4.9	2.5	8.9		66	33	120	132	99	185
10-12	3.4	1.8	2.1		46	24	28	92	70	74
13+	1.1	0.2	6.7		15	2	90	30	17	105
Total	23.2	19.2	17.5		313	259	236	622	568	544
Industria no manufacturera										
0	5.4	3.5	-1.3	1518	8	5	-2	24	21	14
1-3	7.3	6.9	-3.4		11	10	-5	33	32	17
4-6	9.5	5.6	-4.4		14	9	-7	42	36	21
7-9	4.9	2.4	5.7		7	4	9	22	18	23
10-12	3.1	1.0	8.2		5	1	12	14	11	21
13+	2.2	0.4	7.7		3	1	12	10	7	18
Total	32.3	17.8	5.1		49	27	8	144	122	103
Servicios (total)										
0	3.2	5.0	-3.1	26423	84	133	-81	199	249	34
1-3	3.2	3.9	-0.9		85	103	-23	203	220	94
4-6	4.5	10.8	-4.5		119	285	-120	283	449	44
7-9	3.0	1.1	3.1		81	29	83	191	140	194
10-12	3.6	6.7	5.5		94	178	146	224	308	276
13+	2.8	0.5	8.3		73	13	220	174	114	321
Total	20.3	15.8	5.6		537	418	148	1276	1158	888
Todas las ramas										
0	7.9	7.1		43589	346	308		780	742	
1-3	6.9	4.3			301	188		680	567	
4-6	7.5	7.0			327	305		738	715	
7-9	4.3	1.5			187	64	212**	421	299	402**
10-12	3.6	3.5			156	153	186**	352	349	371**
13+	2.3	0.4			100	17	322**	226	143	444**
Total	32.5	20.3			1418	885	720**	3200	2666	1535**

* Los coeficientes de empleo consisten en el número de empleos que generan un millon de colones de valor agregado sectorial/del PIB a precios de 1992. Columna (3) se refiere a datos de las EHPM llevadas a cabo solamente en las zonas urbanas en los dos años mencionados.

** Excluyendo el sector agropecuario.

Las columnas 1 a 3 del cuadro 4 presentan las tres series de coeficientes de empleo calculados para este capítulo; la columna 4 da los crecimientos en PIB sectorial y total entre 1992 y 2004, expresados en precios de 1992, generados por el "modelo" de proyecciones explicado anteriormente; las columnas 5 a 7 dan los crecimientos netos del empleo (en miles de personas) derivados al multiplicar el coeficiente respectivo por los datos de la columna 4; y las columnas 8 a 10 dan el empleo total en el 2004, añadiendo el crecimiento en las columnas 5 a 7 a la base de empleo de 1992 (la que no aparece en el cuadro).

Varias tendencias generales son evidentes en el cuadro. Primero, los coeficientes marginales para sectores completos y para la economía en su totalidad son sistemáticamente más bajos que los coeficientes promedios para 1992. Desde un punto de vista aritmético eso significa que el coeficiente promedio correspondiente para 1985 y 1990U (que no aparecen en el cuadro) son más altos que aquéllos para 1992. En otras palabras, los recursos humanos necesitados para generar un millón de Colones de valor añadido (en precios constantes) han declinado sistemáticamente en la mayoría de los sectores desde 1985. (Esto no es cierto para algunos sectores más pequeños que no aparecen en el cuadro como sectores separados).

La segunda tendencia que se observa es un cambio en la distribución educativa de nuevos empleados. Primero, 13 de 15 valores por categorías educativas 7-9, 10-12 y 13+ en la columna 2 son más bajos que sus correspondientes en la columna 1, y esto significa que la composición educativa de los incrementos de 7 años en las fuerzas de trabajo respectivas durante 1985-92 fueron inferiores a su composición promedio en 1985 o en 1992.

Sin embargo, la columna 3 muestra un cambio marcado en esta tendencia durante los dos últimos años del período, 1990-92, al menos en los tres sectores predominantemente urbanos para los que se pueden hacer estimados razonables. Ocho de los nueve valores en la columna 3 para las tres categorías educativas más allá de sexto grado son más altas que sus correspondientes en las columnas 1 y 2; esto significa que las contrataciones adicionales durante 1990-92 fueron educacionalmente superiores a sus promedios respectivos para 1985 y 1992.

Proyectar los coeficientes respectivos para 2004 da resultados totalmente diferentes sobre los recursos humanos requeridos asociados con la meta de un 5% de crecimiento de PIB. El uso de coeficientes promedios de empleo, da los agregados más altos, seguidos por los coefientes marginales de 1985-92, y por aquéllos para 1990U-1992U con los estimados más bajos. En términos absolutos la diferencia es mayor en el grupo del sector Servicios, donde los coeficientes marginales de 1985-92 dan un empleo de 418.000 personas adicionales mientras que los coeficientes para 1990U-1992U dan sólo 148.000. Sin embargo, dentro del total menor el último coeficiente muestra un cambio masivo de recursos humanos sin educación a uno con educación: los empleados con algún nivel de educación superior crecen por 220,000, y aquéllos con educación secundaria completa crecen por 146,000, mientras que los rangos de empleados sin educación son casi desaparecen.

La presencia de tal variabilidad en los coeficientes de empleo derivados causa cuestionamientos sobre la validez de los datos de las encuestas. En cualquier caso, podría ser un error muy costoso utilizar los estimados de la demanda de recursos humanos generados por los coeficientes marginales de empleo 1990U-1992U como para justificar suficientes nuevas inversiones en educación superior para responder a la necesidad de 322.000 nuevos trabajos que requieren alguna educación superior, comparados con los rangos de 17-100.000 de estimados obtenidos por los coeficientes alternativos.

Es necesario afinar mas los datos basados en el numero de personas contratadas con alguna educación superior. MIPLAN podría contribuir notablemente a este proceso poniendo a la disposición de analistas cintas o diskettes con información de todas las EHPMs, facilitando el calculo de todos los coeficientes promedio y marginales de empleo con personas que tengan al menos un año de educación superior.

Como hipótesis de trabajo , los autores recomiendan aceptar un rango de 150-200.000 de posiciones adicionales netas que requieren alguna educación secundaria. En relación al aumento de posiciones que requieren educación superior, el rango de estimaciones se encuentra entre la cifra de 100.000 proporcionada por el coeficiente promedio de empleo de 1992 y la de 322.000 que resulta del calculo marginal de 1990U-1992U.

La oferta de mano de obra calificada.

El otro aspecto de la ecuación relevante del mercado de trabajo consiste en los productos del sistema educativo. Este análisis está limitado por la falta de cifras precisas de flujos entre distintos niveles del sistema educativo y entre esos niveles y el mercado de trabajo. En consecuencia, aún cuando existen estimados en relación a la matrícula en cada grado hasta la educación secundaria, y en relación al numero de graduados de sexto, noveno y doceavo grados, no conocemos cuantos de estos graduados continuan inmediatamente al nivel siguiente, en comparación con aquellos que ingresan al mercado de trabajo. La matricula en el primer grado de cada ciclo incluye no solo los graduados del nivel inferior el año anterior sino también graduados de años anteriores que han participado en la fuerza de trabajo en el interim.

Este fenómeno es especialmente importante en educación superior, más aún porque no existen datos sobre el numero de alumnos que ingresan, se gradúan o interrumpen sus estudios en un año dado. La EHPM de 1991-1992 indica que el total de alumnos matriculados en educación superior es de 90.200, de los que casi un tercio (28.200) tienen mas de 25 años. Podríamos asumir que la mayoría de estos no procedieron directamente del ultimo año de bachillerato a la universidad. Como un estimado crudo asumimos que el número de nuevos ingresos y de quienes salen del sistema es igual a 20%, en cada caso, del total de la matrícula en educación superior, o aproximadamente 18.000 personas.

Debe notarse que quienes salen del sistema no necesariamente culminan los estudios de nivel superior; el capítulo 1 de este informe indica que menos de 25% de los estudiantes que ingresan a la universidad completan sus estudios en 5 años. Sin embargo, el

estimado anterior de 18.000 'egresos' por año es comparable con las cifras de demanda de recursos humanos basadas en las cifras de la EHPM presentada en el cuadro 4, la cual se refiere a las personas que completan al menos un año de educación superior, y no solo a los graduados.

De acuerdo a datos de la UNESCO[8] había 46.000 personas cursando estudios de educación superior en 1980 y 76.000 en 1988; El Ministerio de Educación indica que la matrícula en este nivel es de 90.200 en 1992. La tasa de crecimiento promedio implícita, menos las defunciones y emigración, de las universidades locales y extranjeras es 3.750 personas por año, durante 1980-1988, y 3.550 durante 1988-1992. Si esta tasa no creciera, el sistema de educación superior produciría 220.000 personas durante los 12 años entre 1991-2004.

No todas estas personas buscarán empleo, además algunas emigrarán y otras reemplazaran a personas con educación superior que se retirarán, emigrarán o fallecerán. Por otra parte estos efectos serán balanceados por el regreso de salvadoreños que han obtenido educación superior en el extranjero, así como por el crecimiento mas o menos espontáneo, de la matrícula publica y privada como respuesta de la demanda de los alumnos en respuesta a los réditos que la educación superior proporciona. Aun sin este ajuste, la cifra de 220.000 es aproximadamente la mitad del rango estimado de requerimientos de 100-322.000 personas adicionales para el año 2004, estimado anteriormente.

Qué implicaciones tiene esto para la planificación educativa? La educación superior en El Salvador está ya enrumbada en un curso que proporcionará el número de personas necesarias para la meta propuesta de crecimiento económico de 5% anual hasta el año 2004. Pensamos que esto ocurriría, inclusive si el gobierno congelara las asignaciones presupuestarias para la educación superior (en términos reales). Nuestro análisis no sugiere que exista déficit en el número de personas necesarias con educación superior que justificara establecer otra universidad pública o la ampliación de la capacidad de la Universidad Nacional durante los próximos 10 años.

Por otra parte, nuestra encuesta en empresas apoya la idea de que la calidad promedio de la educación superior en El Salvador se ha deteriorado desde 1979, y que en ausencia de un esfuerzo serio para revertir esta tendencia, los 200.000 graduados adicionales del nivel no estarán capacitados para apoyar el aumento necesario en productividad para expandir la industria y exportaciones a una tasa consistente con el crecimiento del PIB del 5% anual. No tenemos duda de que un esfuerzo serio para mejorar la calidad de la educación superior requerirá incrementos en el financiamiento (en términos reales), y es posible que sean necesarias inversiones selectivas en infraestructura física --para obtener mejor equipo y edificios-- para lograr este objetivo.

---

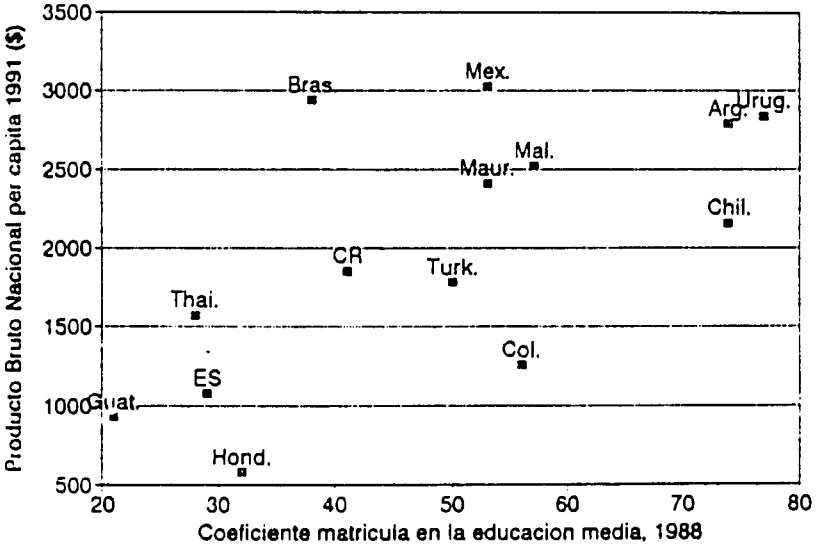
[8] Informe Mundial sobre Educación 1991. Este informe indica el número de estudiantes universitarios por cada 100.000 personas; hemos multiplicado estos coeficientes por el tamaño de la población de acuerdo a cifras de la base de datos STARS del Banco Mundial.

Otro capítulo de este informe propone medidas específicas para mejorar la calidad de la educación superior, y el capítulo siguiente analiza su financiamiento. Este capítulo apoya la idea de la necesidad de un aumento de la cooperación entre el sector publico y privado en educación superior, con las siguientes características: las instituciones administradas privadamente deben continuar teniendo una proporción creciente de la matrícula; las autoridades gubernamentales deben certificar y supervisar a las instituciones privadas para promover transparencia y calidad y contrarrestar el fraude; los estudiantes y sus familias deben pagar una proporción creciente de los costos, con becas del gobierno para cursar estudios tanto en instituciones del Estado como privadas, asignadas en base a necesidad económica.

En relación a la educación secundaria, el Ministerio de Educación tiene cifras de graduados de bachillerato solo para dos años durante el período 1984-1992. Estas cifras sugieren que se graduaron aproximadamente 11.000 bachilleres en 1989 y 17.300 en 1992, lo que implica un incremento anual de 6% durante los 3 años. Aparte de representar menos del 20% de la población total en educación superior, para lo que hemos ofrecido una explicación parcial, la cifra de 1992 es solo 62% de la matrícula de 12 grado en 1992 (28.000) en base a cálculos con la misma base de datos. Estas cifras reportan solo 200 repitentes, lo que hace poco verosímil una tasa de deserción de 38%.

La gráfica 14 es un dispersograma que relaciona el crecimiento per capita del PIB en 1991 y la tasa bruta de matrícula en educación media en 1988 para 14 países. Hemos excluido Corea y Singapur de nuestra muestra usual porque son países con muy altas cifras de PIB per capita. El coeficiente de correlación es .42. Al igual que con las gráficas 12 y 13, establecer relaciones de causalidad es difícil, pero llama la atención la ubicación de El Salvador en el extremo inferior de la gráfica.

Grafica14- Correlacion PNB per capita y coeficiente matricula education media, 1988-91



Un comentario expresado frecuentemente por los administradores de empresa es "En El Salvador no hay mandos medios!". La mayoría de las empresas utilizan empleados sin educación secundaria para puestos de supervisión; algunas multinacionales importan supervisores de otros países latinoamericanos. Algunos empresarios propusieron que en lugar de educación vocacional especializada deberían iniciarse programas de pasantías en la industria mientras los estudiantes están en la escuela secundaria.

Dado que la mayoría de los graduados de secundaria en este momento continúan estudios de educación superior, parecería que el sistema no va a llenar el déficit de 150-200.000 puestos adicionales (mas los que egresen del actual grupo de 200.000 personas empleadas con educación secundaria) proyectado anteriormente para el nivel de mandos medios para el año 2004. Es en este nivel, más que en educación superior, en el que consideramos que es prioritario un programa de inversión (con componentes públicos y privados) diseñado para expandir la capacidad.

La matrícula en educación secundaria se ha estimado en 105.000 estudiantes en 1992. Si esto puede duplicarse para el año 2004, El Salvador tendrá una tasa de matrícula en educación media de cerca de 50% (210.000 estudiantes comparados con una población proyectada de 420.000 en el grupo de edad 15-17), lo que permitiría al país alcanzar una ubicación semejante a la de Turquía hoy en día. Con 50.000 graduados de bachillerato al año, de los que 40-50% no continúen estudios de educación superior, y asumiendo mejoras en la calidad de la educación secundaria discutidos en el capítulo respectivo de este informe, el país producirá el grupo de supervisores que necesita para poder introducir innovaciones en la industria.

CAPACIDAD FINANCIERA PARA MEJORAR LA EDUCACION

La crisis que vive El Salvador se puede observar fácilmente a través de los problemas interminables que afectan los servicios de educación, salud y seguridad social, la administración de la justicia, el transporte de pasajeros ... Dicha crisis resulta del descuido de los ciudadanos para demandar y pagar servicios, que tanto a corto como a largo plazo les traen grandes beneficios.

En el caso de la crisis educativa es necesario elevar el nivel de conocimiento y conciencia sociales. Los padres no hacen uso de su capacidad de influir en sus hijos, de que la educación es un instrumento de movilidad económica. Si no hacen uso de esta capacidad, menos se comprometen a demandar una mejor calidad de la educación; menos a determinar cuanto debe invertir la sociedad; menos a determinar los medios por los cuales recibirá la educación.

Se entiende que los recursos disponibles para la educación son de varias clases, no obstante en este capítulo sólo se enfocan los relacionados con la parte económica.

Los fondos asignados a la educación y su distribución entre las diferentes actividades y niveles educativos deben ser parte de la política pública para distinguir cuanto le corresponde captar y gastar al gobierno y cuanto al resto del país. Las alternativas son numerosas.

Para identificar las alternativas más adecuadas hay que hacerlo en función de los objetivos deseables y evaluarlos contra los recursos necesarios para su puesta en práctica. Deben incluir una consideración de las metas y objetivos.

En el análisis económico presentado en este capítulo se señala como una de las mejores políticas a implementarse, la del fomento de las exportaciones. Cuanto más elevado el valor agregado de los productos a elaborarse, mayor trascendencia tendría en el desarrollo económico y social.

Si se aceptara la premisa anterior, el sector educación debería preparar adecuadamente la fuerza laboral, la que debería contar con un nivel educacional más elevado; lo que en términos prácticos significaría un mayor número de personas con nivel de educación media y superior. No menos importante sería mejorar la calidad de la educación.

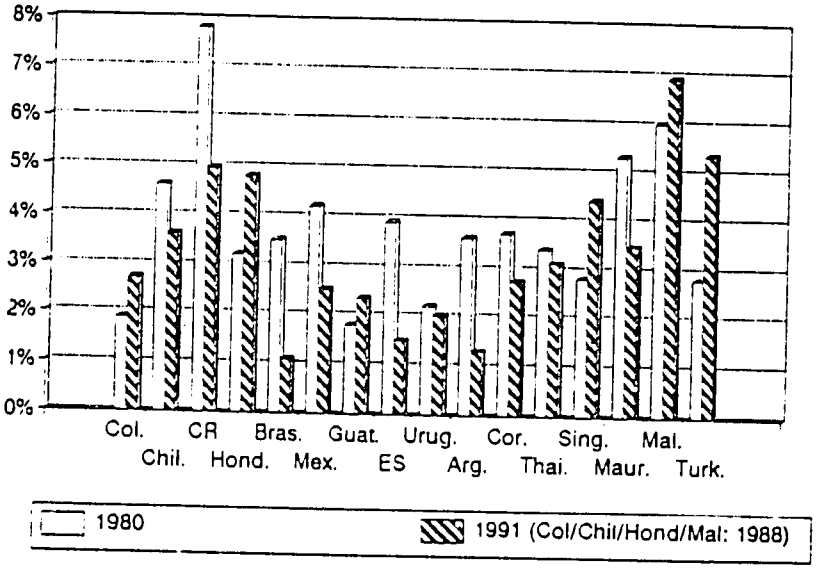
Los fondos que se han destinado al fomento educativo, tanto en términos absolutos como relativos (medidas como porcentaje del PIB) durante los últimos años, han decrecido muchísimo.

Paradójicamente, la propensión a consumir bienes importados se ha incrementado, alcanzando las importaciones niveles relativamente mucho más altos.

Lo anterior demuestra que, potencialmente existen fondos para mejorar el nivel educativo. Tentativamente podría señalarse que su incremento medido en términos del PIB no debería ser inferior al 2%.

La gráfica 15 compara la asignación de recursos del gobierno central a la educación con la de otros 15 países incluidos en las comparaciones internacionales presentadas en este capítulo. En 1980, el gasto público en educación equivalía a casi 4% del PIB de El Salvador; con los aumentos de recursos para el conflicto armado, hacia 1991 la proporción de educación había caído más de 60% a 1.5%. En ese año, de los países comparados solo Brasil y Argentina destinaron una proporción menor de su PIB a la educación, otros gastaron desde un tercio hasta varias veces lo que El Salvador.

Grafica 15- Gastos en educacion como % del PNB, 1980 & 1991
(gastos del gobierno central solamente)



Es difícil entender como puede (i) restaurarse el impulso hacia la educación primaria universal o (ii) restaurar la calidad de la educación a niveles equivalentes a los anteriores al conflicto, sin regresar la asignación de recursos de vuelta a los niveles anteriores al conflicto. Sin embargo, proponemos una meta ligeramente mas modesta de añadir solo 2% del PIB en el curso de los próximos cinco años, lo que aumentaría la proporción del PIB destinado a la educación a 3,5% para 1998. El cuadro 5 proporciona un cronograma para lograr esta meta, de manera que el gasto educativo en términos reales aumenta a una tasa anual de 24,4% en términos reales de 1993 a 1998[9].

Es posible financiar un mayor nivel de gasto en educación de dos formas: (i) reduciendo las asignaciones presupuestarias a otros sectores y reorientando los ahorros a la educación, y/o (ii) aumentando los ingresos. Algunos de los empresarios entrevistados por los autores de este capítulo indicaron que considerables recursos presupuestarios se gastan en usos de poca prioridad, de manera que los aumentos para la educación podrían financiarse con ahorros en otras areas. Asimismo, personas en o cerca del gobierno señalaron que había áreas de alta prioridad pero subfinanciadas en el sector publico y cuestionaron la posibilidad de lograr grandes ahorros para aumentar las asignaciones a la educación.

Cuadro 5 - Proyección del presupuesto educativo 1992-1998
(en colones de 1992, según crecimiento del PIB al 5% por año
y acercamiento a la proporción gasto educativo/PIB de 1980)

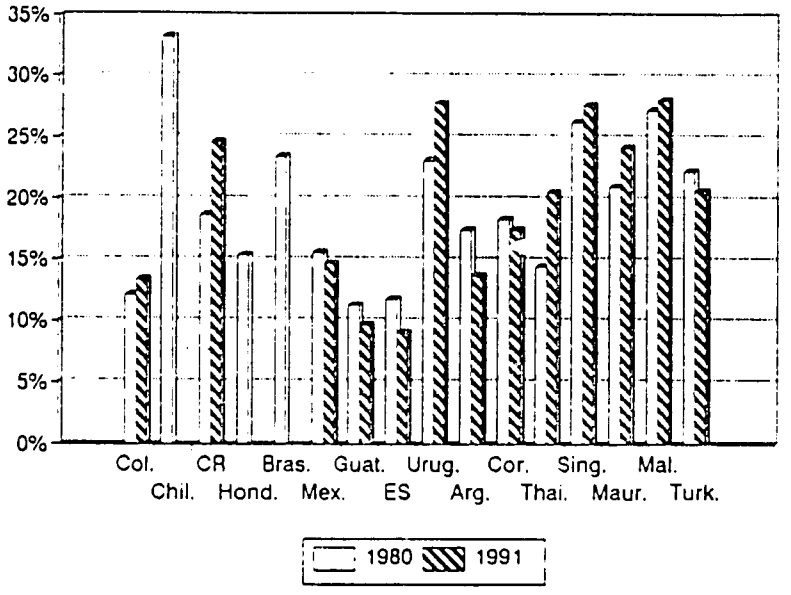
Año	PIB según crecimiento 5% por ano (mil mill. colones '92)	Proporción gasto educativo/PIB*	Presupuesto educativo (mil mill. colones '92)	Crecimiento anual real
1992	54.8			
1993	57.5	1.5%	969	
1994	60.4	2.0%	1178	21.5%
1995	63.4	2.3%	1431	21.5%
1996	66.6	2.6%	1739	21.5%
1997	69.9	3.0%	2114	21.5%
1998	73.4	3.5%	2569	21.5%
Incremento 1993 a 1998:				
Mil millones de colones.....			1600	
Proporción del PIB de 1993..			3%	

La gráfica 16 compara la proporción de ingresos públicos en relación al PIB en 1980 y

[9] Matemáticamente, si asumimos que el coeficiente de gasto en educación/PIB aumenta en un incremento anual igual a 0,0004, la tasa de crecimiento del gasto comenzaría a un nivel mas elevado, disminuyendo gradualmente hasta 1997/98.

1991 entre El Salvador y los 15 restante países analizados en este capítulo. Carecemos de información para tres de los países latinoamericanos en 1991 (Chile, Honduras y Brasil), pero la proporción de El Salvador es más baja que la de todos los demás países en la muestra. Solo la cifra para Guatemala se asemeja a la de El Salvador. La cifra tiene una implicación clara de que el esfuerzo impositivo de El Salvador es inusualmente bajo y que no será posible un aumento significativo en la provisión de servicios públicos en ningún sector a menos y hasta que este esfuerzo aumente.

Grafica 16- Ingresos corrientes del gobierno central como % del PNB



Los términos de este capítulo no permiten analizar las finanzas de El Salvador de manera de llegar a recomendaciones sobre nuevas medidas tributarias. Este tópico está siendo constantemente revisado por el Ministerio de Hacienda y otras entidades del gobierno, así como por el FMI y los donantes multilaterales y bilaterales. El Congreso adoptó un Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10% en 1992; el gobierno había propuesto una tasa de 12%, con un rango mayor de excepciones de lo que fue aprobado por los legisladores. Obviamente el Congreso tiene la prerrogativa de intensificar el esfuerzo impositivo aumentando la proporción a 12% o incluso más alto; estas porporciones en la mayoría de los países de la Comunidad Económica Europea varían entre 18% y 20%. Por otra parte, aumentar la tasa impositiva aumenta el incentivo para evadir el impuesto, y más allá de un cierto umbral se hace contraproducente.

La tasa anual de recolección del IVA de 2,6 miles de millones de colones implica una base impositiva de 26 mil millones, lo que es ligeramente menos de la mitad del PIB medido. Aun concediendo las excepciones, esto sugiere una tasa de evasión de 40% a 50%. Ciertamente, existe la posibilidad de aumentar el esfuerzo tributario mejorando la administración. Medidas tales como nuevas rutinas computarizadas, que faciliten el examen cruzado de las declaraciones de impuesto de las empresas están siendo diseñadas en este momento.

Para concluir, creemos que potencialmente existen fondos para mejorar el nivel educativo. Incrementar la proporción del sector educativo en el PIB en dos puntos hasta un 3,5% en 1998 representaría unos 1.700 millones de colones en ese año y solo el 10% del monto de las importaciones actuales.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

TERCER CAPITULO

COSTOS, BENEFICIOS Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION EN EL SALVADOR

Anthony Dewees
Steven Klees
Jorge Quintana

Enero de 1994

Este es uno de diez capítulos del Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. Los autores desean agradecer a Kristi Fair por la asistencia en la investigación.

COSTOS, BENEFICIOS Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL SALVADOR

CONTENIDOS

EDUCACION Y MERCADO DE TRABAJO

Empleo
Educación y Empleo
Educación e Ingresos
El Futuro de la Educación y el Trabajo

GASTOS Y COSTOS EDUCACIONALES

Gastos Presupuestados vs. Gastos Ejecutados
Gastos en Contexto
La Estructura de los Gastos Educacionales
Costos Unitarios de la Educación Pública
Los Costos Privados de la Educación
Costos y Gastos en un Contexto Internacional

CONCLUSIONES

ANEXO METODOLOGICO

REFERENCIAS

COSTOS, BENEFICIOS Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL SALVADOR

Anthony Dewees
Steven Klees
Jorge Quintana

En la actualidad, se acepta la importancia creciente de la economía de la educación en la formulación y selección de políticas educativas. En este capítulo examinamos algunos de los costos y beneficios de la educación y también consideramos algunos aspectos del financiamiento del sistema educativo. Dados los problemas conocidos con la posibilidad de especificar y medir los costos y los beneficios, este análisis reconoce explícitamente que las evaluaciones económicas, en el mejor de los casos, pueden sólo dar estimaciones imprecisas de algunas dimensiones de los costos y beneficios del sistema educativo. Por lo tanto, al igual que todo el diagnostico del sector como conjunto, la información económica es mejor utilizada como parte de un proceso abierto, debatido, participativo y democrático.

La primera sección de este capítulo examina las conexiones entre la educación y el mercado de trabajo; la segunda sección se centra en los costos de la educación; la última sección contiene conclusiones y recomendaciones.

LA EDUCACIÓN Y EL MERCADO DE TRABAJO.

Cómo analizar los beneficios de la educación es un asunto que está evolucionando. Comenzamos esta sección con una presentación breve de esas discusiones metodológicas. Después examinamos la situación del empleo, de empleo y educación, y de ingreso y educación. Concluimos esta sección con una discusión cualitativa del futuro de la educación y del trabajo que complementa el análisis más cuantitativo del capítulo previo.

Los beneficios de la educación incluyen claramente mucho más que el impacto que la educación puede tener sobre más y mejor empleo.
La educación puede transformar la vida de las personas, hacerlas mas saludables, cambiar sus actitudes y valores y abrir oportunidades. La educación puede jugar también un papel en el establecimiento de una sociedad cohesionada, democrática y equitativa. La educación de una persona puede mejorar la vida de su familia y amigos y puede hacer a las personas que trabajan con ellas más productivas. La educación puede preservar y expandir la riqueza de la cultura--las artes, la música y la literatura. La educación puede promover el tipo de pensamiento reflexivo y crítico que es necesario

para producir cambio y progreso en una sociedad. En los países que han sido afectados por la guerra, como El Salvador, el mantenimiento de la paz puede depender de políticas educativas cuidadosamente planeadas y en políticas económicas relacionadas, para apoyarlo.

Cuando los economistas consideran la eficiencia y la equidad de las inversiones educativas, en teoría deben considerarse todos los beneficios citados anteriormente. En la práctica, sin embargo, las dificultades de hacer ésto impiden que todos esos beneficios se examinen[1]. Principalmente los economistas enfatizan las conexiones entre la educación y el trabajo. Nosotros haremos lo mismo en esta sección, aún cuando enfatizamos que las consideraciones sobre la paz, la democracia, la cultura, la salud y la satisfacción individual deben ser tan relevantes a decisiones de políticas económicamente eficientes, como a consideraciones sobre empleo.

Lamentablemente aún como examinar las conexiones entre la educación y el trabajo no es bien claro. Las metodologías que han dominado en el pasado han sido ampliamente criticadas y rechazadas por muchos y solo recientemente comienzan a desarrollarse enfoques alternativos. A finales de los años 1950 y comienzos de los 60 el desarrollo de la teoría de capital humano sirvió para justificar una metodología de previsiones cuantitativas de necesidades de mano de obra. Aún cuando las previsiones de recursos humanos parecían sofisticadas, la mayoría de los economistas consideraron este enfoque poco útil desde el principio[2]. No tiene sentido predecir las necesidades futuras de mano de obra en base al uso ineficiente de esa mano de obra en la actualidad. Este enfoque también ignoraba las dinámicas del mercado que están constantemente cambiando en búsqueda de maneras mas eficientes de organizar la producción. El enfoque tampoco prestaba atención a los costos monetarios o a los beneficios de la educación y en la práctica muchas de las predicciones que se hacían como resultado de utilizar este enfoque eran poco precisas[3].

En su lugar, la mayoría de los economistas han propuesto que una evaluación de las conexiones entre la educación y el mercado de trabajo debe depender de un análisis del tipo de señales del mercado que proporcionan análisis costo-beneficio[4]. Los análisis del costo-beneficio, sin embargo, tienen también, por su parte, muchos problemas: existe poca razón para creer que los salarios miden la productividad o que los costos miden el

---

[1] Véase Haveman y Wolfe (1984) para una revisión del tema.

[2] Ver por ejemplo Blaug (1970).

[3] Psacharopoulos et al. (1983) y Klees (en prensa).

[4] Psacharopoulos et al. (1983)

valor social de una inversión; la necesidad de predecir salarios con décadas de anticipación pone al analista en el mismo terreno problemático que el pronóstico de la mano de obra; y la habilidad para separar el efecto de la educación del de otros factores en los salarios, es rudimentaria. Inclusive, economistas que utilizan este enfoque del análisis costo-beneficio reconocen su naturaleza problemática, como "la cantidad y arbitrariedad de sus supuestos" [5] podría hacerlo poco confiable, especialmente porque cambiar esos supuestos puede "traducirse en cambios importantes" en sus resultados[6].

El campo, por lo tanto, queda abierto a muchísima incertidumbre sobre como evaluar las conexiones entre la educación y el mercado de trabajo. Hoy día, se presta atención a enfoques que continúan analizando las señales de los mercados de trabajo, sin embargo, son mas amplios en el tipo de datos que se utilizan, incluyen más análisis de factores cualitativos y del contexto, y son más modestos en el tipo de conclusiones que pueden derivarse[7]. Este tipo de enfoque fue utilizado en un estudio reciente sobre la relación entre educación y mercado de trabajo en El Salvador financiado por USAID, y sus resultados forman la base de esta sección[8]. Comenzamos presentando una revisión de la situación del empleo, luego nos centramos en las conexiones actuales entre la educación, el empleo y los salarios, y concluimos con un examen de los factores del contexto y de las escogencias de políticas económicas que afectarán el futuro de estas conexiones.

Muchos de los datos presentados más adelante provienen de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de MIPLAN llevada a cabo entre 1985 y 1992. Los datos que se presentan más adelante provienen de la EHPM de 1991-1992 a menos que se especifique lo contrario. Sin embargo, como fue mencionado en el capítulo anterior, es necesario ser cuidadoso en el uso de estos datos. Existen diferencias que resultan del momento en que se administran las encuestas y además hubo problemas relacionados con zonas que no pudieron ser cubiertas por razones de seguridad lo cual limita la representatividad y comparabilidad de las encuestas. No obstante, estos datos proporcionan mucha información que no ha sido analizada y podría ser utilizada para informar la política educacional.

---

[5] Windham (1993, p.65). Véase también Windham (1975) para una crítica del análisis de costo-beneficio y de las proyecciones de necesidades de recursos humanos.

[6] Hanushek (1980, p.240).

[7] Ver, por ejemplo, Middleton et al. (1993), Adams et al. (1992), Horton et al. (1991), y Psacharopoulos (1991).

[8] Ver Dewees y Klees (1993) para mas detalles. Ver también los análisis del mercado laboral realizados por Peter Gregory (1992, 1993).

Empleo

Al igual que muchos países latinoamericanos, El Salvador experimentó una recesión económica al comienzo de los años 80. Contrariamente a muchos otros países, hubo poca recuperación económica durante los 80 y es sólo durante los últimos años cuando ha habido una reactivación del crecimiento económico. El PIB por persona en 1991 fue aún más bajo (6%) de lo que había sido en 1970. También, al igual que otras naciones de América Latina, el empleo en El Salvador ha continuado transfiriéndose de la agricultura a las industrias de servicio. Sin embargo, esta transformación ha sido más lenta en El Salvador. En promedio, en el año 1990 los países latinoamericanos tenían 26% de la fuerza de trabajo en la agricultura, 26% en las industrias productoras de bienes y el 48% en las industrias productoras de servicio, mientras que en El Salvador en 1992, el 36% de la mano de obra estaba empleada en la agricultura, el 22% en la producción de bienes y el 41% en la producción de servicios[9].

El sector privado emplea a la mayoría de los trabajadores -- aproximadamente un 90%. Sin embargo, aún cuando sólo emplea un 10% del total de la fuerza de trabajo, el sector público proporciona el 54% de los empleos profesionales en el país (para las mujeres esto es el 65%). Aproximadamente la mitad (47%) de todos los trabajadores están en las áreas rurales y, de ellos, dos terceras partes son trabajadores agrícolas. La mayor parte de los trabajadores urbanos son asalariados permanentes o temporales (38% y 20% respectivamente), aún cuando hay muchos auto-empleados (27%). Más o menos la mitad de los trabajadores urbanos están empleados en el sector informal. A nivel nacional el desempleo tuvo un promedio de 8.7% en 1992 , mientras que las mediciones del sub-empleo, que incluyen el trabajo a tiempo parcial y los empleos de bajos salarios, llegan al 38%.

Los ingresos varían sustancialmente por grupo ocupacional, las personas mejor pagadas son los administradores quienes reciben 10 veces los ingresos de las personas peor pagadas, los trabajadores agrícolas. Los ingresos promedio de las zonas urbanas son aproximadamente el doble que los ingresos en la zona rural. En la zona urbana, los ingresos en el sector informal son sustancialmente mas bajos (35%) que los ingresos en el sector formal. Los ingresos en el sector público son 62% mas elevados que los ingresos en el sector privado, en gran parte debido a que el sector público emplea una proporción mucho más alta de mano de obra calificada que el sector privado. Sin embargo, los salarios en el sector público para algunas ocupaciones de alta calificación, por ejemplo, los profesionales y directores son significativamente más bajos que los ingresos para las mismas personas en el sector privado(19% y 36% respectivamente).

Las mujeres están en situación de desventaja en su empleo en todas las ocupaciones,

---

[9] Infante y Klein (1991).

sectores y regiones. Su empleo se concentra fundamentalmente en los trabajos más inseguros y de menor remuneración del sector informal (70% vs.42% para los hombres). Las mujeres obtienen menor remuneración que los hombres en todos los segmentos del mercado de trabajo. A nivel nacional, en 1992, las mujeres obtuvieron ingresos que eran igual a 81% de los ingresos de los hombres--en el sector privado eran de 78%, en las áreas urbanas de 67%. Aún en el sector informal las mujeres ganaron menos que los hombres: el 61% de las mujeres ganaron menos que el ingreso mínimo, vs. el 38% de los hombres. En el sector público, los ingresos promedio de los hombres y mujeres eran casi iguales, pero ello se debe a que el sector público emplea una proporción mucha más alta de mujeres que hombres, quienes trabajan como profesionales y en otros grupos mejor remunerados[10].

Educación y Empleo

El cuadro 1 muestra la distribución de personas empleadas por nivel educacional en 1992. Aproximadamente una cuarta parte (24%) de las personas empleadas en El Salvador no tienen educación formal. El porcentaje de quienes no tienen escolaridad es, aproximadamente, tres veces mayor en las áreas rurales que en las áreas urbanas (37% vs.13%). A nivel nacional, unas dos terceras partes (68%) de la fuerza de trabajo solo tiene educación primaria o menos -- en las áreas urbanas esta cifra es de 51%, mientras que en las áreas rurales es de 89%. En el otro extremo del espectro educacional, el 7% de la fuerza de trabajo tiene alguna educación superior, 13% en las áreas urbanas, pero sólo 1% en las áreas rurales.

CUADRO 1
EMPLEO SEGUN AÑOS DE ESCOLARIDAD - 1992
(en porcentaje)

Años de	Total			Urbano			Rural		
Escolaridad	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Ninguno	24	25	24	13	11	16	37	36	39
1-3	21	23	19	14	14	15	29	30	26
4-6	23	23	23	24	24	23	23	23	22
7-9	13	14	12	18	20	15	8	8	7
10-12	11	9	14	18	18	19	3	2	4
13 +	7	6	9	13	13	12	1	1	1
Total (en %)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total (en miles)	1780	1133	647	946	514	432	834	619	215

Fuente: El Salvador, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (MIPLAN).

[10] Para mas detalles ver USAID (1991) y FUDEM (1992).

CUADRO 2
EMPLEO Y ESCOLARIDAD SEGUN SECTOR PUBLICO/PRIVADO - 1992
(en porcentaje)

	TOTAL					
Años de Escolaridad	Publico			Privado		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Ninguno	6	4	18	26	15	38
1-3	9	6	22	23	16	29
4-6	15	13	25	24	25	23
7-9	13	13	14	13	18	8
10-12	24	27	10	10	17	2
13 +	33	37	11	4	8	0
Total (en porcentaje)	100	100	100	100	100	100
Total (en miles)	170	141	29	1610	805	805

	MUJERES					
Años de Escolaridad	Publico			Privado		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
None	2	1	10	26	18	40
1-3	3	2	12	20	17	27
4-6	7	6	20	24	25	22
7-9	6	6	9	13	16	7
10-12	35	36	19	12	17	3
13 +	47	49	31	5	7	1
Total (en porcentaje)	100	100	100	100	100	100
Total (en miles)	59	54	5	588	378	210

	HOMBRES					
Años de Escolaridad	Publico			Privado		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
None	8	5	20	27	12	37
1-3	11	8	24	24	15	30
4-6	19	17	26	24	25	23
7-9	17	18	15	13	21	8
10-12	19	22	8	8	17	2
13 +	25	30	6	4	10	0
Total (en porcentaje)	100	100	100	100	100	100
Total (en miles)	111	87	23	1023	427	596

Fuente: El Salvador Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (MIPLAN).

La distribución de educación por sexo muestra algunas diferencias. A nivel nacional, las mujeres en la fuerza de trabajo tienen niveles educativos más altos que los hombres -- 23% de las mujeres que trabajan tienen más de 10 años de escolaridad, mientras que para los hombres este porcentaje es de 15%. Curiosamente, tanto en las á[illegible]s urbanas como rurales, esta diferencia entre hombres y mujeres es pequeña, porque [illegible] empleo de las mujeres está concentrado en las áreas urbanas (67%), mientras que el empleo de los hombres es predominantemente rural (55%).

El cuadro 2 muestra las diferencias entre los sectores público y privado. Globalmente, llama la atención que el mayor nivel
educativo se encuentra en el sector público: mientras que unas tres cuartas partes (73%) de la fuerza de trabajo en el sector privado tiene una educación primaria o menos, sólo 30% en el sector público tiene este nivel educativo; 37% de la fuerza de trabajo en el sector público tiene alguna escolaridad secundaria comparada con apenas el 23% de quienes trabajan en el sector privado; y una tercera parte de la fuerza de trabajo en el sector público tiene alguna educación superior, comparado con solamente un 4% en el sector privado. Aún cuando el sector público emplea sólo a un 10% de la fuerza de trabajo a nivel nacional, proporciona la mitad (49%) de los trabajos para quienes tienen educación superior.

Las mujeres de alto nivel educativo tienen relativamente más oportunidades de empleo en el sector público que en el sector privado. Para aquellas mujeres que tienen educación superior el sector público ofrece 57% de los trabajos a nivel nacional, mientras que para los hombres la cifra correspondiente es 43%. Mientras que las mujeres representan el 35% de todos los empleados del sector público, ello comprende el 50% de todos los empleados del sector público con 10 o mas años de escolaridad y sólo el 14% de todos los empleados con 6 o menos años de escolaridad. Las diferencias en el empleo de hombres y mujeres son notables, inclusive en las zonas urbanas: por ejemplo, las mujeres con alguna educación superior tienen 7 veces mayor probabilidad de estar empleadas en el sector público que de estar empleadas en el sector privado (49% vs 7%), mientras que para los hombres la diferencia es de 3 veces (30% vs 10%). También es notable que no haya prácticamente trabajadores con educación superior en el sector privado en las áreas rurales.

El cuadro 3 muestra la distribución del empleo urbano por nivel educativo en el sector formal e informal. En el área metropolitana de San Salvador, el 37% de quienes están empleados lo están en el sector informal. En las áreas urbanas restantes este porcentaje es de 55%. Las mujeres representan el 57% de los empleados del sector informal en San Salvador, mientras que en las áreas urbanas restantes el porcentaje es de 48%.

CUADRO 3
EMPLEO Y ESCOLARIDAD SEGUN SECTOR FORMAL/INFORMAL
(en porcentaje)

	Formal					
Años de	Metropolitan San Salvador			Otra Urbana		
Escolaridad	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Ninguno	3	3	2	12	13	10
1-3	6	7	3	13	14	9
4-6	16	17	13	22	25	16
7-9	19	21	15	18	20	13
10-12	29	25	36	20	16	27
13 +	28	26	31	16	11	25
Total (en %)	100	100	100	100	100	100
Total (en miles)	271	170	101	209	143	65

	Informal					
Años de	Metropolitan San Salvador			Otra Urbana		
Escolaridad	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Ninguno	12	8	16	24	21	27
1-3	17	14	19	21	21	21
4-6	30	32	29	27	27	26
7-9	20	22	18	16	18	13
10-12	16	18	14	10	10	11
13 +	5	6	4	2	2	2
Total (en %)	100	100	100	100	100	100
Total (en miles)	159	68	91	253	130	123

Fuente: El Salvador Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (MIPLAN).
Nota: Incluye sólo el área urbana, excluye trabajadores domésticos.

El sector informal emplea una fuerza de trabajo menos educada que el sector formal. En San Salvador, el 59% de los empleados en el sector informal tienen 6 años de escolaridad o menos comparado con 25% en el sector formal. Solamente 21% de los que están empleados en el sector informal, tienen 10 años o más de escolaridad comparado con 57% de quienes están empleados en el sector formal. Para otras áreas urbanas, el 72% de los trabajadores en el sector informal tienen 6 años de escolaridad o menos comparado con 47% de quienes están empleados en el sector formal, mientras que sólo 12% tiene 10 años de escolaridad o más en el sector informal comparados con 36% en el sector formal.

La distribución de hombres y mujeres en el sector informal según su nivel educativo es muy parecido. En el sector formal, las mujeres proporcionan una fuerza de trabajo más educada que los hombres. Por ejemplo, en San Salvador unas dos terceras partes (67%) de las mujeres tienen 10 años de escolaridad o más comparada con aproximadamente la mitad de los hombres (51%). En otras áreas urbanas las cifras correspondientes son 52% vs. 27%.

Educación e Ingresos

Una de las medidas principales utilizadas para examinar la rentabilidad de la educación son los ingresos. El cuadro 4 muestra las diferencias promedio en salarios por nivel educativo. Los trabajadores con mayor nivel educativo están significativamente mejor pagados y las diferencias parecen acentuarse para aquellos con mayores niveles de educación: a nivel nacional, quienes logran de 1 a 3 años de escolaridad tienen un ingreso 26% superior a quienes no tienen escolaridad; quienes alcanzan de 4 a 6 años de escolaridad tienen ingresos 22% superiores a aquellos con 1 a 3 años de escolaridad; quienes tienen de 7 a 9 años de escolaridad obtienen ingresos 12% superiores a quienes tienen una escolaridad de 4 a 6 años; quienes tienen de 10 a 12 años de escolaridad tienen ingresos 44% superiores a quienes tienen de 7 a 9 años de escolaridad y quienes tienen 13 años o mas de escolaridad tienen ingresos 64% superiores a quienes tienen de 10 a 12 años de escolaridad.

Aún cuando la escolaridad parece dar dividendos a los ingresos en las zonas urbanas y rurales, esta rentabilidad es mucho menor en las zonas rurales. Por ejemplo, en las zonas rurales quienes tienen de 1 a 3 años de escolaridad ganan solo 19% mas que quienes no la tienen comparado con un 28% en las zonas urbanas, y quienes tienen de 4 a 6 años de escolaridad tienen 9% más en su ingresos que quienes tienen de 1 a 3 años de escolaridad, lo que contrasta con un 16% en las zonas urbanas. Los trabajadores rurales a niveles más altos de educación también tienen un incremento inferior en sus ingresos en comparación con quienes trabajan en las zonas urbanas.

CUADRO 4
ESCOLARIDAD E INGRESOS MENSUALES
1992
(en colones de 1992)

TOTAL

Años de Escolaridad	Total	Urbano	Rural
ninguno	527	641	476
1-3	655	821	565
4-6	809	960	616
7-9	909	993	659
10-12	1306	1358	845
13 +	2139	2185	1112

MUJERES

Años de Escolaridad	Total	Urbano	Rural
ninguno	467	584	419
1-3	584	612	501
4-6	604	717	549
7-9	774	838	483
10-12	1150	1180	788
13 +	1538	1556	1055

HOMBRES

Años de Escolaridad	Total	Urbano	Rural
ninguno	543	712	476
1-3	716	1013	565
4-6	891	1128	616
7-9	975	1080	659
10-12	1436	1513	845
13 +	2602	2676	1112

Fuente: El Salvador Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (MIPLAN).

Existen marcadas diferencias, no solamente en los incrementos de los ingresos asociados con la educación, sino también en los niveles de ingreso entre zonas urbanas y rurales. Los trabajadores rurales tienen consistentemente menores niveles de ingreso en todos los niveles educativos. Por ejemplo, los trabajadores rurales con ninguna escolaridad ganan aproximadamente unas tres cuartas partes de la cifra que perciben quienes trabajan en zonas urbanas, y los trabajadores rurales con alguna educación superior ganan aproximadamente la mitad de lo que ganan los trabajadores urbanos del mismo nivel de escolaridad.

En cada nivel educativo las mujeres perciben menores ingresos que los hombres y esta diferencia generalmente aumenta para los niveles más altos de educación. Por ejemplo, las mujeres que no tienen escolaridad ganan un 92% de lo que ganan los hombres también sin escolaridad, mientras que las mujeres con alguna educación superior ganan apenas el 59% de lo que perciben los hombres con alguna educación superior. Existe un incremento generalmente mas bajo en los ingresos de las mujeres, asociados con la culminación de niveles educativos superiores, que el incremento que perciben los hombres. Por ejemplo, los hombres con 1 a 3 años de escolaridad perciben 32% más que aquellos sin escolaridad mientras que para las mujeres la diferencia es de 13%, los hombres con alguna educación superior perciben 81% más que aquellos con 10 a 12 años de escolaridad, mientras que para mujeres en el mismo nivel educativo la diferencia es sólo de 34%.

Las diferencias en los ingresos promedio en los sectores público y privado, por nivel educativo, se muestra en el cuadro 5. A nivel nacional, los ingresos promedio en el sector público son más alto que los ingresos promedio en el sector privado en cada nivel educativo, excepto para aquellos con 13 o más años de escolaridad, a quienes el sector privado paga un ingreso 48% más alto que el sector público. En ambos sectores, los ingresos aumentan a medida que aumenta el nivel educativo. Los ingresos del sector privado muestran mayor variación entre los niveles bajos y altos de escolaridad que lo que muestran los niveles de ingreso en el sector público. Por ejemplo, en el sector público quienes tienen alguna educación superior reciben ingreso casi dos veces más alto que lo que perciben quienes no tienen ninguna educación comparado con una diferencia 5 veces más alta en el sector privado.

Las mujeres perciben menores ingresos que los hombres, en promedio, en todos los niveles educativos tanto en el sector público como en el sector privado. Las diferencias son significativamente menos marcadas en el sector público. Dentro del sector privado, la rentabilidad de la educación parece ser sustancialmente mayor para los hombres que para las mujeres. Por ejemplo, los hombres en las zona urbanas con 13 o más años de escolaridad ganan 3 veces mas que los que tienen 7 a 9 años de escolaridad, comparado con las mujeres que ganan sólo dos veces más. La brecha mayor en ingresos entre hombres y mujeres es para quienes tienen 13 o mas años de escolaridad y que trabajan

en el sector privado en zonas urbanas: los hombres ganan casi 2 veces más que las mujeres.

CUADRO 5
EMPLEO, INGRESOS MENSUALES Y ESCOLARIDAD SEGUN SECTOR PUBLICO/PRIVADO
(en colones de 1992)

TOTAL

	Publico			Privado		
Años de Escolaridad	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
ninguno	848	914	778	518	629	470
1-3	964	1097	838	650	801	556
4-6	1114	1196	907	786	926	601
7-9	1188	1239	946	874	959	635
10-12	1357	1368	1209	1292	1355	777
13 +	1690	1714	1268	2506	2562	907

MUJERES

	Publico			Privado		
Años de Escolaridad	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
ninguno	594	619	559	496	583	418
1-3	845	1037	463	559	603	501
4-6	875	1009	469	658	706	551
7-9	1126	1195	587	755	817	479
10-12	1343	1328	1620	1088	1131	631
13 +	1479	1499	1122	1602	1614	789

HOMBRES

	Publico			Privado		
Años de Escolaridad	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
none	882	959	803	531	689	490
1-3	1005	1108	880	697	1002	574
4-6	1160	1235	978	864	1112	620
7-9	1199	1247	985	939	1049	686
10-12	1371	1409	982	1453	1541	855
13 +	1902	1929	1417	3064	3166	930

Fuente: El Salvador Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (MIPLAN).

El cuadro 6 muestra que las diferencias de ingreso en 1992 en el empleo informal y formal en el área metropolitana de San Salvador. La información disponible nos limita a discutir el porcentaje acumulativo de la fuerza de trabajo que alcanza un cierto nivel de ingreso para cada nivel educativo. Los niveles más altos de educación, tanto en los sectores formal como informal, muestran alguna relación con ingresos más elevados, como se ve en el menor porcentaje de trabajadores que perciben menos que el salario mínimo a niveles educativos mas altos. Sin embargo, para algunos niveles educativos, esta asociación es débil o no existe, especialmente en el sector informal. Los niveles más bajos de educación parecen tener poca o menor rentabilidad en comparación con el sector formal. Es probable que esto refleje algún grado de segmentación del mercado de trabajo, según el cual, algunos trabajadores, con potencial productivo igual a ellos en el sector formal, son relegados al sector informal que paga menos y es menos seguro.

Las desigualdades entre hombres y mujeres son también evidentes en este análisis sectorial de los datos de empleo. Las mujeres tienden a ser concentradas en trabajos de menores ingresos que los hombres para todos los niveles educativos, tanto en los sectores formal como informal. Por ejemplo, la proporción de mujeres que ganan menos que el salario mínimo en ambos sectores es 1,5 a 2 veces más alta que para los hombres en cada nivel educativo.

Los datos de la encuesta de hogares de 1992, también proporcionaron información sobre ingresos para las personas alfabetizadas frente a quienes no sabían leer. El cuadro 7 muestra esta información, incluyendo solamente aquel segmento de la población que tiene una educación primaria o menos. A nivel nacional, quienes saben leer ganan 45% más que quienes no saben. Para los hombres, esta diferencia es mayor que para las mujeres: de 53% comparado con 28%. La ventaja de los ingresos de los hombres sobre las mujeres aumenta con la habilidad de leer: las mujeres que no saben leer ganan el 92% de lo que ganan los hombres que no saben leer, mientras que las mujeres que saben leer sólo ganan el 77% de lo que ganan los hombres que saben leer.

Para las mujeres, los incrementos en ingresos relativos por saber leer son semejantes en las zonas urbanas y rurales (21% y 26%, respectivamente), mientras que para los hombres, la diferencia en ingresos entre quienes saben y quienes no saben leer es mucho mayor en las zonas urbanas que en las zonas rurales (61% frente 25%). En las áreas urbanas, una mujer que sabe leer, percibe sólo 10% más que un hombre que no sabe leer.

No existen datos disponibles sobre el subempleo de trabajadores con distintos niveles educativos, pero existe información sobre el nivel de desempleo abierto en 1992 para aquellos con distintos niveles de escolaridad, como se muestra en el cuadro 8. Como suele ser el caso, las tasas de desempleo son generalmente más bajas para quienes tienen poca o ninguna escolaridad y para quienes tienen los niveles más altos de escolaridad.

Las tasas de desempleo para quienes tienen una educación primaria o menos son aproximadamente equivalentes al promedio nacional (8,7%). Quienes han completado el primer ciclo de educación secundaria tienen mayor desempleo, 9,2%, y quienes han completado la educación secundaria tienen aún mayor desempleo, 10,1%, mientras quienes tienen alguna educación superior tienen la menor tasa de desempleo, 6,3%. La explicación para este tipo de patrón se debe a una combinación de factores de oferta y demanda. Los trabajadores con poca educación por necesidad deben emplearse. Quienes tienen más educación generalmente proceden de familias con niveles de ingreso mayor y pueden destinar más tiempo para buscar mejores empleos.
Quienes tienen niveles más altos de escolaridad generalmente son relativamente escasos en los países pobres y por lo tanto hay mayor demanda de ellos.

Este patrón global, sin embargo, no se mantiene para los hombres en las áreas urbanas, quienes tienen menor desempleo a medida que aumenta su nivel educativo. Las mujeres urbanas tienen menor tasa de desempleo que los hombres en los niveles educativos bajos y mayor tasa de desempleo que los hombres en los niveles educativos más altos. En las áreas rurales, en todos los niveles educativos, las mujeres tienen mayores tasas de desempleo que los hombres, las cuales alcanzan hasta 20% para las mujeres con educación secundaria completa. Es claro que tales tasas de desempleo abierto pueden ser una barrera significativa a la inversión de una familia en la educación de las niñas.

En resumen, los trabajadores con más educación ganan substancialmente más que los trabajadores con menos educación. No obstante esto varía en contextos diferentes y esta variación parece deberse a alguna segmentación del mercado de trabajo que impide mejor productividad. Los niveles de los ingresos y el rendimiento en la educación parece ser menor para las mujeres, en las zonas rurales, y en el sector informal. El sector privado paga menos que el sector público para trabajadores de cualquier nivel educacional, excepto para aquellos con educación superior. Los pocos de ellos que utilizan el sector privado reciben salarios mucho mejores que en el sector público. Es importante ser cuidadoso al interpretar estas asociaciones entre educación, empleo e ingreso. Claramente, las relaciones de educación e ingreso que se han presentado no establecen relaciones de causa-efecto, y atribuir significado social a los ingresos es problemático. A pesar de estas consideraciones, las cifras presentadas indican que en este momento la educación es altamente valorada por el mercado de trabajo.

CUADRO 6
EMPLEO, INGRESOS MENSUALES Y ESCOLARIDAD SEGUN SECTOR FORMAL/INFORMAL EN AREA METROPOLITANA SAN SALVADOR - 1992
(porcentaje acumulativo)

HOMBRES

Colones	Total	Ninguno	FORMAL 1-3 años	4-6 años	7-9 años	10-12 años	13 + años	Total	Ninguno	INFORMAL 1-3 años	4-6 años	7-9 años	10-12 años	13 + años
ninguno	1	1	1	2	1	0	0	5	7	5	5	6	6	5
< 200	2	3	3	6	3	1	0	10	23	9	10	9	7	8
< 400	5	8	6	11	7	2	1	17	29	17	17	17	15	28
< 705*	18	44	28	29	24	13	4	38	58	40	39	37	31	38
< 1000	43	73	55	61	37	42	13	61	82	67	63	62	50	48
< 1500	68	91	85	82	86	68	34	79	97	83	85	80	70	63
< 2000	81	91	95	93	94	85	54	86	99	88	90	88	78	68
< 2500	87	93	100	96	96	89	65	89	100	91	93	90	82	77
< 3000	91	95		98	97	94	75	93	100	98	95	98	87	100
Empleo (en Miles)	169.2	5.7	12.2	28.8	36.5	43.0	42.8	68.4	5.2	9.9	22.2	14.7	12.2	4.3

MUJERES

Colones	Total	Ninguno	FORMAL 1-3 años	4-6 años	7-9 años	10-12 años	13 + años	Total	Ninguno	INFORMAL 1-3 años	4-6 años	7-9 años	10-12 años	13 + años
< 200	2	8	6	4	2	1	1	19	16	19	20	24	17	17
< 400	6	28	13	11	6	3	5	36	35	37	36	46	26	25
< 705*	26	68	60	47	46	19	9	61	58	66	61	68	56	44
< 1000	50	84	83	75	77	47	25	81	84	82	80	85	77	67
< 1500	78	96	96	94	93	78	55	92	95	93	91	93	89	81
< 2000	90	96	100	98	96	92	80	94	96	95	93	94	91	92
< 2500	94	96		98	97	95	89	95	98	97	95	95	93	94
< 3000	97	96		99	99	97	94	97	100	98	97	97	95	98
Empleo (in miles)	101.2	1.8	3.3	13.4	15.1	36.3	31.2	90.9	14.7	17.4	26.3	16.3	12.6	3.4

Fuente: El Salvador Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (MIPLAN).

CUADRO 7
ALFABETISMO E INGRESOS MENSUALES - 1992
(en colones de 1992)

	(1) Analfabeto	(2) Alfabetizado	(2) + (1)
Nacional			
- Total	512	744	1.45
- Hombres	527	806	1.53
- Mujeres	487	625	1.28
Urbano			
- Total	611	906	1.48
- Hombres	674	1083	1.61
- Mujeres	565	682	1.21
Rural			
- Total	470	590	1.26
- Hombres	490	590	1.25
- Mujeres	418	525	1.26

Fuente: El Salvador Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (MIPLAN).
Nota: Incluye sólo aquellas personas con 6 o más años de escolaridad.

CUADRO 8
ESCOLARIDAD Y DESEMPLEO - 1992
(en porcentaje)

Años de Escolaridad	Nacional			Urbano			Rural		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujere	Total	Hombre	Mujere
Ninguno	8.8	9.9	6.9	7.0	10.0	4.2	9.6	9.8	8.9
1-3	8.4	8.5	8.1	7.3	9.0	5.5	9.0	8.3	10.9
4-6	8.7	9.4	7.5	7.9	9.4	5.9	9.8	9.5	10.5
7-9	9.2	8.8	10.0	8.5	7.8	9.7	11.0	10.8	11.5
10-12	10.1	8.8	11.8	9.5	8.3	10.7	15.0	11.8	20.0
13 +	6.3	5.8	6.9	6.2	6.0	6.5	7.1	1.9	14.6
Total	8.7	9.0	8.3	7.9	8.4	7.2	9.7	9.5	10.5

Fuente: El Salvador Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (MIPLAN).

El Futuro de la Educación y el Trabajo

La prospectiva para el futuro es mas difícil de establecer. Una razón por la cual fracasan las metodologías de proyección de necesidades de recursos humanos y los métodos que estiman las tasas de retorno es porque este futuro no es pronosticable. El empleo futuro, ingresos, productividad y otros factores parecidos dependen de un conjunto de factores y de selección de política. Aquí discutimos brevemente algunas de estas consideraciones[11].

Un factor crítico es la extensión de la pobreza. Casi la mitad de los hogares en El Salvador viven en situaciones de pobreza, lo que tiene muchas consecuencias. Una de las peores es que el 50% de los niños que tienen 5 años o menos están desnutridos, según un estudio de 1988[12]. Otro factor es la emigración masiva del 10% al 20% de la población desde los años 80, con sus consecuencias en pérdidas de personas preparadas, así como en las remesas monetarias que ellos generan y que estimulan la economía[13]. También la guerra civil y los esfuerzos presentes de reconstrucción continúan teniendo una influencia profunda en la economía, en parte a través del delicado balance que debe mantenerse en la arena política para apoyar el proceso de paz. Hay un conjunto de otros factores internacionales contextuales que afectarán el futuro del trabajo en El Salvador, tales como la reciente aprobación del Tratado de Libre Comercio.

Las consecuencias de estos factores para el futuro del trabajo dependerá de la selección de políticas sociales y económicas que capitalicen en las ventajas contextuales y superen las barreras. A nivel mundial, existe cada vez más acuerdo de que las sociedades actuales se encuentran en una encrucijada en la cual las selecciones de políticas pueden afectar enormemente el futuro del empleo y de la economía. Lamentablemente, no existe consenso en las estrategias globales de desarrollo económico y social. Existe una variedad de enfoques, sin embargo, muchos analistas identifican tres estrategias que están siendo actualmente debatidas globalmente[14].

La estrategia dominante es de "mercado libre", la cual enfatiza el crecimiento basado en las exportaciones en un clima de libre comercio. Un enfoque crecientemente considerado como alternativa es una estrategia de "crecimiento administrado", en la cual las

---

[11] Dewees y Klees (1993).

[12] USAID (1993, 1991) y UNESCO (1992).

[13] Funkhouser (1992).

[14] Ver, por ejemplo, Meier (1989), de Janvry (1986), y Killick (1981).

exportaciones aún son la fuente principal de estímulo al crecimiento, pero su selección y desarrollo depende de políticas industriales del estado dirigidas a crear nuevas ventajas comparativas en áreas con buenas perspectivas de empleo. Una tercera dirección no rechaza la necesidad de un sector externo fuerte, pero argumenta que el sistema mundial, básicamente, mantiene las desigualdades. Por lo tanto, hay necesidad de una "estrategia orientada hacia adentro", la cual, a través de políticas redistributivas reorienta el crecimiento hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres.

A pesar de estas diferencias, quizás algunos de nuestros desacuerdos son hoy en día menos pronunciados de los que eran hace 10 ó 20 años. Todas las perspectivas reconocen la necesidad de un mercado y un estado. Los cambios sorprendentes en el imperio soviético han generado preguntas sobre los limites de la planificación, y los recientes problemas con las estrategias de desarrollo capitalista en muchos de estos países han generado preguntas sobre los límites del mercado.

Sería equivocado dar la impresión de que hay un movimiento hacia una posición central, pero, cada vez más, parece haber más interés en algún tipo de estrategia de crecimiento administrado. Ningún país quiere competir internacionalmente en base a mano de obra barata. El laissez-faire y el enfoque sobre la oferta del mercado de trabajo, es decir, sobre la educación, no parecen garantizar un buen futuro, inclusive para las naciones más ricas. En los Estados Unidos hay un gran temor a convertirse en una economía descalificada, de bajos salarios. Europa Occidental se preocupa que ese tipo de futuro desgarrararía el delicado tejido social que los une[15].

Los gobiernos de Europa Occidental tienen una historia de crecimiento administrado, así como también Japón. Los Estados Unidos han sido más reticente, pero quizás más a nivel retórico que lo que podría indicar la política práctica del GATT y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Y ahora, incluso a nivel retórico, las cosas están cambiando; por ejemplo, la directora del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Clinton, dice que no se puede confiar en el mercado libre para crear trabajos de alta rentabilidad, sino que son necesarias políticas industriales, tales como subsidios a industrias de alta tecnología[16]. Algunos economistas atribuyen el éxito, en la última década, de los países asiáticos pequeños a este tipo de estrategia.* (referencia) En América Latina, la CEPAL esta promoviendo fuertemente tal estrategia[17].

Los debates sobre el desarrollo en El Salvador reflejan los debates globales, por

---

[15] Streeck (1990).

[16] Goodgame (1993).

[17] ECLAC (1992a, 1992b).

supuesto con inserción en las características específicas de la historia nacional[18]. Mientras una estrategia de crecimiento administrado puede ofrecer algo para el futuro de El Salvador, como discutimos en las conclusiones, no hay acuerdo en tal estrategia y aún los proponentes no están de acuerdo en qué significaría en la práctica. Las direcciones que se tomen en El Salvador en el futuro mediato e inmediato son muy inciertas. A pesar de estas incertidumbres, debemos elegir políticas educativas. Un factor que ayuda es que parece existir acuerdo entre las estrategias de desarrollo, de que las mejoras en educación y capacitación son de importancia fundamental para el desarrollo.

En una estrategia de mercado libre, es necesaria la educación y la capacitación para producir la mano de obra calificada que permita competir en una economía crecientemente basada en alta tecnología. El enfoque del crecimiento administrado depende de la habilidad de la fuerza de trabajo para absorber rápidamente los cambios tecnológicos requeridos por productos más sofisticados. Las estrategias orientadas hacia adentro pueden requerir tecnologías avanzadas de producción y destrezas para una gestión más participativa en el lugar de trabajo. Todas las estrategias promueven la necesidad de una población educada para profundizar los procesos democráticos.

Existe inclusive algunos acuerdos sobre la necesidad que hayan cambios en el contenido de la educación. En las distintas perspectivas, muchos dirían que la educación formal debería enfocarse en impartir destrezas generales en lenguaje, competencias matemáticas, solución de problemas, comunicación, adaptabilidad, capacidad de trabajar en grupo y pensamiento crítico y reflexivo. La idea común es que la mejor educación vocacional en el mundo moderno es una buena educación general que prepare a la gente para pensar y aprender. Se argumenta que el sector público debería reducir significativamente su papel en la educación vocacional, donde lo que generalmente se proporciona es capacitación anticuada utilizando tecnologías viejas para aquellas personas que han fracasado en el sistema de educación formal. En vez de esto, el sector público debería ayudar a organizar asociaciones de empresas privadas que paguen y administren la educación vocacional, tal como se hace en muchos países latinoamericanos y de Europa Occidental, y como esta comenzando hacerse en El Salvador[19].

Estas consideraciones se hacen inclusive más importantes a medida que examinemos el grado en el cual El Salvador está en desventaja en términos de competividad económica moderna. Aún cuando son limitados los datos comparativos internacionales, El Salvador parece tener una fuerza de trabajo menos educada que la mayor parte de los países

---

[18] Ver, por ejemplo, Letona et al. (1991), Levy (1992), Martinez (1991), y Merlos (1993).

[19] Streeck (1990).

latinoamericanos con niveles económicos parecidos. Hace 10 ó 15 años, cuando habían algunas cifras comparables, El Salvador tenía una alta tasa de analfabetos, un bajo promedio de escolaridad y uno de los menores niveles de educación superior[20]. Es probable que en la década pasada la posición relativa de El Salvador haya empeorado. Para complicar estos problemas, las discriminaciones en el mercado de trabajo contra las mujeres en El Salvador parecen ser peores que las que hay en otros países latinoamericanos[21]. El desperdicio de recursos productivos a través de la discriminación sólo empeora la capacidad competitiva de la fuerza de trabajo de El Salvador. Regresaremos a considerar las implicaciones de políticas de estas condiciones de mercado de trabajo después de considerar los costos del sistema educativo.

GASTOS Y COSTOS EDUCACIONALES

Gastos Presupuestados vs. Gastos Ejecutados

Las revisiones que se realizan durante el año fiscal a veces resultan en que el gobierno ejecuta un presupuesto diferente al que ha sido programado. El Cuadro 9 muestra las diferencias entre la cantidad presupuestada por el Ministerio de Educación y la cantidad que, de hecho, se ejecutó en el período 1989-1992. Aún cuando en ocasiones pueden ejecutarse presupuestos superiores a los programados, por lo general ocurre lo contrario, con el tiempo los presupuestos tienden a sufrir mayores reducciones. Mientras que en 1989 cerca de 102% de los recursos presupuestados fueron realmente gastados en la educación, en 1992 se ejecutó sólo un 89% de lo presupuestado. Aún cuando el Cuadro 9 muestra una gran variación en la comparación por tipo de gasto, debe tomarse en cuenta que los servicios personales y las transferencias corrientes representan casi el 90% de los gastos totales, de manera que las otras variaciones tienen menos impacto de lo que parece. Una discusión del proceso presupuestario se incluye en el capítulo de administración. En el resto de este capítulo nos centraremos en los gastos ejecutados.

Gastos en el Contexto

El cuadro 10 muestra algunas tendencias en los gastos reales destinados a la educación entre 1970 y 1992. La segunda columna muestra el gasto total del gobierno central en educación, en colones a precios constantes de 1992. La tercera columna muestra el gasto total real como un índice que puede ser interpretado más fácilmente, en el cual se han escogido los gastos reales de 1980 como la base de 100. Los gastos totales reales en educación aumentaron rápidamente entre 1970 y 1976 (en un 84% en ese período), para luego estabilizarse con pequeñas variaciones anuales hasta 1980, cuando los gastos

[20] UNESCO (1991) y UNDP (1992).

[21] Psacharopoulos y Tzannatos (1991).

totales reales para la educación comienzan a decrecer. En 1992, los gastos eran apenas 86% del nivel alcanzado en 1980, lo que es una caída dramática considerando el crecimiento de la población y de la matrícula desde 1980.

CUADRO 9
RELACION % ENTRE GASTOS EJECUTADOS Y PRESUPUESTADOS

GASTOS	1989	1990	1991	1992
Servicios Personales	101.3	97.0	98.3	90.4
Servicios no Personales	190.5	104.2	91.7	81.7
Materiales y Suministros	57.6	68.6	71.0	76.1
Maquinaria y Equipo	57.3	65.3	12.0	12.0
Construcciones y Mejoras	155.9	1.8	0.0	0.0
Transferencias Corrientes	115.1	100.6	123.2	98.6
TOTAL	101.6	96.2	98.1	89.2

Fuente: Ministerio de Hacienda, Leyes de Presupuesto e Informes de Liquidación del Presupuesto.

CUADRO 10
GASTOS EJECUTADOS EN EDUCACION 1970-1992

AÑO	Gastos de Educación (Millones de Colones 1992)	Gastos Indice (1980=100)	Salario de Maestro[1] (Colones de 1992)	Salario de Maestro Indice (1980=100)	Gastos de Educación % de Gastos de Gobierno	Gastos de Educación % de PIB
1970	528	55	4002	101	26.2	2.7
1971	602	62	4179	106	27.9	3.0
1972	659	68	4602	116	27.8	3.1
1973	706	73	4324	109	26.5	3.1
1974	757	79	4097	104	26.0	3.3
1975	761	79	3768	95	25.2	3.3
1976	975	101	4128	104	24.2	3.3
1977	935	97	4028	102	25.5	3.2
1978	913	95	3961	100	23.5	3.3
1979	894	93	3408	86	23.2	3.1
1980	964	100	3956	100	24.0	3.6
1981	932	97	3446	87	20.7	3.6
1982	860	89	3083	78	19.8	3.5
1983	767	80	2722	69	18.9	3.0
1984	791	82	2440	62	16.2	2.9
1985	815	85	2472	62	18.4	2.7
1986	748	78	1874	47	14.3	2.1
1987	802	83	1834	46	16.8	2.1
1988	809	84	1717	43	17.2	1.9
1989	796	83	1459	37	17.1	1.8
1990	802	83	1431	36	15.5	1.7
1991	813	84	1251	32	14.8	1.6
1992	826	86	1275	32	13.6	1.5

Fuente. Ministerio de Educación
[1]Docente 1A (Sexta Categoría)

La caída drástica en los salarios reales de los maestros a través del tiempo es un mejor indicador de cómo los gastos han caído a nivel de la escuela debido a la caída del gasto total combinado con el incremento de la matrícula. La cuarta columna del cuadro 10 muestra los salarios iniciales para un Docente 1A[22] en colones constantes de 1992, mientras que la quinta columna convierte los salarios constantes en un índice. Los salarios iniciales en términos reales se mantuvieron más o menos constantes en los años 1970 antes de comenzar una caída brusca e ininterrumpida durante los años 80. Hacia 1992, el salario inicial de un Docente 1A había caído al 32% del nivel de 1980. Para los maestros con más altos niveles de educación, la reducción ha sido aun mayor. El salario inicial para un Docente 3 en 1992, el cual requiere un titulo universitario, es apenas 27% del salario en 1980. Para la economía en su conjunto, se estima que los salarios reales en el mismo período han caído en un 50%[23]. La caída inclusive mayor en los salarios de los maestros está claramente relacionada con las dificultades actuales para atraer, retener y motivar a los profesores calificados.

La sexta columna del cuadro 10 muestra los gastos educativos como porcentaje total de gastos de gobierno. La tendencia aquí es consistente con los cambios en los gastos educativos totales y en los salarios reales de los maestros. Durante los años 70, la proporción del gasto total de gobierno dedicado a la educación se mantuvo constante alrededor de una cuarta parte de los gastos totales. Durante los años 80 se deteriora la relación del gasto educativo en comparación con los gastos totales del gobierno. En 1992 el gasto educativo era apenas 13.6% del gasto total de gobierno, casi la mitad de lo que era en 1980.

Comparar los gastos educativos como porcentaje del gasto total del gobierno a través del tiempo, o entre los países, puede ser difícil de interpretar porque los aumentos o disminuciones del gasto total del gobierno pueden cambiar la proporción relativa del gasto en educación. Una forma mejor de examinar el "esfuerzo" relativo dedicado a la educación consiste en examinar el gasto educativo como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). La última columna del cuadro 10 expresa el gasto en educación del gobierno entre 1970 y 1992 como un porcentaje del PIB. Este indicador promedió 3,3% a mediados de los años 70, aumentando a 3,6% a comienzo de los 80. Desde 1981, el porcentaje de PIB dedicado a la educación ha caído cada año. En 1992 el porcentaje del PIB dedicado a la educación era solo 1.5%, casi 60% menos de lo que era en 1980.

---

[22] Estos son maestros con un título para enseñar en el nivel secundario (bachillerato pedagógico) o provienen de una escuela normal, o poseen un certificado para enseñar en preescolar y en los grados 1-3. Los nuevos maestros no están recibiendo una larga capacitación en este nivel, pero la discusión sobre cambios en el salario de los maestros refleja la situación tanto de los Docentes 1As como de los otros niveles de enseñanza.

[23] Gregory (1992).

La caída dramática en el gasto educativo ha sido el resultado de disminuciones en el gasto global del gobierno y de cambios de prioridades. El gasto total del gobierno cayó de 18.3% del PIB en 1981 a 11.0% en 1991. En 1980, aproximadamente un 35% del gasto público se dedicaba a las áreas de salud y educación, lo que representaba más de dos veces el gasto en defensa y seguridad publica (16%). En 1989, las proporciones relativas habían cambiado dramáticamente hacia defensa y seguridad pública las cuales ocupaban 34% del gasto del gobierno, mientras que solo 25% se destinaba a salud y educación. Con el cese de las hostilidades, este patrón ha comenzado a revertirse pero la caída del gasto global de gobierno en los años 80, combinado con una decreciente atención a los sectores sociales como educación y salud, ha afectado seriamente los servicios ofrecidos en ambos sectores.

La Estructura de los Gastos Educacionales

El cuadro 11 muestra algunas características de la estructura del gasto educativo entre 1989 y 1992. Los gastos totales reales casi no aumentaron entre 1989 y 1992 (1% al año). Además, la drástica caída sostenida por mucho tiempo, del gasto educativo, combinada con los aumentos en la matricula básicamente han eliminado los gastos de capital del Ministerio de Educación, lo que se reflejó en una infraestructura con un rápido proceso de deterioro. El porcentaje del total de gastos dedicados a inversiones físicas fue de sólo 1,8% en 1989, menos de 1% en 1990 y 1991, y de 0% en 1992.

CUADRO 11
ESTRUCTURA DE LOS GASTOS EN EDUCACION
1989 - 1992

AÑO	Gastos (Colones de 1982)	% Capital[1]	% Externa[2]	% Salarios[3]	% Administración[4]
1989	796	1.8	7	96.4	5.9
1990	802	0.9	5	96.0	12.0
1991	813	0.7	9	97.3	12.3
1992	826	0.0	17	96.9	12.0

1 Gastos ejecutados solamente por el Ministerio de Educación. No incluye inversiones de otras instituciones nacionales y extranjeras.

2 (Gastos que provienen de fuentes externas). (Gastos de fuentes internas y externas).

3 Salario como porcentaje de gastos globales sin transferencias corrientes.

4 Salarios Administrativos como porcentaje de gastos globales sin transferencias corrientes.

En los años recientes, la inversión de infraestructura física se ha financiado básicamente con asistencia internacional. Las rutinas del proceso presupuestario en El Salvador ubican el gasto de fuentes externas (ayuda bilateral, asistencia internacional etc.,) en un presupuesto "extraordinario". Además, en los últimos años otras instituciones tales como el Fondo de Inversión Social (FIS), y la Comisión Nacional para la Rehabilitación de Areas (CONARA), han estado canalizando asistencia internacional para inversiones de capital en diferentes sectores sociales, municipales y comunales. En el caso de la educación, estas instituciones se han concentrado fundamentalmente en la reconstrucción y remodelación de escuelas. El cuadro 11 indica la magnitud del gasto educativo de fuentes externas expresado como porcentaje del gasto total educativo (lo que es igual al gasto educativo ordinario, extraordinario, y FIS y CONARA). El incremento de la asistencia en 1992 refleja la ayuda que siguió a los acuerdos de paz.

Aún cuando mucha de la asistencia externa ha sido para infraestructura, también existen proyectos de gran escala de asistencia técnica con metas educativas más amplias. El mayor programa financiado externamente es el proyecto SABE con financiamiento de USAID. La meta del proyecto es mejorar la calidad de la educación parvularia y primaria. Comprende capacitación de maestros, supervisores y administradores, desarrollo curricular y la provisión de materiales a las escuelas. El costo total proyectado del programa es de 513 millones de colones durante 7 años. USAID también ha destinado 165 millones de colones para el desarrollo de FEPADE, para mejorar la capacitación vocacional y educacional de corto plazo. Desde 1987 se han ejecutado unos 112 millones de colones.

El Banco Mundial está financiando el proyecto EDUCO, destinado a aumentar el número de plazas de la educación parvularia y primer ciclo de educación primaria en las áreas mas pobres del país a través de transferencias de recursos directamente a la comunidad para la contratación de maestros. En 1992, aproximadamente 1500 aulas fueron financiadas a través de este programa, proporcionando matricula a unos 50 mil estudiantes en parvularia y en los primeros tres grados de educación primaria. Los gastos estimados del programa son de 36,5 millones de colones durante dos años (1992-1993). En 1993, el Ministerio habría absorbido un 30% de los costos del programa y planea absorber 100% de los costos en 1994. Como parte del mismo acuerdo de crédito con el Banco Mundial se proyecta gastar 43 millones de colones para capacitar personal e instalar un nuevo sistema de información en el Ministerio de Educación.

El cuadro 11 también muestra el porcentaje del gasto total en educación en el Ministerio para salarios y beneficios, excluyendo transferencias. El empobrecimiento de los servicios educativos es evidente a partir del presupuesto que fué reducido severamente hasta el punto que 97-98% del mismo debe ocuparse en gastos de personal, y un personal además mal remunerado. La columna final del cuadro 11 estima el porcentaje de salarios que se pagan a personal que no enseña (administrativo, supervisor, de

mantenimiento etc.). Los salarios del personal que no enseña representan un 12% del gasto total (esta cifra se duplicó en 1990, en parte debido al fortalecimiento de la supervisión educativa).

Si bien los gastos ejecutados son, por lo general, el énfasis del análisis económico, las estimaciones de los gastos presupuestados pueden ofrecer información detallada sobre las categorías de gastos, difíciles de obtener en información sobre gastos ejecutados. Los documentos de gastos presupuestados también pueden reflejar con mayor precisión los objetivos de políticas más que los efectos de contingencias imprevistas en las políticas que se expresan en los gastos ejecutados. El cuadro 12 resume el presupuesto de 1993 del Ministerio de Educación. Solamente se mencionan las principales categorías de gasto, el resto son agrupadas como "otras". Aproximadamente 81% del presupuesto se destina a servicios personales[24]. Las categorías que no son de compensación, tales como viáticos para viaje (0,08%), representan un pequeño porcentaje de los servicios personales, lo que es sintomático de la inhabilidad del sistema de apoyar actividades de supervisión y capacitación.

Un poco más de 5% del presupuesto se destina a servicios no personales. Todas las categorías incluidas en los servicios no personales representan una proporción muy pequeña del presupuesto total. Las cantidades presupuestadas más altas son electricidad, (0,51%) y agua (0,36%).

La categoría completa de materiales y suministros representa apenas un 3% del presupuesto total. Las medicinas y medicamentos representan la categoría mas alta presupuestada en este grupo (0,87%), seguido por materiales educativos[25] (0,32%) y papel de oficina (0,21%). Maquinaria y equipo y Construcción representan cada uno menos de 1% del presupuesto total. Casi 9% del presupuesto son transferencias a otras instituciones culturales, sociales y educacionales. La transferencia más alta es a la Universidad de El Salvador (6.76% del presupuesto global). Esta transferencia incluye una pequeña fracción para becas (0,03%).

Se estima que los salarios reales para maestros han caído en un 70% desde 1980. Inclusive con esta reducción, los salarios representan todo el presupuesto de educación excepto 3%. Los gastos para materiales educacionales son sólo 0,32% del presupuesto de 1993. Si se gastara esa cantidad, ello representaría menos de 2 colones anuales por

---

[24] No hay discrepancia entre estos datos y aquellos del cuadro 11, puesto que servicios personales no es la única categoría donde los salarios aparecen, además aquí también se incluyen las transferencias.

[25] Tiza, mapas, plastilina, etc.

alumno[26]. El gasto del gobierno presupuestado para libros de texto es 0,001% del presupuesto total. El descuido en invertir en maestros, materiales, o infraestructura en la década pasada ha tenido un impacto devastador en la educación como se documenta en este diagnóstico.

CUADRO 12
GASTOS PRESUPUESTARIOS 1993
(% de total)

Servicios Personales		**81.37**
Salarios Permanentes	75.35	
Aguinaldos	4.21	
Viáticos	.08	
Otros	1.73	
Servicios No Personales		**5.35**
Teléfonos	.07	
Energía Eléctrica	.51	
Servicios de Agua	.36	
Impresiones y Encuadernaciones	.08	
Pasaje (internos)	.03	
Arrendamiento de Oficinas	.13	
Arrendamiento de Locales para Escuelas	.16	
Otros	4.01	
Materiales y Suministros		**3.01**
Papel para Oficinas	.21	
Medicinas y Drogas	.87	
Artículos Educacionales	.32	
Otros	1.61	
Maquinaria y Equipo		**.53**
Muebles	.16	
Equipo de Radio y T.V.	.11	
Equipo Automotriz	.05	
Otros	.21	
Construcciones		**9.1**
Edificios Escolares	.58	
Otros	.32	
Transferencias Corrientes		**8.83**
Becas	.03	
Subvenciones a Instituciones Culturales	6.76	
Otros	2.04	
TOTAL		100
TOTAL (MILLONES DE COLONES)		1096.7

[26] Calculado usando costos del presupuesto de 1993 para materiales y la matrícula de preescolar, educación básica y media.

Los Costos Unitarios de la Educación Pública

Los economistas generalmente tratan de analizar los costos totales de la educación, reconociendo que los presupuestos gubernamentales excluyen y subestiman los verdaderos costos.

Lamentablemente, hay muy poca información sobre los costos del sistema fuera de los presupuestos del gobierno. Esta sección utilizará datos de gastos examinados anteriormente para estimar los costos unitarios de las escuelas publicas. La siguiente sección examina datos que proporciona alguna información sobre los costos privados de la educación.

Tampoco existe, lamentablemente, información directa sobre la distribución del gasto público por nivel educativo. Hemos estimados estos costos basados en las conexiones entre la Ley de Salarios y el nivel en que enseñan los maestros. De esta manera se distribuyeron por nivel educativo, los gastos en salarios, que como se vio anteriormente, representan la mayor proporción del presupuesto. Los otros gastos se distribuyeron en proporción a los gastos en salarios. Este sistema permite obtener estimaciones aproximadas que deben interpretarse con cautela (véase el anexo para una descripción completa de los procedimientos utilizados).

En el cuadro 13 se presentan los gastos para distintos niveles educativos en 1992, como porcentaje de los gastos totales del gobierno en educación. La educación primaria y tercer ciclo de básica se presentan separadamente de la educación básica, para permitir algunas comparaciones internacionales. A nivel nacional, la educación primaria (los grados 1o. al 6o.) absorbe 58% de los gastos totales en educación y el tercer ciclo otro 13%. La educación media representa el 9% de los gastos y la educación superior un 13% del gasto; 3% para educación superior no universitaria y 10% a la Universidad de El Salvador.

La distribución regional de las cifras del cuadro 13 no puede compararse con las cifras nacionales, porque no existe educación superior universitaria en las regiones. Puede observarse alguna variación regional en la distribución de gastos por nivel. La diferencia principal es la mayor proporción de gastos dedicados a educación superior no universitaria, la mayor parte técnica y vocacional, en la región central que es más poblada e industrializada.

El cuadro 14 divide el gasto total educativo entre el número de estudiantes atendidos en cada nivel para estimar los costos por alumno en 1992. A nivel nacional, estos costos por alumno varían de un mínimo de 430 colones por año por alumno para el programa nocturno del tercer ciclo (grado de 7o a 9o), a 8.360 colones anuales por cada estudiante en los programas de educación superior no universitaria.

CUADRO 13
GASTOS POR NIVEL EDUCATIVO 1992
(porcentaje de gastos globales en Educación)

NIVELES	NACIONAL	CENTRAL	OCCIDENTAL	ORIENTAL
Parvularia	5	6	4	5
Primaria	58	64	68	67
3º Ciclo Diurno	12	14	13	13
3º Ciclo Nocturno	1	1	1	1
Educación Media	9	10	9	12
Superior No Universitario	3	4	1	1
Superior (Univ. E. S.)	10	-	-	-
Educación de Adultos	1	2	2	1
TOTAL	100	100	100	100
TOTAL (MILLONES DE COLONES)	784.4	399.6	121.0	180.6

Fuente: Ministerio de Educación

CUADRO 14
COSTO POR ALUMNO POR NIVEL EDUCATIVO 1992

NIVELES	NACIONAL		REGIONAL		
		INDICE	CENTRAL	OCCIDENTAL	ORIENTAL
Parvularia	570	90	620	460	540
Primaria	630	100	680	550	600
3º Ciclo Diurno	630	100	640	530	630
Básica (1º a 9º)	630	100	670	550	610
3º Ciclo Nocturno	450	71	430	470	570
Educación Media	1390	220	1300	1400	1560
Superior No Universitario	8360	1321	11100	2900	4800
Superior (Univ. E. S.)	2700	427			

Fuente: Ministerio de HAcienda, Ley de Salarios, Informe Sobre la Liquidación de Presupuesto General de 1992.

Estimados de costos unitarios nacionales se presentan también como un índice en el cual el costo por alumno en la educación primaria (630 colones) es equivalente al índice de 100. Los costos por alumno para educación parvularia son un 10% menos que los de educación primaria. Los costos por alumno para el tercer ciclo y para la educación básica son iguales a los costos unitarios de la educación primaria. Los costos anuales para educación media son más del doble de los costo para educación primaria. Debe notarse que los costos para la educación media varían por opción de bachillerato. Una estimación gruesa de los costos por alumno de un bachillerato típico comercial muestra costos 70% del promedio nacional, el bachillerato industrial cuesta un 80% mas que el promedio nacional, y los costos de educación de un Bachillerato Académico corresponden aproximadamente a la media. La educación superior no universitaria cuesta por alumno 13 veces más que la educación primaria y es el nivel educativo mas costoso. El costo por alumno universitario representa poco más de 4 veces el costo por alumno de la educación primaria.

Los costos por alumno son más altos en la región central en la mayoría de los niveles educativos. Especialmente se debe destacar el grado en el cual la educación superior no universitaria es mucho mas costosa en la región central, posiblemente debido a una mayor concentración de ciertos programas técnico y vocacionales, los cuales son más. A pesar de que en la región central existe mayor numero de alumnos por maestro, se presentan aquí costos entre 10% y 20% más altos que en las otra regiones. Posiblemente este hecho refleje que los maestros en este área tienen mayor calificación y experiencia.

Los costos anuales por alumno no reflejan los costos de producir graduados en un nivel escolar o programa determinado. Las altas tasas de repitencia y deserción significan que los recursos necesarios para producir un graduado deben incluir los años adicionales de asistencia debido a la repetición y deserción y no el número de años exactos asociados con un ciclo educacional dado." (ver UNESCO Informes y Estudios Estadísticos Nº24 "Análisis y Proyecciones de la Matrícula Escolar en los Países en Desarrollo: Manual Metodológico", París 1986) El cuadro 15, presenta el número promedio de años por alumno y el costo necesario para producir un graduado en distintos niveles educativos[27]. Se requieren más de 10,1 años-alumno para producir un graduado de la educación primaria. Cuando el número de años necesarios para producir un graduado se multiplica por el costo unitario anual correspondiente, el resultado es 6.380 colones, que es el costo de producir un graduado de primaria. Esto es aproximadamente 40% más que lo que hubiera sido necesario si sólamente se hubiesen empleado 6 años[28].

---

[27] Estas estimaciones están basadas en los datos de matrícula del MINED.

[28] La razón principal para que los costos por graduado y los años-alumno necesarios para obtener un graduado son mucho más grande para la educación básica que la suma de la primaria y el tercer ciclo de educación es debido a los mayores abandonos

El tercer ciclo tiene tasas de repetición y deserción mucho más bajas que la educación primaria. Para el tercer ciclo el número promedio de años necesarios para producir un graduado es 3,9 años. Esto significa un costo promedio por graduado de 2.370 colones, 30% más que en un tiempo normal de 3 años. El costo de producir un graduado con educación básica completa (9 grados) es de 12.190 colones porque necesita 19,4 años-alumno, 115% más que con un tiempo normal de 9 años. La razón principal para que los costos por graduado y los años-alumno necesarios para obtener un graduado son mucho mayores para la educación básica que la suma de la primaria y el tercer ciclo de educación es debido a los mayores abandonos provocados por la transición de un ciclo a otro (2º a 3er. ciclo), que posiblemente se sigue considerando terminal. Para la educación media el número promedio de años-alumno necesarios para producir un graduado es 3,4 años, lo que significa un costo promedio por graduado de 4.660 colones, 13% más que con un tiempo normal.

CUADRO 15
COSTO DE PRODUCIR UN GRADUADO - 1992

Nivel Educativo	Años por Graduado	Costo Anual por Alumno	Costo por Graduado
Primaria (1º-6º)	10.1	630	6360
Básica (1º-9º)	19.4	630	12220
3er. Ciclo (7º-9º)	3.9	630	2460
Media (10º-12º)	3.4	1390	4730

Fuente: Ministerio de Educación y Ministerio de Hacienda

provocados por la transición de un ciclo (6o) a otro, que posiblemente se sigue considerando terminal.

Los Costos Privados de la Educación

Los gastos del gobierno en educación son sólo una parte del gasto total en educación. Los costos privados en educación pública y privada representan tanto inversiones adicionales hechas en educación así como barreras para una distribución más equitativa en una educación de alta calidad. Los gastos públicos y privados están frecuentemente relacionados. A medida que disminuyen los gastos públicos se expande la educación privada para ofrecer educación a quienes pueden y quieren abandonar la decreciente calidad y cobertura del sistema público.

Este parece haber sido el caso en El Salvador. En educación básica, la matrícula en educación privada se ha multiplicado por dos pasando de 7% de la matricula total en 1980 a 14% en 1992. En educación media, la matrícula privada se expandió antes de los años 80; de 1980 a 1988 se mantuvo altamente privatizada, pasando de 50% a 52% del total de la matrícula en este período. En 1980, la matrícula de la educación superior era aproximadamente 55% pública (basados en datos de matricula de la Universidad de El Salvador de 1978) y 13 instituciones privadas que compartían el 45% de la matricula restante. En 1992 había mas de 40 instituciones privadas que matriculaban un 65% de los estudiantes de educación universitaria.

Existe poca información disponible publicada sobre los costos privados de la educación pública o privada. Como parte de este diagnóstico se llevaron a cabo varias pequeñas encuestas para disponer de algún orden de magnitud, pero éstas deben ser complementadas con estudios más cuidadosos y profundos en el futuro. Los costos privados de la educación varían ampliamente entre instituciones. Para la educación básica, los pagos de matrícula y las contribuciones mensuales varían de 10.000 a 25.000 colones por año en algunas de las escuelas privadas de mayor prestigio, entre 1.000 a 5.000 colones para las escuelas mas orientadas a la clase media y disminuye al rango de 500 a 1.000 colones anuales para las escuelas que sirven a las personas menos pudientes. Para las escuelas privadas que ofrecen educación media, los costos son de 10% a 20% más alto que los costos de educación básica. Los pagos de matricula para educación universitaria privada también muestran gran variación, generalmente estos pagos se mueven en un rango de 1.000 a 10.000 colones al año.

Aún cuando la educación pública básica es legalmente gratuita, una cantidad importante de escuelas cobran una matricula de inscripción, una cuota mensual o ambas. En una encuesta de escuelas públicas primarias, un 90% de los maestros de 4o. grado indicaron que su escuela cobraba alguna forma de matrícula. El promedio de pago cargado fue de 20 colones, pero en algunas escuelas esto podría alcanzar de 100 a 200 colones.

Las escuelas públicas proporcionan pocos libros y materiales. Estos materiales deben ser comprados privadamente por los padres de familia. En la misma encuesta, un 60% de

los maestros de 4o grado dijeron que los estudiantes debían comprar libros y materiales, con costos promedio de 60 colones por alumno al año. Si se incluyen los costos de transporte, uniforme, libros, y matrículas, una buena cantidad de escuelas públicas estiman que los costos privados son más que los 630 colones al año que el gobierno invierte en educación básica; o sea, que estas familias están aportando más del 50 % del costo total de la educación (no incluyendo los costos de oportunidad discutidos abajo).

Los costos privados son generalmente más altos en los niveles superiores de la educación. Datos de una encuesta administrada en la región central muestran que hay un mayor rango para los costos de educación media pública, que generalmente varían entre 15 y 250 colones anuales, con una escuela que reportaba un cobro por encima de los 2,000 colones. Oficialmente, la Universidad de El Salvador cobra una cuota nominal de 10 colones al mes, aún cuando información anécdotica sugiere que los cobros reales fueron más altos. Hay un plan de iniciar formalmente una cuota mucho más alta.

Además de estos costo privados directos para la educación pública y privada, asistir a la escuela tiene otros costos para los alumnos y sus familias en términos del ingreso y la producción que ellos habrían podido generar si hubiesen trabajado en vez de ir a la escuela. Dadas las precarias condiciones económicas de muchas familias salvadoreñas, estos costos de oportunidad son muy altos para los estudiantes más pobres en términos de su necesaria contribución al ingreso familiar.

El grado en el que los costos de oportunidad son la causa principal de la deserción en la educación básica está suficientemente documentado internacionalmente. Menos discutido es el grado en el cual ésto representa un serio obstáculo para el logro académico para quienes permanecen en las escuelas. Más del 35% de los maestros de 4o grado entrevistados en El Salvador informaron que 20% o más de sus alumnos faltaban regularmente a clase porque trabajaban fuera de la casa. El mejoramiento de la calidad y el incremento de la cobertura de la educación básica depende de reducir el alto nivel de costos privados de dinero y de oportunidad, que están asociados con la educación pública.

Gastos y Costos en un Contexto Internacional

El examen de los gastos de la educación en El Salvador en un contexto internacional proporciona alguna perspectiva adicional. El cuadro 16 compara los gastos educativos en 1988 como proporción del gasto total del gobierno y como porcentaje del PIB para 14 países latinoamericanos con niveles de ingresos similares. En 1988, la educación representaba 16% de todos los gastos del gobierno en El Salvador, colocándolo aproximadamente en la mitad de los países de la comparación en términos del porcentaje de todo el gasto del gobierno dedicado a la educación. Sin embargo, utilizando como medición el porcentaje del PIB gastado en educación, se observa que

esta medida de esfuerzo relativo dedicado a la educación pública es uno de los mas bajos de América Latina. Todos los países, excepto Paraguay y la República Dominicana, gastan más en educación como porcentaje del PIB. Cinco de los 13 países gastan más del doble del porcentaje de PIB en educación que El Salvador. Los datos para 1992 para El Salvador que se muestran en el cuadro 16 sugieren que la posición relativa de El Salvador ha declinado en los años recientes[29].

CUADRO 16
GASTOS DE EDUCACION EN ALGUNOS PAISES EN AMERICA LATINA

	Gastos de Educación/Gastos de Gobierno (1990)	Gastos de Educación/PNB (1988)
Bolivia	18	3.1
Chile	10	3.6
Colombia	22	2.7
Costa Rica	19	4.3
Cuba	14	6.7
Rep. Dominicana	10	1.5
Ecuador	10	2.8
Guatemala	18	-
Honduras	20	4.8
México	14	3.6
Nicaragua	14	6.2
Panamá	17	5.8
Paraguay	19	1.5
Perú	16	3.4
El Salvador	17	1.9
El Salvador (1992)	14	1.5

Fuente: Banco Mundial (1992), UNESCO (1991), Ministerio de Educación.

[29]Generalmente, los datos de gastos en estos cuadros comparativos no incluyen la ayuda externa. En El Salvador, incluir tal ayuda podría incrementar la participación de la educación en el PIB en 1992 a cerca de 1.8%.

El cuadro 17 compara la distribución de gastos por nivel educativo para los mismos países latinoamericanos. En El Salvador, las cifras de gastos por nivel sólo están disponibles para 1992[30]. La interpretación de estas comparaciones dependen del tamaño de los presupuestos de los diferentes países, de la matrícula , y de otros factores. No obstante, estos datos muestran que El Salvador gasta relativamente más en educación primaria que los demás países y destina menor proporción a la educación superior. Esta distribución relativa refuerza la base del bajo nivel salarial y bajo nivel de educación sobre la cual compite la economía salvadoreña con la de sus vecinos.

CUADRO 17
DISTRIBUCION DE GASTOS POR NIVEL 1988
% de gastos globales en Educación

	Parvularia/Primaria	Secundaria	Educación Superior
Bolivia	—	—	—
Chile	59.1	19.9	20.3
Colombia	39.9	19.7	20.3
Costa Rica	37.7	21.1	39.9
Cuba	26.8	40.3	14.0
Rep. Dominicana	45.1	18.4	19.7
Ecuador	45.7	32.6	18.4
Guatemala	—	—	—
Honduras	48.5	17.1	20.7
México	—	—	—
Nicaragua	39.7	18.3	16.0
Panamá	39.3	25.0	22.4
Paraguay	36.8	29.7	23.8
Perú	34.8	20.4	2.6
El Salvador (1992) *	63.1	22.3	13.1

Datos Recalculados con 6 grados de Primaria. Secundaria contempla los 3 grados de Tercer Ciclo con los 3 grados de Educación Media

Fuente: UNESCO, Ministerio de Educación.

[30] Para facilitar la comparación, el tercer ciclo fue combinado con la educación media para estimar los gastos de la educación secundaria.

Las diferencias en costo unitario, medidas de inversión por alumno, ofrecen otra perspectiva comparativa. El cuadro 18 presenta los costos unitarios por nivel educativo en varios países como proporción del PIB per cápita. Esta cifra se utiliza en ocasiones como una forma de proporcionar una comparación de gastos por alumno en relación al tamaño de la economía del país. Para ilustrar, si un país tenía un PIB per cápita de 10.000 colones y estaba gastando 600 colones por estudiante en la educación primaria, el cuadro debería mostrar una cifra de ,06 (indicando que el país estaba gastando el equivalente al 6% de su PIB per cápita por alumno en la educación primaria). La conclusión global del cuadro 18 es que los costos unitarios como proporción del PIB per cápita en El Salvador son bajos comparados con los de otros países latinoamericanos en todos los niveles educativos. A nivel de parvularia y primaria, 8 de los 12 países gastan más y para la educación secundaria 7 de 11 países gastan más. En educación superior, El Salvador gasta menos que 9 de los 12 países examinados.

La misma fuente de estos datos internacionales ofrece datos sobre costos unitarios de El Salvador en 1980. En este año el costo unitario como proporción del PIB per cápita para educación primaria fue ,12, para secundaria ,14, y para superior 1,39. Esto nos da un mejor cuadro de la caída drástica de apoyo a la educación entre 1980-1992, de 50% en educación primaria, de 35% en educación secundaria y de 80% en educación superior.* (Se incluye los costos de tecnológicos, la caída para educación superior es 77%. Otra fuente que apoya estos datos es un estimado de costo por alumno de la educación básica en 1970 de ¢1.208 (basado en un estudio de Sanguinetty, 1989), que indica una caída de casi 50% entre 1970 y 1992.) Estos datos refuerzan el punto principal de esta sección: que El Salvador perdió mucho en la última década y está en una situación absolutamente y relativamente de desventaja.

CUADRO 18
COSTOS UNITARIOS POR NIVEL - 1988
(porcentaje del PNB per capita)

	Parvularia/Primaria	Secundaria	Educación Superior
Bolivia	.09	-	.47
Chile	.11	.11	.36
Colombia	.07	.06	.35
Costa Rica	.10	.21	.66
Cuba	.16	.23	.36
Rep. Dominicana	.03	.04	.14
Ecuador	.06	.11	.19
Guatemala	-	-	-
Honduras	.12	.20	1.18
México	-	-	-
Nicaragua	.13	.22	1.26
Panamá	.13	.17	.56
Paraguay	.03	.09	.33
Perú	.05	.08	.03
El Salvador (1992) **	.06	.09	.27

Incluye Primaria y Secundaria.

Fuente: UNESCO (1991), Ministerio de Educación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones y recomendaciones presentadas aquí deben considerarse tentativas. Problemas metodológicos y debates sobre los datos y las interpretaciones han llevado a un replanteamiento de cómo estudiar las conexiones entre la educación y el trabajo y la necesidad de ser más modestos al derivar implicaciones de políticas, reconociendo explícitamente el carácter esencialmente político e ideológico de nuestros debates sobre opciones de política[31].

El párrafo anterior es una manera de expresar nuestra cautela en relación a las recomendaciones que vamos a hacer. Consideramos que la información sobre los costos, beneficios y el contexto de la educación examinados en este capítulo tiene implicaciones de política muy fuertes y las discutiremos mas adelante. No obstante, reconocemos que hay otras interpretaciones de la misma información. El punto principal es que las conclusiones a que lleguemos aquí y el diagnóstico como conjunto, son más útiles si son parte de un diálogo más amplio, continuo y participativo.

Obviamente, la información sobre el mercado de trabajo actual discutida anteriormente tiene algunas implicaciones para las políticas educativas. Sin embargo, es el futuro mundo de trabajo el que debe influir las políticas educativas de hoy en día. Por lo tanto, la decisión entre estrategias de desarrollo condiciona las direcciones de las política educativa. La mayoría de las recomendaciones de política que hacemos más adelante puede ser apoyadas por cualquiera de las opciones de desarrollo discutidas anteriormente. No obstante,algunas se derivan más directamente de una estrategia de "crecimiento administrado", que favorecemos debido a nuestra interpretación de las fallas de las estrategias de desarrollo del pasado.

Recomendaciones en Relación a la Demanda: Política Económica y de Empleo

1. **Para crear políticas educativas mas responsables y viables, deben implementarse estrategias concretas que mejoren el lado de la demanda del mercado de trabajo, creando más y mejores oportunidades de empleo que hagan uso de la educación.**

Proseguir una estrategia educativa sin reconocer y corregir las fallas de las políticas económicas pasadas para proveer mejores trabajos es problemático. Mientras, proveer educación es mucho más que ofrecer buenos trabajos, la educación de los niños

---

[31] Para ilustrar si un país tenía un PIB/percápita de 10,000 colones and estaba gastando 1,000 colones por estudiante en la educación primaria, el cuadro debería mostrar una cifra de .10 (indicando que el país estaba gastando el equivalente al 10% de su PIB/percápita en el promedio de la educación primaria).

conlleva la promesa de que la educación tendrá para ellos recompensas en el mercado de trabajo. Con demasiada frecuencia, cumplir esta promesa es considerado como un asunto de otros o, peor aún, como un asunto de nadie.

Además, proseguir una estrategia educativa sin prestar atención al lado de la demanda de la creación de empleo, no es factible. A un nivel micro, los niños y sus familias son tomadores racionales de decisiones. Aún si se lograra mejorar la calidad de la educación, 50 años de investigación nos indica que habría poco progreso en las tasas de matricula y de deserción si los dividendos de la educación se mantuviesen bajos. A un nivel macro, simplemente no hay razón para creer que si pudiésemos aumentar la oferta de trabajadores mejor y más educados y capacitados, de algún modo aparecerían buenos trabajos[32]. En El Salvador esta fue la justificación, nunca demostrada, de la reforma educativa a gran escala, financiada por USAID, en los años 60, la cual involucró televisión educativa y cambio curricular[33]. No existe razón económica para creer que la oferta crea su propia demanda.

No existen, desde luego, formulas mágicas de cómo crear más demanda para una fuerza de trabajo más educada. Las estrategias de crecimiento administrado y las estrategias de desarrollo más orientadas hacia el mercado interno generalmente ofrecen incentivos al sector privado para desarrollar nuevas ventajas de exportaciones, para satisfacer necesidades básicas de la población, y para crear más y mejores trabajos. En El Salvador, así como en otros lugares, existe una discusión creciente sobre las estrategias especificas de intervención y sus ventajas y desventajas[34].

El rango de intervenciones que se discuten incluye expandir la inversión del sector público y reorientar la inversión del sector privado hacia la producción, en vez de hacia la especulación financiera. El sector público utilizaría el gasto, los impuestos y las políticas de tarifas para jugar un papel de orientación en la selección y desarrollo de áreas para futuras ventajas de exportación. Al contrario de las políticas que han subsidiado la inversión en maquila basadas en bajos salarios, el énfasis debería ser dirigido hacia áreas que tienen potencial para un uso intensivo de fuerza de trabajo educada y capacitada como parte de actividades de producción mas intensivas en conocimiento. Políticas de concesión tributaria podrían estimular esto en varios sectores de la economía. Muchos argumentan que también hay un imperativo económico para promover una mayor participación de los trabajadores en la toma de decisiones en las

---

[32] Middleton et al. (1993, p.53).

[33] Mayo et al. (1976) y Klees and Wells (1983).

[34] Ver referencias en nota 18, ECLAC (1992a, 1992b), Dewees y Klees (1993), Faux (1988), y Klees y Papaginannis (1989).

empresas. Se ha demostrado que mayor seguridad laboral y participación de los trabajadores aumenta la productividad, haciendo mayor uso de la educación y capacitación de los trabajadores[35].

Desde todas las perspectivas, las desigualdades y barreras que limitan la operación del mercado laboral necesitan atención. Aún cuando el grado de segmentación es difícil de documentar, parecen existir barreras entre los sectores formal e informal, así como dentro del sector formal, que impiden que la economía aproveche algunos de sus trabajadores más capacitados.

Las barreras más claras son aquellas que existen para las mujeres. Ellas están segregadas ocupacionalmente, canalizadas más hacia los trabajos de baja paga y más inseguros del sector informal. Por lo general, tienen menores incentivos salariales en todas las ocupaciones y sectores del mercado de trabajo, aún cuando hayan alcanzado el mismo nivel educativo que los hombres. Existen indicaciones de que esta pérdida de talento es peor aún en El Salvador que en otros países de América Latina[36].

Si bien las soluciones requieren cambios educacionales de largo plazo, hay importantes cambios de políticas de corto plazo que son necesarios. Las leyes que discriminan a la mujer deben ser eliminadas y las leyes existentes que castigan a la discriminación deben ser mejoradas e implementadas con vigor. Debe prestarse más atención a las mejoras inter-sectoriales que faciliten el acceso de las mujeres al mercado de trabajo en áreas tales como cuidado infantil, vivienda y salud.

Obviamente, no hay garantía de que una estrategia de crecimiento administrado se traducirá en mejores resultados de desarrollo. Para tener éxito, probablemente sea necesario negociar internacionalmente en relación a políticas industriales, tal como el mundo hace en relación a las tarifas con el GATT. La clave será establecer algunas protecciones, sin permitir que el proteccionismo destruya los beneficios del comercio. El punto principal aquí no es como hacerlo, sino subrayar qué consideraciones de políticas económicas tienen que ser una parte integral de las discusiones y debates sobre política educacional si queremos construir un futuro mejor.

---

[35] Ver Levin 1983

[36] Psacharapoulos y Tzannatis (1991).

Recomendaciones en Relación a la Oferta: Políticas de Educación y Capacitación

2. La recomendación más fuerte para políticas educativas plantea que es necesario dedicar considerablemente muchos más recursos a la educación en todos los niveles para mejorar su calidad y expandir su alcance.

La información presentada en este capítulo, complementada con el resto del diagnóstico, indica que son necesarios muchos más recursos para la educación en todos los niveles. Examinando el mercado de trabajo actual en El Salvador, es evidente que los mayores niveles de educación son altamente valorados y recompensados por aumentos salariales. Todas las estrategias de desarrollo justifican que una fuerza de trabajo educada será aún más esencial en el futuro. Sin embargo, el nivel educativo de la fuerza de trabajo en El Salvador es bajo: cerca de dos terceras partes tienen solamente un nivel de educación primaria o menos, mientras que solamente 7% tienen alguna educación superior. Es difícil tener información comparativa, pero El Salvador parece estar en desventaja en este sentido en relación a la mayoría de los países latinoamericanos, así como en relación a otros países con los que compite.

El lado de costos y gastos de la misma historia es aún más claro. La mayor parte de los países de bajos ingresos han sido muy afectados por las conectadas crisis internas y externas de las dos últimas décadas, este es especialmente el caso de El Salvador. Desde el final de los años 70 ha habido una disminución en la calidad de los servicios educativos en todos los niveles, lo que se ha reflejado en la caída dramática de la proporción del PIB que se destina a la educación, de los gastos por alumno en todos los niveles y de los salarios de los maestros. El resultado de todo esto es un sistema educativo que parece ser uno de los más limitados en América Latina-- El Salvador tiene una de las tasas de matrícula mas bajas y uno de los niveles más bajos de gastos en educación que la mayoría de los países semejantes.

Los amplios beneficios sociales y económicos de la educación comparados con los relativamente pocos recursos que El Salvador invierte corrientemente en educación, proporcionan poderosas razones para una inversión muchísimo mas grande. Cuánto mayor y cuáles deberían ser las prioridades, es menos claro. No consideramos apropiado utilizar tasas de rédito a la educación para identificar las prioridades en la inversión educativa; dado los serios problemas con ellas, no indican nada sobre la productividad o el crecimiento. Bajo estas circunstancias, el hecho de que la educación primaria pueda tener mayores tasas de réditos que la educación superior no es muy interesante desde un punto de vista social, puesto que simplemente indica la razón entre los ingresos debido a la educación y los gastos educativos. Cómo escoger prioridades educacionales relativas se convierte entonces en una combinación de argumento y política, así como decidir cuánto invertir en educación como un todo. Estamos de acuerdo con la recomendación del

capítulo anterior que, como una meta del corto plazo, debe aumentar los gastos públicos en educación por 2% de PIB, llegando donde estaba en 1980. Nuestros argumentos en relación a las prioridades relativas se presentan más adelante, después de una discusión de cómo financiar las mejoras educacionales necesarias.

3. El financiamiento para las necesarias mejoras educativas deberá ser fundamentalmente conseguido a través de impuestos adicionales y asistencia bilateral y multilateral.

Hasta los años 80, los programas de gobierno estaban financiados principalmente por impuestos y ayuda internacional. Debido a la crisis económica mundial, durante los años 80 se propusieron un número de alternativas: re-asignación de recursos dentro y entre sectores del gobierno; pagos de matrículas por los alumnos; la privatización; y esfuerzos de la comunidad. Ninguna de estas opciones ofrece una forma factible o adecuada de financiar una parte importante de las mejoras educativas necesarias en El Salvador.

La transferencia de recursos de la educación superior a los niveles educativos más bajos no tiene sentido cuando también se necesitan recursos adicionales en la educación superior. Quizás exista la posibilidad de transferir recursos del sector militar a los sectores sociales tales como educación, pero no está claro si ;esto ocurrirá. Los pagos de matrículas tienen poco potencial dado que la mayor parte de la población atendida es pobre. Este tipo de pagos existen ya, de hecho, en la mayoría de las escuelas públicas pero generan pocos recursos. Los estudiantes de las familias con mayores ingresos ya se han transferido a las escuelas en el sector privado. El Salvador tiene uno de los sistemas educativos más privatizados de América Latina y necesita moverse en la dirección opuesta. La promoción de fuerzas de la comunidad y la participación como formas de financiar la educación se originaron en un interés en la descentralización y control local, pero en los años 80 se convirtieron en un manera de transferir la responsabilidad sin acompañar ningún recurso. Aún cuando algunas comunidades ayudaron en la construcción y mantenimiento de las escuelas, se ha hecho claro que las comunidades pobres no pueden proveer muchos recursos hacia lo que es necesario. El control local tiene sentido pero los recursos deben provenir del gobierno central como se lleva actualmente a cabo, experimentalmente, en EDUCO.

Experimentos en otros países semejantes con estas diferentes opciones de financiamiento no han generado muchos recursos por las razones anteriormente discutidas. Cada vez se esta prestando más atención a formas de impuestos progresivos que organizaciones, tales como el Banco Mundial, solían recomendar en los años 70 como una respuesta a la necesidad educativa y a otras necesidades. Las cuotas de matrícula y esfuerzos de la comunidad son, después de todo, formas alternas de impuestos, las cuales generalmente impiden que los más pobres reciban un servicio.

Un informe reciente del Banco Mundial indicó que El Salvador tiene una de las tasas más bajas de impuesto del mundo, inclusive después de la reciente reforma de Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por lo tanto, existen razones para creer que hay capacidad considerable para expandir substancialmente impuestos en El Salvador y que debería haber sustanciales dividendo para mejorar la educación. Estos impuestos deben ser expandidos en una manera progresiva. Como fue mencionado en este mismo informe del Banco Mundial, el IVA en El Salvador es un impuesto regresivo, el cual recae más fuertemente en los pobres. Posibilidades para el futuro deben incluir expansión del impuesto sobre la renta, expansión del IVA con más excenciones (que lo haga más progresivo), y mejorar la recaudación de los impuestos existentes.* (Ver Gallagher (1993a, 1993b) para una discusión.)

La otra parte del paquete financiero debe provenir de asistencia bilateral y multilateral. Hemos esperado por demasiado tiempo que esfuerzos sensatos y modestos de asistencia pueden producir desarrollo. No existe evidencia que apoye esta esperanza. Las brechas entre y dentro de los países parece estar creciendo. El punto es que reducir significativamente las brechas de desarrollo va más allá de la capacidad impositiva de una sociedad como El Salvador. Si los países más industrializados están seriamente comprometidos a cerrar estas brechas, y, hacerlo puede ser necesario para crear un mundo con más crecimiento económico y menos conflicto, las transferencias de recursos deben incrementarse, quizás en parte a través de reducciones de la deuda. Aunque El Salvador tiene una de las más bajas deudas en relación al PIB en América Latina, la deuda limita seriamente el desarrollo. En 1992 la cantidad gastada en intereses de la deuda fue 30% más alta que el presupuesto total del Ministerio de Educación, y la cantidad pagada de amortización fue igual al 85% del presupuesto educativo. Para que las recomendaciones de este diagnóstico y otros como él tengan significado es necesario que se ofrezcan más recursos de parte de la comunidad internacional como complemento a los recursos adicionales que provienen del gobierno de El Salvador.

4. Para maximizar el uso de sus recursos, el gobierno debe enfocarse en un curriculum académico y no en uno vocacional.

Después de décadas de énfasis en la educación vocacional, existe cada vez mas acuerdo en que esto fué un error, y que el gobierno debería minimizar su papel en la educación vocacional. La mejor capacitación ocupacional que pueden ofrecer las escuelas para un mundo del trabajo, que cambia rápidamente, es educar a una persona para que aprenda a leer, desarrolle capacidad numérica, capacidad para aprender y resolver problemas, adaptabilidad, posibilidad de reflexionar y de ser crítico. Este punto de vista ha sido cada vez más aceptado entre los educadores, economistas, empresarios, analistas y formuladores de políticas, y es generalmente apoyado por todas las estrategias de desarrollo.

El Ministerio de Educación debe evaluar si algunas de sus actividades educacionales más orientadas a la formación vocacional podrían ser mejor llevadas a cabo por el sector privado. La educación media fue un enfoque de la Reforma Curricular de 1968 en la cual se estableció más de una docena de opciones o modalidades de estudio. Aún cuando todas promueven el desarrollo de destrezas básicas y, en teoría, permiten tener acceso a la educación superior, la vocacionalización de este curriculum es algo que debería ser re-examinado. Los institutos tecnológicos no universitarios son relativamente pequeños pero también relativamente costosos. Existe poca información sobre como el mercado de trabajo valora estos institutos. Inclusive, si el mercado valora este tipo de capacitación vocacional posiblemente la misma podría ser provista mas eficientemente por el sector privado. En ocasiones, puede utilizarse instituciones públicas post-secundarias para proporcionar educación ocupacional actualizada y académicamente estimulante en áreas que el sector privado no proporcionaría. Pero, por lo general, la educación vocacional formala todo nivel es una mala inversión pública, una alternativa de segunda clase para aquellos que han fracasado en la educación formal.

El gobierno debería estar invoolucrado al mínimo en la capacitación vocacional de corto plazo. Es necesario que el gobierno ayude a organizar, proporcione algunos incentivos y ayude a dirigir este tipo de esfuerzos. Sin este involucramiento las empresas van a invertir demasiado poco en algunas formas de capacitación. Pero la mayor parte de las asociaciones formadas por el sector privado pueden administrar este tipo de capacitación. Las etapas actuales de formar INSALFORM, un sistema financiado por impuestos a las empresas privadas, parecido al de otros países de América Latina, es un cambio en la dirección apropiada. Los esfuerzos de capacitación ocupacional son importantes en la economía, y deben asegurarse que sean administrados por una representación balanceada de empresas privadas pequeñas, medianas y grandes y del sector público. Este balance es esencial porque las firmas mas pequeñas generalmente son las que más empleos generan, y en una economía moderna, los sectores públicos y privados están cada vez en sociedad en el establecimiento de nuevas direcciones para el crecimiento.

Sin embargo, la representación del gobierno no debe significar mucho apoyo financiero. El gobierno y los subsidios de asistencia internacional a ese tipo de capacitación deben disminuir en favor de dirigir más recursos para la provisión de destrezas generales en la educación pública.

5. Los niveles de recursos en la educación pre-escolar y básica son extremadamente bajos, y es necesario incrementar la inversión en maestros, materiales e infraestructura. Quizás la prioridad inmediata mayor debería ser la nutrición de niños pequeños, de la cual depende todo lo demás.

A pesar de una década durante la cual la retórica apoyó consistentemente inversiones de

recursos en los niveles más bajos del sistema educativo, la educación básica ha sufrido un serio deterioro, tal como se documenta en este capítulo y en el resto de este estudio. Una economía competitiva no puede desarrollarse en base a una población en la cual la mayoría de los individuos sólo tienen educación primaria parcial, especialmente cuando esa educación primaria consiste sólo en unas pocas horas a la semana con un maestro muy mal pagado.

Aún más serio es lo grave de la pobreza que acompañó al deterioro económico de los años 80, la cual ha llevado a un severo problema de desnutrición. Aún si la situación mejorara en relación a la incidencia del 50% de desnutrición entre los niños de 0 a 5 años que fue identificada en 1988, la gravedad del problema es crítica, y los programas de almuerzo escolar que existen, hacen muy poco para resolverlo. Como consecuencia de esta malnutrición puede haber capacidad cognitiva limitada, reducida vivacidad e incremento de las tasas de mortalidad y morbilidad. Una fuerza de trabajo moderna y una sociedad más democrática no pueden ser construidas sobre esa base. La más alta prioridad educativa debería consistir en asegurar una adecuada nutrición para los niños, antes y después que comiencen la escuela. Los programas de almuerzo escolar también proporciona un incentivo poderoso para asistir a la escuela.

Además de tener niños saludables, es necesario que haya recursos adecuados para educarlos. La educación pre-escolar ha recibido mucho reconocimiento internacional por su importancia para la educación subsiguiente y para la vida del trabajo[37]. Aunque la educación pre-escolar ha sido expandida en El Salvador, tiene relativamente poca cobertura y calidad. La educación básica tiene una cobertura más amplia pero se le asignan muy pocos recursos y es de baja calidad.

Los maestros, en general, no están muy capacitados y reciben poca capacitación en servicio. Los salarios de los maestros han disminuido severamente durante los años 80 en términos reales (casi 70%) y en relación a los de otros trabajadores, lo que se traduce en bajos niveles de motivación y en una necesidad de múltiples empleos. Por otro lado, estos maestros, mal pagados y poco motivados, son básicamente los únicos recursos que provee el sistema educativo. Existen pocos libros y materiales disponibles y la infraestructura física está deteriorada después de años de poco mantenimiento. Para complicar este estado de cosas, en una estructura en la que se supone que hay 9 años de educación básica universal, los primeros 6 años de escolaridad tienen sólo una tasa neta de matricula de 70%, una de las tasas mas bajas en América Latina. Con todas estas condiciones va a ser tarea difícil y costosa obtener la universalizacion de la educación básica o incluso la educación primaria.

Los únicos recursos que están siendo dedicados a mejoras en la calidad en estos

---

[37] Myers (1990).

momentos provienen de la ayuda internacional del proyecto SABE, la cual proporciona recursos para alguna forma de capacitación de maestros, libros y materiales. La pregunta es, cómo puede sostenerse y expandirse este esfuerzo en el futuro? Es difícil decir cuánto costarán algunas de estas mejoras necesarias, pero es interesante disponer de estimaciones que al menos den un orden de magnitud. Por ejemplo, el proporcionar un conjunto modesto de libros a cada alumno, parecido a los que proporciona SABE, tendría un costo tan bajo como ¢30 colones por alumno, lo cual aumentaría los gastos en educación básica en cerca de 5%. Para proporcionar a los alumnos y a las escuelas un conjunto limitado de materiales educacionales básicos (papel, lápices, borradores, reglas y cosas parecidas) costaría aproximadamente ¢60 colones por alumno, lo que añadiría otro 10% a los gastos necesarios para educación básica. El revertir la decadencia de la infraestructura física y el iniciar un programa de largo plazo de mantenimiento podrían fácilmente requerir otro 10% de expansión en el presupuesto.

Para mejorar la calidad de los maestros se requieren recursos destinados a la capacitación y a mejorar los niveles salariales. Un buen programa de capacitación en servicio podría desarrollarse con quizás 5% del presupuesto actual. Aumentar los salarios de los maestros costaría muchos más, dependiendo de cuánto sea necesario ofrecer para atraer a profesores bien capacitados que trabajen en un sólo puesto a tiempo completo. Este tema es con demasiada frecuencia enfocado como un asunto moral, que los maestros no deberían descuidar sus obligaciones docentes por otro trabajo. Sin embargo, en todos los países el asunto es de naturaleza económica. Cuando el salario del maestro es relativamente bajo y el mercado tiene muchas oportunidades adicionales para los maestros, siempre trabajaran en varios empleos. Ciertamente en este momento sería especulativo determinar que nivel de salarios sería suficiente para hacer que maestros calificados se dediquen a tiempo completo a su profesión. El plantear un aumento de 50% en términos reales no parece excesivo.

Finalmente nos preguntamos cómo proporcionar verdaderamente educación básica universal al grupo de edad correspondiente. Los costos de hacer esto son complejos y dependen de muchos factores y escogencias, tales como la necesidad de construir nuevas escuelas o expandir las aulas existentes, cómo hacer que los niños asistan a la escuela, y cómo tratar el tema de los desertores y de los repitentes. Para cubrir a los niños que son más difíciles de alcanzar, aproximadamente un 30% de la población que se encuentra fuera de la escuela, sería necesario por lo menos un 30% adicional del presupuesto educativo sobre lo que se gasta actualmente. Más aún, este aumento en sí estaría sujeto a todos los aumentos anteriores para mejorar la calidad de esta expansión.

En conjunto, todo lo anterior implica que el presupuesto de educación básica debe aumentar unas 2.3 veces para proveer una escolaridad mínima para todos. Aunque muy aproximado, este estimado esta dentro del rango de los estimados hechos por UNICEF

sobre los costos globales para proporcionar educación básica universal[38]. Dado que la educación básica representa el 70% del presupuesto del Ministerio de Educación, esto significa que es necesario duplicar el presupuesto corriente, en términos reales, simplemente para establecer un sistema educativo básico adecuado. Esto no incluye los esfuerzos sustanciales que serían necesarios en el área de educación pre escolar y adulta, ambos esfuerzos vitales para la educación básica, ni las reformas necesarias en los niveles superiores de educación.

6. También existen insuficiencias en la educación media y hay necesidad de repensar, expandir y mejorar el sistema.

Hemos discutido anteriormente la necesidad de replantear la orientación vocacional del curriculum. La educación pública media también necesita expandirse y mejorar en respuesta a la excesiva privatización del sistema a lo largo del tiempo. Con más de la mitad de los alumnos en escuelas privadas, este es uno de los sistemas secundarios más privatizados del mundo. La privatización aumenta en la medida que los ofrecimientos de los sistemas educativos públicos son pocos y malos.

La calidad de la educación media pública debe ser mejorada. Esta puede dar beneficios a los estudiantes que ya están en la educación media y puede atraer a una mayor proporción del grupo de edad a la red pública. Esto último es importante porque un grado tan alto de participación del sector privado, como es actualmente, resulta en un sistema diferenciado por nivel de ingresos, que aumenta las desigualdades de oportunidades.

7. La calidad y extensión de la inversión pública en educación universitaria debe ser mejorada.

Las necesidades de más recursos públicos en el nivel universitario se ve en los relativamente pocos recursos que actualmente se destinan a la Universidad de El Salvador, el consenso en relación a la baja calidad educativa que ofrecen la mayoría de las universidades privadas, la relativamente baja proporción de la fuerza de trabajo con educación superior, y la necesidad de más trabajadores educados a nivel universitarios y una capcidad de investigación expandida como parte de una estrategia de desarrollo competitivo. En 1980, el gobierno gastó más de 4 veces por alumno que ahora (relativamente a PIB per cápita). Aún cuando existe cierto consenso en cuanto a que el sector privado puede y debería jugar un mayor papel en la educación superior que en los niveles inferiores, también hay consenso de que el sector público debe ofrecer educación superior de buena calidad para poder ejercer algún liderazgo y control, y poder alcanzar un cierto grado de equidad.

---

[38] Colclough (1991).

En estos momentos, la educación superior de El Salvador atraviesa una muy mala situación, tiene un sistema universitario público y privado de baja calidad e inequitativo. Los esfuerzos actuales para reformular las regulaciones que guían a todas las universidades deben fortalecerse. El sector público tienen un interés obvio en la calidad de la educación privada y esta regulación es una intervención justificada en el mercado.

También es necesario reconstruir la educación universitaria pública hacia un sistema de alta calidad. Durante los años 80, muchos países experimentaron con mayores cuotas en las universidades públicas, como una manera de aumentar la calidad y equidad del sistema. Ello no ha sido muy exitoso en incrementar el financiamiento, y las becas y créditos a estudiantes de menores recursos no fueron suficientemente amplios para mantener la equidad. En El Salvador, el esfuerzo de aumentar cuotas en la Universidad de El Salvador debe ser acompañado con un esfuerzo serio para proveer becas a los alumnos con menores recursos. Si no, el sistema puede tornarse más inequitativo todavía. Las becas y créditos del gobierno para que los estudiantes estudien en el sector privado también pueden ayudar a desarrollar un sistema de educación superior mas equitativo y que responda a las necesidades sociales.

8. Las prioridades para las inversiones educacionales deben reconocer la importancia fundamental de la educación básica, pero es necesario balancear las inversiones con atención a las necesidades de los niveles superiores de la educación.

El punto de vista común durante los años 80 era que las tasas de rédito a la educación primaria eran más altas que las de educación superior, por lo tanto debería reducirse el apoyo público a la educación superior para financiar mejoras en la educación primaria. Sin embargo, inclusive desde esta perspectiva, se aceptaba que la educación superior tenía buenos réditos económicos, y que beneficios no contabilizados y distorsiones podían hacer que los réditos verdaderos a la educación superior fuesen inclusive mayores que los réditos a la educación primaria. Además, desde una perspectiva de crecimiento administrado, un enfoque proactivo de desarrollo significa la necesidad de emplear en la fuerza de trabajo más personas con niveles superiores de educación[39].

Todo esto significa que hemos dado demasiada poca importancia a la educación media y la educación superior en la década pasada. En abstracto el énfasis en educación básica ha sido razonable dada su conexión con el crecimiento económico y con la equidad, pero en la práctica ha resultado, con demasiada frecuencia, en la destrucción de los niveles

[39] En México, una de las primeras respuestas a la adopción del Tratado de Libre Comercio ha sido un plan para incrementar la inversión en la educación superior en 20%.

superiores de educación a través del abandono sin que se lograran mejoras deseadas en educación primaria, tal y como ha ocurrido en El Salvador. Existe un reconocimiento creciente de la necesidad de tener un mejor balance en la inversión en los distintos niveles educativos.

No existe una manera técnica confiable de decidir el balance mejor. A nuestro juicio, lo más importante en El Salvador es la educación básica, educación parvularia y educación de adultos. Estos sistemas son tan débiles y tan importantes que es imposible construir un futuro mejor sin mucha más inversión aquí. No obstante, una parte de los recursos adicionales debe ser asignado al mejoramiento de la educación media y superior.

No tiene sentido postergar esta inversión hasta que la educación básica sea mejor, por muchas razones: la educación básica va a continuar con problemas por mucho tiempo; estamos desperdiciando nuestros recursos dando una educación media y superior de baja calidad; en términos de equidad, es necesario dar acceso a niveles superiores de educación no solamente a los más ricos; y la necesidad de desarrollar una economía competitiva depende de una fuerza de trabajo con niveles superiores de educación. La asignación de recursos entre niveles educacionales no tiene que ser una política tan competitiva. Si se toma en serio la idea de volver a gastar cerca de 4% del PIB en educación es posible enfatizar la educación básica y simultáneamente comenzar a mejorar todos los niveles educacionales. Como primer paso, en la decisión sobre lo que es necesario, sería útil hacer un estudio pequeño que concretizara las recomendaciones hechas en este diagnóstico y estimar sus costos.

9. **Finalmente, una inversión en un sistema de información educativo expandido y reformulado con capacidad de análisis de políticas es necesario para ayudar a guiar otras inversiones educativas.**

Para responder adecuadamente al cambio de prioridades, oportunidades y contextos, la información y el análisis son esenciales. Sin embargo, en el Ministerio de Educación y en otras dependencias del gobierno hay relativamente pocos recursos y capacidades en el área de sistemas de información y análisis de políticas. El grupo de informática en el Ministerio de Educación no ha tenido la capacidad de tener información completa y actualizada. Se recoge muy poca información en costos y gastos educativos. Las encuestas que lleva a cabo el GAES son útiles en relación a datos sobre la educación y el mercado de trabajo, pero hay pocos recursos para analizarlas. Más aún, estos datos podrían ser mucho más útiles añadiendo algunas preguntas adicionales a la encuesta anual.

Los futuros registros de gastos deben clasificarse en un desglose detallado por nivel educativo y función. La encuesta del GAES debe estudiarse desde una perspectiva de políticas educativas para añadir algunas preguntas , por ejemplo, en relación a si los

estudiantes han asistido al pre-escolar, si ha asistido a educación pública o privada, qué tipo de bachillerato reciben, a qué universidad han asistido y cuántos años de educación superior han completado y cosas por el estilo. Todo esta información debe analizarse regularmente por una unidad de informática del Ministerio de Educación para que sea de utilidad. Esto significa que entre y dentro de los Ministerios deben compartirse los datos (por ejemplo, no es suficiente con que una unidad produzca los análisis específicos que solicita otra).

El Banco Mundial tiene actualmente un proyecto para fortalecer las capacidades de informática del Ministerio de Educación, fundamentalmente en el área de equipamiento. De igual importancia será el personal en términos de aumentar sus capacidades y conocimientos, aumentar sus niveles de pago de forma que no abandonen el sector público continuamente para ir al sector privado, y aumentar la cultura en la que la información y análisis sean una parte importante de la toma de decisiones.

Verdaderas capacidades de sistemas de información, también incluye la habilidad de realizar estudios y analizar políticas, reconociendo que éstas no son solamente actividades técnicas. Ninguna de las políticas que se recomiendan en este capítulo, o en este estudio, pueden decidirse simplemente en base a la información. La información debe ser debatida y la misma información puede ser interpretada de muy distintas maneras. Por lo tanto, el desarrollo del sistemas de información y la capacidad de análisis de políticas debe reconocer la naturaleza política de la información y su interpretación. Esto implica alguna libertad e independencia de criterio, una orientación hacia la promoción del debate entre diferentes puntos de vistas y las habilidades de negociación para ayudar a identificar soluciones de política.

La democratización en El Salvador, así como en otros países, en parte dependerá de la democratización de la información y de la mayor apertura del proceso político a procesos participativos. Tal y como se mencionó antes, la información y sugerencias presentadas en este capitulo y en el diagnóstico como conjunto tienen mas sentido cuando se incorporan en un diálogo amplio y continuo en relación a las direcciones de políticas educativas.

ANEXO METODOLOGICO

METODOLOGIA PARA DISTRIBUIR LOS GASTOS EFECTIVOS DEL PRESUPUESTO ORDINARIO DEL MINED. AÑO 1992 POR NIVELES EDUCATIVOS Y REGIONES

1. Los gastos efectivos ordinarios del MINED en el año 1992 ascendieron a la suma de ¢827.914.556, los cuales sólo cubren gastos recurrentes del ramo.

2. Si se considera como gastos no distribuibles por nivel educativo, los gastos del programa Servicios Culturales Nacionales (¢31.905.316) y las transferencias corrientes, incluida la Universidad de El Salvador (¢93.828.584), queda un remanente de ¢702.180.656. El 97,11% de esa cifra se destina a salarios y otros servicios personales.

3. Del remanente de ¢702.180.656 indicado en el párrafo anterior, se asigna a las regiones un 87,97% (¢617.675.715), de los cuales un 92,42% (¢569.747.811) se destinan directamente a la prestación del servicio educativo, a través del programa 029 "Servicios Educativos Regionales". Dicho programa no presenta información financiera por nivel o tipo de educación.

4. Sólo a través de la Ley de Salarios (instrumento que complementa anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado) es posible estimar, aunque en forma no precisa, los recursos que en materia de sueldos y salarios se asignan a cada nivel educativo. Aprovechando esta situación se generó un procedimiento para distribuir por niveles o tipos de educación, primero, los gastos asignados a cada región y luego los gastos distribuibles por nivel asignados a la Administración Superior y a la Administración Central.

5. La Ley de Salarios contiene el valor mensual del sueldo de cada cargo de la Administración Pública, el cual se supone permanecerá vigente durante un ejercicio fiscal determinado. Además, en el caso del programa 029 del MINED, se ordenan los cargos de una manera tal que es posible distinguir los siguientes grupos o tipos de educación:

   Grupo 1. Dirección y coordinación
   Grupo 2. Educación parvularia y primaria (1o. a 6o.)
   Grupo 3. Tercer Ciclo Diurno
   Grupo 4. Tercer Ciclo Nocturno (Sobresueldos)
   Grupo 5. Escuelas Unificadas (Sobresueldos)
   Grupo 6. Educación Media
   Grupo 7. Educación Superior No Universitaria

Grupo 8. Alfabetización y Educación de Adultos

6. Como puede deducirse, los grupos 2 y 5, al mezclar niveles educativos, representan los grupos con mayor dificultad para discriminar con alguna precisión el gasto por nivel educativo. Es preciso además indicar que el grupo 2 es el más nume-roso y por tanto el más difícil de distribuir.

7. Para distribuir el grupo 2 se utilizó el supuesto de que en estos niveles, a cada sección corresponde un maestro y como estadísticamente se disponía de ese dato, fue sencillo ajustar proporcionalmente el número de cargos al número respectivo de secciones y conocer, aproximadamente, los cargos que conforman la educación parvularia y los que conforman la educación primaria de 1o. a 6o. grado. Obviamente esto no es así en la realidad, pero sirve para disponer de una cifra aproximada de esa composición.

8. El grupo 5, si bien cubre los 9 grados de la educación básica, dificulta el poder determinar lo que se asigna a los primeros 6 grados y al tercer ciclo diurno. Sin embargo la magnitud de estos recursos es pequeña ya que sólo se trata de sobresueldos de Directores y Subdirectores de este tipo de escuelas. Para su distribución se utilizó una simple distribución proporcional con base en la matrícula por grado de la educación básica.

9. Realizada la distribución de los cargos por nivel educativo se procedió a calcular el costo anual de esos cargos, adicionándoles los correspondientes aportes patronales al Seguro Social, al INPEP o a Bienestar Magisterial según se trate de personal docente o administrativo.

10. De esa manera se obtuvo el costo anual, por nivel educativo, de los salarios correspondientes al programa 029. Con base en esa composición se distribuyó la Dirección y Coordinación del programa 029 y de la Dirección y Servicios Administrativos Regionales, al igual que los gastos en Servicios no Personales, Materiales y Suministros y Maquinaria y Equipo correspondientes.

11. Finalmente, utilizando la composición de los salarios por nivel educativo del programa 029 se distribuyó el resto de programas y subprogramas distribuibles del MINED. Algunos fueron distribuidos entre todos los niveles y otros sólo entre los niveles para los cuales efectivamente se realizan actividades. Por ejemplo, los programas de Supervisión Educativa y la Educación Básica (donde se agrupa Ed. Básica, Currículum, Capacitación, Materiales Educativos) se distribuyen sólo entre los niveles parvulario, primario y 3er. ciclo básico, porque esos programa sólo se ejecuta en relación a esos niveles. El subprograma de Cooperación Internacional (OPCI) atiende fundamentalmente los niveles parvulario y primario.

Referencias

Adams, A., Middleton, J.and Ziderman, A "Market-Based Manpower Planning with Labour Market Signals," International Labor Review, Vol. 131.No. 3, 1992, pp.261-279.

Blaug, M. An Introduction to the Economics of Education. Baltimore Penguin Books,1970

Colclough, Educating All the Children. Sussex. IDS, 1991

de Janvri, A The Agrarian Question Berkeley. University of California Press, 1986

Dewees, A.,Klees, S. An Assessment of Education and the Labor Market in El Salvador. San Salvador: USAID, 1993.

Dryzek., J Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science. New York:Cambridge,1990

ECLAC,Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity. Santiago, Chile: UNESCO & ECLAC,1992a

ECLAC,Equity and Productive Transformation: An Integrated Focus. Santiago, Chile.ECLAC, 1992b

Fischer, f Technology and the Politics of Expertise. Newbury Park. CA:Sage, 1990

Funkhouser, E ."Mass Emigration, Remittances and Economic Adjustment," in G Borjas and R. Freeman (eds),Immigration and the Work Force: Economic Consequences for the United States and Source Areas. Chicago: University of Chicago Press, 1992

FUDEM,Diagnóstico General de la Situación de la Mujer en El Salvador. San Salvador: FUDEM, 1992

Goodgame, D."Trading Punches: Economist Laura Tyson Inspires a Tough New US Policy Toward Japan," Time, June 21,1993,p.33.

Gregory,P."The Labor Market in El Salvador." San Salvador: USAID, 1993

Gregory,P."Income Distribution in El Salvador," USAID,1992.

Hanushek, E."Alternative Models of Earnings Determination and Labor Market Structures."Journal of Human Resources, 14:3

Haveman R., Wolfe B. "Schooling and Economic Well-Being. The Role of Nonmarket Effect,"Journal of Human Resources, 14:3

Faux, J. " The Austerity Trap and the Growth Alternative," World Policy Journal,5:3 Summer 1988, pp.367-413.

Haddad W. et al. Education and Development: Evidence for New Priorities. Washington: World Bank,1990.

Horton, S., Kanbur, R.,and Mazumdar, D "Labour Markets in an Era of Adjustment," International Labor Review, Vol. 130, No. 5-6, 1991,pp.531-559.

Infante, R. and Klein, E. "The Latin American Labor Market, 1950-1990,"CEPAL Review, No. 45, 1991

Killick, T. Policy Economics: A Textbook of Applied Economics in Developing Countries. London: Heinemann, 1981

Klees, S. "The Economics of Educational Planning,"The International Encyclopedia of Education,2nd Edition. Oxford:Pergamon Press, forthcoming

Klees,S and Papagiannis, G Education and the Changing World of Work: Implications for Math, Science, and Computer Education in Florida,Tallahassee: Center for Policy Studies in Education, FSU, June 1989.

Klees,S. and Well,S " Economic Evaluation of Education: A Critical Analysis in the Context of Applications to Educational Reform in El Salvador," Educational Evaluation and Policy Analysis, 5,3, Fall 1983, pp 327-346.

Letona, R., Pleitez, w . and Rosa,H. "Politica Económica y Pobreza Rural en El Salvador,"Politica Económica, No. 5, 19991

Levy, S " Recursos Humanos y Capacidad Technologica Nacional: Bases para una Nueva Estrategia de Industrialización en El Salvador."Politica Economica, No. 13, 1992

Martínez, J. et. al, "La Erradicación de la Pobreza en El Salvador: Elementos para un Enfoque Alternativo," Politica Económica, No. 4,1991.

Mayo, J., Hornik, R, and McAnany, E. Educational Reform with Television: The El Salvador Experience. Stanford: Stanford University Press, 1976.

Merlos, C." El Nuevo Modelo de Integración Centroaméricana y la Armonización

Regional de Politicas Macroeconómicas." Politica Económica, No. 16,1993.

Middleton, J Ziderman, A. and Van Adams, Avil Skills for Productivity. New York: Oxford University Press, 1993.

Meier, G Leading Issues in Economic Development. New York: Oxford University Press 1989.

Myers, R.G. Toward a Fair Start for Children. Paris, UNESCO1990.

Psachararopoulos, G.," From Manpower Planning to Labor Market Analysis,"International Labor Review. Vol. 130, No. 4,1991,pp459-474.

Psacharopoulos, G.,et al.(eds) Manpower Issues in Educational Investment: A Consideration of Planning Processes and Techniques. Washington, DC: World Bank, 1983.

Psacharopoulos, G Tzannatos, Z.Women^s Employment and Pay in Latin America Regional Studies Program Report No.10, The World Bank, Washington DC. 1991.

Streeck W. " Vocational Training: Reflection on the European Experience and is Relevance for the United States." Testimony before the Governors Commission for a Quality Workforce, Madison, WI August 27, 1990.

UNDP. Human Development Report 1991 New York: UNDP, 1992

UNESCO. El Salvador: Plan Nacional de Acción de Educación para todos. UNESCO San José Ministerio de Educación. 1992

UNESCO.World Education Report 1991. Paris: UNESCO, 1991

USAID. The Women of El Salvador: Their Roles,Needs, and Constraints." USAID El Salvador, August 1991.

USAID, The Women of El Salvador: Their Roles, Needs,and Constraints,"USAID/El Salvador August 1991

Windham, D" The Macro-Planing of Education.
Why it Fails, Why it Survives, and the Alternatives." Comparative Education Review. Vol. 18 No. 2, 1974

Windham, D.Educational Sector Assessment for the Maldives.Washington, DC:USAID,

1993

World Bank. Socio-Economic Time Series Access and Retrieval System. (Machine-readable data file) Washington. D.C.:The World Bank.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

CUARTO CAPITULO

EDUCACION BASICA Y PARVULARIA

Anthony Dewees
Elizabeth Evans
Carlos King
Ernesto Schiefelbein

Enero de 1994

Este es uno de diez capítulos del Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

RESUMEN

EDUCACION BASICA Y PARVULARIA

Anthony Dewees
Elizabeth Evans
Carlos King
Ernesto Schiefelbein

El capítulo que se refiere a la Educación Básica y Parvularia está dividido en tres grandes apartados:

1- La descripción de los grandes problemas de la educación parvularia y la educación básica.

2- Experiencias positivas actuales.

3- Las conclusiones y recomendaciones relativas a la situación encontrada.

1- Descripción de los problemas de la educación básica y parvularia.

El estudio enfoca dos grandes problemas fundamentales en el nivel de Educación Básica de El Salvador: la falta de acceso y la baja calidad de la educación. Junto a dichos aspectos se estudia el problema de la repitencia y de la deserción/expulsión de los niños del sistema educativo.

♦ En 1992 quedaron fuera del sistema escolar aproximadamente 316,934 niños en edad escolar, ya sea por no haber asistido nunca, o por la prematura deserción/expulsión. Según los datos disponibles, en el mismo año, la cantidad de niños que no pudo ingresar al Primer Grado se aproxima al 15% de la población, es decir, alrededor de 27,000 niños. Este grupo se reparte según la proporción siguiente: 5% de menores que necesitan educación especial, 3% de alumnos regulares de las zonas urbano-marginales y 7% de alumnos regulares de las zonas rurales.

♦ La mayoría de dichos niños se concentra en los sectores económicamente desfavorecidos, sobre todo en el area rural; tales niños o no ingresan al sistema, o entran tarde y lo abandonan pronto, a diferencia de los niños del área urbana pertenecientes a los estratos de mayores ingresos, los cuales casi en su totalidad ingresan a la edad adecuada y permanecen en el sistema educativo durante todo el período de escolaridad. El ingreso tardío antes de los 12 años se sitúa alrededor del 12%.

♦ No existe una diferencia significativa de matrícula en lo que respecta al género de los alumnos, aún cuando para las áreas rurales la matrícula de las niñas tiende a descender más rápidamente que la de los niños a partir de los 13 años.

♦ La deserción más significativa ocurre de los 14 años en adelante. Previamente a

esa edad un alto porcentaje de alumnos repiten el grado, terminando por abandonar la escuela.

♦ En el nivel de educación básica el sector público sigue siendo mayoritario; sin embargo, el crecimiento del sector privado ha sido más acelerado que aquél, especialmente en el área urbana. La educación parvularia sigue también siendo predominantemente urbana; no obstante el crecimiento de este nivel en el sector rural ha sido el más acelerado de todos.

♦ La baja calidad de la educación se estudió desde la perspectiva de tres problemas de relevancia: el tiempo insuficiente para aprender con que cuentan los alumnos en la escuela pública, la deficiente preparación profesional de un alto porcentaje de los maestros y el bajo rendimiento académico de los alumnos. En conexión con tales debilidades del proceso educativo, se estudiaron algunos aspectos relacionados con la infraestructura, el equipamiento de las escuelas y de las aulas, y la condición socio-económica de los maestros.

♦ El estudio constató lo limitado del tiempo dedicado a las actividades de aprendizaje de que disponen los alumnos a causa del trabajo remunerado o doméstico que se ven obligados a realizar debido a la pobreza familiar. El porcentaje de los niños de más bajos ingresos que tiene que trabajar como estrategia de supervivencia, alcanza el 47%. Así mismo, en el campo los niños se ven involucrados en las tareas agrícolas, desatendiendo su escolaridad. Es relevante la proporción de niñas pertenecientes a los mismos sectores que se dedican a las tareas domésticas con detrimento de su asistencia a la escuela.

♦ Es significativo el número de horas/clase que se pierden a causa de la inasistencia de los maestros, la llegada tardía de los mismos o la suspensión de las clases por motivos de fiestas, actividades para captar fondos, celebraciones, duelos, huelgas, etc. Gran parte de la inasistencia de los maestros tiene relación con sus viajes de ida o retorno de su lugar de residencia al lugar de trabajo o con la realización de trámites en el Ministerio de Educación o de otro tipo. El tiempo perdido por motivos de capacitación es relativamente pequeño en comparación con el resto de motivos.

♦ Los horarios de trabajo escolar diario limitan el tiempo diario dedicado al aprendizaje, a no más de 3 horas y media. Es frecuente observar a los alumnos fuera de las aulas durante gran parte del período escolar.

♦ La capacitación que los maestros han recibido, ha sido limitada en tiempo y en la cobertura de los mismos. En promedio, los maestros han tenido 10 días de capacitación durante los últimos dos años. Esta estuvo orientada a los maestros de educación parvularia y primer ciclo de Educación Básica.

♦ A pesar que un porcentaje significativo de maestros afirman que la capacitación ha sido provechosa, se ha constatado a través de encuestas y de observaciones que con mucha frecuencia, los maestros no ponen en práctica lo aprendido en la capacitación.

♦ El rendimiento académico de los alumnos es bajo. Los niveles de aprendizaje son muy limitados. Los alumnos pasan de un grado a otro sin haber adquirido los conocimientos correspondientes al nivel.

♦ El bajo rendimiento apuntado puede explicarse, entre otras cosas, por las prácticas educativas que son frecuentes en la generalidad de las escuelas. Por regla general, los niños pasan el período escolar copiando textualmente de los libros, de la pizarra o de lo que dicta el maestro. Hacen pocos trabajos en grupo, siempre están ordenados en filas y suelen tener poca o ninguna participación en la organización de su aprendizaje. La planificación de las clases es escasa, hay mucha improvisación.

♦ En la escuela, la disciplina es concibe como impuesta por la autoridad, para lo cual los maestros recurren a castigos corporales u otros.

♦ Las escuelas disponen de pocos recursos didácticos, la biblioteca de aula y de la escuela es casi inexistente. Se aprovechan poco los recursos de la comunidad. En el campo las deficiencias son mayores que en la ciudad en cuanto a infraestructura, equipamiento y de dotación de material.

RECOMENDACIONES PRIORIZADAS PARA EDUCACION BASICA

RECOMENDACIONES PARA EL CORTO PLAZO (1994):

1.- EXPANDIR LA OPORTUNIDAD DE ACCESO A LA EDUCACION, INCORPORANDO 27,000 NIñOS ADICIONALES EN EL PRIMER GRADO EN 1994:

(Este esfuerzo debe mantenerse durante unos 5 años con el fin de dar cobertura a la totalidad de niños en edad escolar.)

1.1.- Construir 700 aulas para atender la matrícula del primer grado

1.2.- Contratar 700 maestros nuevos para el primer grado

1.3.- Ampliar los Programas de Alimentación Escolar

1.4.- Mejorar el sistema de entrega de los útiles escolares (canasta básica) a alumnos

1.5.- Realizar campañas masivas para promover el ingreso oportuno (de 6 ó 7 años) a la escuela.

2.- PRIORIZAR LA FORMACION DE MAESTROS EN SERVICIO:

2.1.- Realizar talleres de formación de maestros en servicio, utilizando las vacaciones escolares para evitar pérdida de clases.

2.2.- Reunir maestros de escuelas vecinas para intercambiar experiencias educativas.

2.3.- Seleccionar catorce (14) Escuelas de Demostración; una en cada departamento.

3. PROVEER A LAS ESCUELAS DE MATERIALES EDUCATIVOS:

3.1.- Entregar uno o dos libros de texto por alumno

3.2.- Establecer el sistema de Banco de Libros en escuela

3.3.- Dotar de Bibliotecas de aulas, con 60 a 80 libros de consulta o lectura por aula.

3.4.- Liberar a maestros de responsabilidad por pérdida de libros para evitar que, por temor, guarden los libros en cajas.

3.5.- Desarrollar en el maestro los criterios pedagógicos para evaluar la calidad de textos que fomenten la educación participativa, creativa y el trabajo en grupos.

RECOMENDACIONES A MEDIANO PLAZO (DE 1994-1998)

1.- DESCENTRALIZAR EL NIVEL DE DECISIONES

1.1.- Descentralizar el MINED en 14 oficinas departamentales para coordinar acciones educativas.

1.2. Promover relaciones de participación, apoyo y control entre escuela y comunidad.

2.- Racionalizar los nombramientos a nuevos maestros con el criterio de cercanía casa-escuela.

3.- Mejorar la asistencia a clases de los maestros por medio de incentivos y de mayor control por parte de autoridades educativas y de la comunidad.

4.- Mejorar la formación pre-servicio de los maestros, creando los Centros de Formación Magisterial en zonas alejadas y con mayor necesidad del país, por medio de convenios del MINED con Universidades y ONGs.

5.- Incrementar salarios a maestros de acuerdo a una nueva Ley de Escalafón (que debe promulgarse) que los motive por mayor tiempo de servicio, mayor tiempo de trabajo en aula y en comunidad, más esfuerzo en investigación educativa e innovación pedagógica.

6.-Promover y estudiar innovaciones pedagógicas con el fin de promover cambios

necesarios dentro de la escuela pública.

6.1.- Dar continuidad a la formación e integrar a los maestros populares, evaluando y reconociendo sus conocimientos y los esfuerzos realizados en las zonas de menor desarrollo.

EDUCACION BASICA Y PARVULARIA

Anthony Dewees
Elizabeth Evans
Carlos King
Ernesto Schiefelbein

PRESENTACION

El presente capítulo pretende analizar la situación de la Educación Básica y Parvularia, como parte del sector de educación formal de El Salvador. Se estudiará el acceso de los menores al sistema y la calidad del mismo.

La educación formal es un proceso sistemático y organizado, con un currículo basado en objetivos y programas diseñados a nivel oficial. De acuerdo a las normas, el sistema público y privado deben seguir el mismo currículo básico. La calidad de estos procesos depende de las condiciones socio-económicas y psico-biológicas del alumno, la formación de los maestros, de la relación maestro-alumno, los recursos físicos y financieros disponibles y de las oportunidades particulares.

Dentro del sistema escolar los niveles de educación parvularia y básica tienen sus propias estructuras académicas.

La educación parvularia cubre tres años de atención a niños de 4, 5 y 6 años de edad. Consiste en dar atención educativa en los aspectos cognoscitivos,afectivo y psicomotor.

La educación básica está dividida en tres ciclos de tres grados cada uno que totalizan nueve años. Normalmente debe atender a los niños de 7 a 15 años. Incluye las asignaturas de Idioma Nacional (Lenguaje), Matemática, Ciencias Naturales, Estudios Sociales, Educación Física y Educación Estética.

Estos niveles están normados por las leyes del país tales como la Constitución, la Ley General de Educación y la Ley de la Profesión del Maestro.

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

El presente trabajo se ha desarrollado en base a los datos estadísticos tomados de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (MIPLAN 1991- 1992), los datos proporcionados por los registros estadísticos del Ministerio de Educación (MINED) y la información tanto documental como la recogida a través de una serie de entrevistas con maestros, funcionarios del Ministerio de Educación y de organismos no gubernamentales interesados en la educación del pais. Se llevaron a cabo también diferentes visitas a

escuelas e instituciones educativas públicas y privadas, en las áreas urbana y rural.

Debido a la existencia de ciertas lagunas de información y con el fin de conocer las características más particulares de las escuelas primarias y de sus maestros, se elaboró además una encuesta para ser aplicada a una muestra representativa del universo de escuelas del sistema educativo nacional, la cual fue administrada por el Instituto Universitario de Opinión Publica (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Para tal efecto se diseñaron tres guías estructuradas de entrevista para ser administradas a maestras de primero y cuarto grados y a los directores de los establecimientos designados. La muestra incluyó 140 escuelas seleccionadas al azar entre estratos conformados por regiones, escuelas urbanas, rurales tradicionales y rurales tipo EDUCO. Las visitas se realizaron durante los meses de Septiembre y Octubre de 1993.

I. INTRODUCCION

Los problemas de la educación en El Salvador, al igual que en otros muchos países, se pueden reducir a dos grandes categorías: la cobertura y la calidad de la enseñanza. La falta de acceso, las bajas tasas de asistencia escolar, la acentuada deserción/expulsión y los bajos niveles de aprendizaje en El Salvador amenazan los esfuerzos para consolidar la paz, y dificultan la tarea de enfrentar los grandes retos orientados a promover el desarrollo democrático, reactivar la economía del país e insertarla en un mercado mundial dinámico.

Por otro lado la legislación en lo que respecta al acceso a la educación básica y parvularia es bastante clara :

La Constitución de El Salvador, aprobada en 1983 dice:

> "Art. 65.- Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. La educación parvularia, básica y especial será gratuita cuando el Estado la imparta."

La Ley General de Educación del año '90, enfatiza en el Título III, Cap.I, Art. 12.-

> "La educación parvularia y básica serán obligatorias para todos y juntamente con la especial serán gratuitas, cuando las imparta el Estado."

El país se dispone a enfrentar los nuevos desafíos con una de las peores herencias en

América Latina en cuanto a la formación de sus recursos humanos: aproximadamente 3 de cada 10 (28%) salvadoreños mayores de 14 años de edad no tienen ningún nivel de escolaridad. Apenas la tercera parte (32%) de las personas mayores de 14 años ha logrado cursar más de 6 grados de educación básica (Ver Anexo 1). Este bajo nivel de escolaridad está reflejando la herencia de un proceso que ha excluido históricamente a amplios sectores y que se manifiesta indirectamente a través de diferencias en niveles de escolaridad por área geográfica o de manera más directa en las diferencias por ramos de ingresos y género. Es indispensable un esfuerzo decidido para enfrentar las carencias y debilidades del sistema a fin de lograr que al menos la educación básica llegue a ser realmente universal, y a la vez se convierta en un verdadero instrumento de desarrollo humano en un momento tan importante como el que vive actualmente el país.

II.- DESCRIPCION DE LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA EDUCACION PARVULARIA Y LA EDUCACION BASICA

1. EL ACCESO A LA EDUCACION

Cuando los niños no van a la escuela o no tienen acceso a ella o a otro tipo de experiencia que promueva su desarrollo intelectual y social, no pueden apoderarse de los beneficios ni contribuir a la vida social y económica de la sociedad. Esto es particularmente importante para los sectores sociales que han estado históricamente marginados de los procesos y de las oportunidades de desarrollo (ya sea por condición socio-económica, política, de género, etc.)

Existe un desfase considerable entre la población correspondiente a cada estrato etáreo y la matrícula de dicha población en la escuela. A medida que se incrementa la edad de la población la proporción de sujetos que quedan fuera del sistema educativo es mayor (Ver Capítulo 1). A pesar de la gratuidad y obligatoriedad de la educación básica garantizadas en la Constitución, aquélla dista mucho aún de ser universal. Esto implica entre otras cosas dos conclusiones importantes: que la cobertura es insuficiente y que el sistema es ineficaz en retener a los que tienen acceso al mismo.

La tradicional preeminencia de lo urbano sobre lo rural ha dado por resultado niveles de escolaridad en las áreas rurales muy por debajo de los mismos niveles en las áreas urbanas. Más del 40% de la población rural se encuentra sin ningún nivel de escolaridad y apenas el 14% tiene más de 6 grados aprobados. Las cifras se mantienen a niveles similares en las tres regiones del país, aún cuando el nivel de inasistencia escolar en la zona rural de la región oriental tiende a ser más baja (46% vs. 37% en la zona rural de

la región central y el 40% en la zona rural occidental[1]).
En contraste con esta situación, en la zona metropolitana, solamente 9% de la población mayor de 14 años no tiene ningún nivel de escolaridad y más del 60% han aprobado el segundo ciclo completo (6 grados).

Los niveles de escolaridad en la población también reflejan una tradición de menores oportunidades educativas para la mujer salvadoreña. Las cifras nacionales muestran que un 25% de los hombres mayores de 14 años no tienen un grado de educación aprobado mientras la cifra para mujeres llega a 30%. En todas las zonas (urbanas/rurales) y por regiones las tasas de mujeres no escolarizadas superan las de los hombres. Lo mismo pasa con las cifras de escolaridad de la población con más que 6 grados aprobados. En este caso las cifras para las mujeres se mantienen entre 2 y 11 puntos por debajo de la de los varones (Ver Anexo 1).

A diferencia de la población no escolarizada en el pasado, un porcentaje mayor de la población perteneciente a las nuevas generaciones tiende a matricularse, es decir que aproximadamente ingresan al sistema escolar básico, más de tres cuartos de cada nuevo grupo de edad simple. De mantenerse esta tendencia, el número de analfabetas se verá reducido sustancialmente.[2] Los datos de MIPLAN muestran que en 1992 la mayoría de los niños (85%) tuvieron acceso al sistema escolar. La cifra de los niños que quedaron fuera del sistema escolar fue de 27,000 (15%). Se estima que este grupo se distribuye de acuerdo a la siguiente proporción: 5% de menores que necesitan de educación especial, 3% de alumnos regulares de las zonas urbano-marginales y 7% de alumnos regulares de las zonas rurales (Schiefelbein, 1993). (Ver Gráfico 1).

Durante 1992, aproximadamente 25% del total de niños entre 7 y 15 años (316,934 niños) no asistieron a la escuela. Para las edades correspondientes a la educación parvularia (4 a 6 años) las cifras indican que el 68% de dicho estrato etáreo (280,733) se quedó fuera del sistema escolar.

---

1. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples - MIPLAN (1991-92)

2. Schiefelbein, Ernesto (1993). El Salvador, Expansión de la escolaridad. Avances, logros y problemas. Documento no publicado.

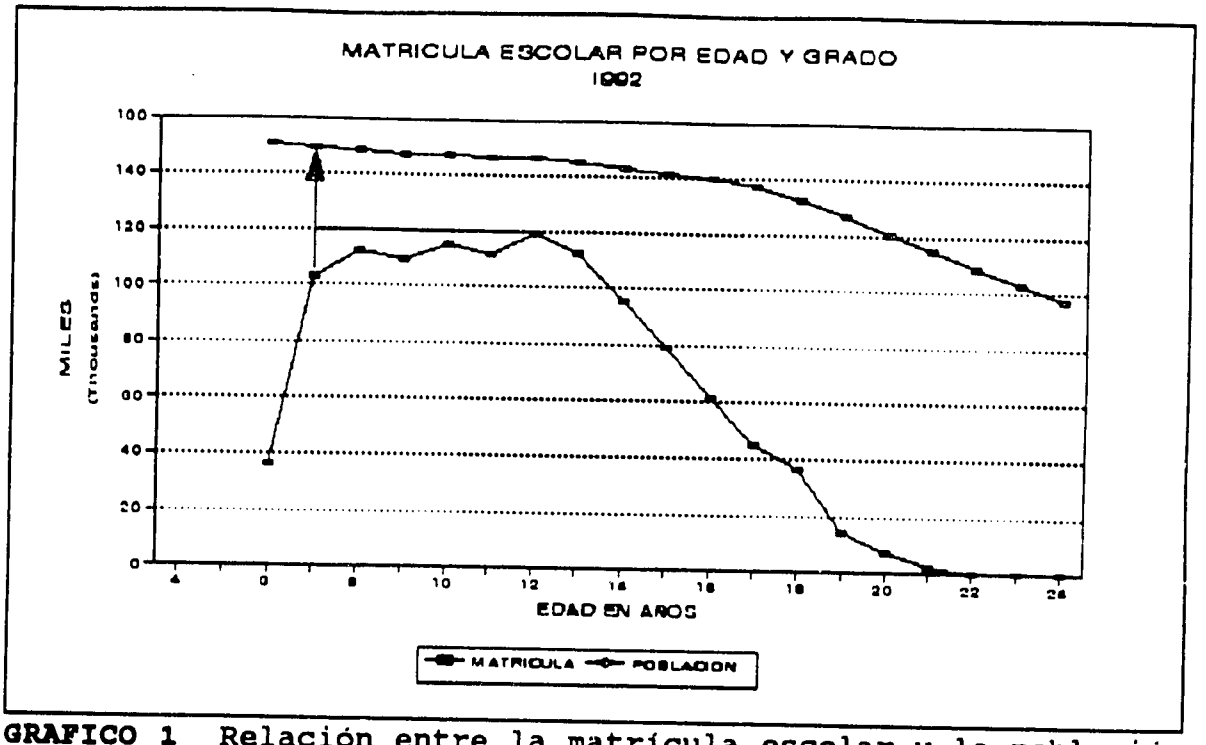


GRAFICO 1 Relación entre la matrícula escolar y la población por edad. Fuente: Schiefelbein, 1993.

1.1. Evolución del sistema educativo

Los Cuadros 1 y 2 muestran la tendencia de los cambios en la matrícula en educación básica en los últimos años [3]. (Ver el Anexo 2. La matrícula para los años 1984-1992). Según los datos disponibles en el MINED, la tasa promedio de crecimiento anual en la matrícula de educación básica entre 1984 y 1992 fue de aproximadamente 2%.

---

3. Un factor que limita el uso de los datos de la matrícula en cualquier análisis, es que las cifras utilizadas están construidas a base de lo que reportan las escuelas como información estadística al Ministerio de Educación. Un cierto número de escuelas envían tarde esta información o no la mandan. Se ha estimado que la proporción de centros que "no informaron" se ubica entre 5 y 15 % del total de escuelas en un determinado año. Los centros más propensos a no enviar información sobre la matrícula son los centros privados. Esto significa que las cifras subestiman la matrícula privada y, debido al hecho que tales establecimientos se encuentran principalmente en las áreas urbanas, también se subestima la matrícula urbana.

CUADRO No 1

CAMBIOS EN MATRICULA
1984-1992
(ZONA)

PROMEDIO DE CAMBIO ANUAL

	Urbano	Rural	Total	% Rural
Parvularia				
84-92	6%	22%	8%	11%
90-92	14%	60%	21%	24%
Primer Ciclo				
84-92	-1%	2%	1%	50%
90-92	0%	6%	3%	55%
Segundo Ciclo				
84-92	3%	6%	4%	34%
90-92	2%	8%	4%	39%
Tercer Ciclo				
84-92	4%	8%	5%	19%
90-92	6%	13%	7%	23%
Total				
84-92	2%	3%	2%	41%
90-92	2%	8%	4%	44%

Fuente: Ministerio de Educación

En los últimos años (1990-92) este ritmo de crecimiento se ha acelerado a 4% anual. La educación parvularia es el sector que ha mostrado el ritmo de crecimiento más rápido de todo el sistema educativo. Mientras la tasa promedio de crecimiento anual de la matrícula del primer ciclo fue solamente 1% por año (0% en el sector público), en la educación parvularia la tasa de crecimiento anual entre 1984 y 1992 fue de 8%; y entre 1990 y 1992 dicho promedio de crecimiento anual alcanzó el 21%. Según Schiefelbein (1993) dicha expansión de la educación preescolar se debe, especialmente a la demanda del creciente número de madres que trabajan y al interés de la sociedad para reducir el fracaso escolar observado en la educación primaria. En todos los ciclos la tasa de cambio anual desde 1990 supera la del período 1984 - 1992.

El Cuadro 2 revela que el peso del sector privado ha llegado a ser más significativo desde 1984. Mientras en 1984, 8% de la matrícula de la educación básica fue privada, la

cifra para 1992 es de 14%. A nivel de parvularia el crecimiento del peso relativo de la matrícula privada ha sido menor que en otros niveles, pero el porcentaje de matrícula privada en dicho nivel es el más alto del sistema educativo, hasta el noveno grado. En los tres grados del primer ciclo el crecimiento anual del sector privado ha sido bastante superior al público, llegando la matrícula privada a ser casi dos veces su peso relativo en 1992 comparada con 1984.

La evolución en los otros niveles es similar a la del primer ciclo. Los ritmos de crecimiento anual en el sector privado son entre 4 y 6 veces superiores a los del sector público. El porcentaje de la matrícula en manos privadas ha aumentado entre 1984 y 1992 en cada caso entre 70% y 85%.

El Cuadro 1[4] explora también los cambios en la matrícula de educación básica, comparando en este caso, la matrícula urbana y rural. En cada nivel la matrícula rural ha crecido más rápidamente que la urbana. (La tasa anual de crecimiento 1984-92 en el primer ciclo urbano fue negativa.) También, en cada caso, el ritmo del cambio anual es más acelerado desde 1990. El porcentaje de la matrícula de educación básica en el sector rural creció de 41% en 1984 a 44% en 1992. El cambio mayor se encuentra en la matrícula de educación parvularia donde el porcentaje rural creció más del doble.

4. Tener en cuenta la misma observación relativa a la confiabilidad de los datos de matrícula del MINED hecha en la nota 3.

CUADRO No 2
CAMBIOS EN MATRICULA
1984-1992
(SECTOR)

PROMEDIO DE CAMBIO ANUAL

	Publico	Privado	Total	% Privado
Parvularia				
84-92	7%	12%	7%	29%
90-92	21%	22%	21%	33%
Primer Ciclo				
84-92	0%	9%	1%	6%
90-92	3%	11%	3%	11%
Segundo Ciclo				
84-92	2%	11%	3%	9%
90-92	3%	11%	4%	15%
Tercer Ciclo				
84-92	4%	12%	5%	13%
90-92	4%	24%	7%	21%
Total				
84-92	1%	11%	2%	8%
90-92	3%	14%	4%	14%

Fuente: Ministerio de Educación

Los índices y patrones de la asistencia escolar actual indican que la situación tiende a mejorar paulatinamente, sin embargo es indispensable una decisiva intervención del Estado a fin de acelerar el proceso. Ello ayudaría a sentar las bases de una real pacificación, participación social y democratización del país y un efectivo mejoramiento de la economía.

Ahora bien, ¿qué factores están asociados a estos bajos niveles de escolaridad? ¿Qué población se deberá tener más en cuenta a la hora de planificar la ampliación de la cobertura?
Los datos siguientes muestran algunas constantes en relación con las dificultades de acceso al sistema educativo por parte de algunos sectores poblacionales.

1.2. Factores asociados a la baja cobertura

1.2.1. Matrícula escolar y pobreza

La matrícula escolar guarda una estrecha relación con el nivel socio-económico. El Gráfico 2 muestra que a medida que la situación económica mejora, los niños ingresan más tempranamente al sistema educativo y permanecen más tiempo en el mismo. Por el contrario, hay un número mayor de niños pertenecientes a las familias más pobres que ingresan más tarde a la escuela y egresan (o son expulsados) prematuramente de la misma. Este fenómeno es mucho más acentuado en el área rural que en la zona urbana.

Los datos correspondientes a la matrícula escolar por edad y nivel económico de MIPLAN (Ver Anexo 2), indican que mientras en el quintil correspondiente al sector de más bajos ingresos de la zona rural el 75% de los niños está en la escuela a los 10 años, en el quintil superior correspondiente al sector urbano de mayores ingresos, más del 80% de los niños está en la escuela desde los 5 años. Así mismo, en el primer quintil (rural bajo) a partir de los 11 años, el porcentaje de niños en la escuela empieza a decrecer de tal manera que para la edad de 15 años, menos del 40% de los muchachos está asistiendo a clases. Por el contrario, en el quintil superior (urbano alto), los niveles de escolaridad se mantienen por encima del 80% en todas las edades a partir de los 5 años. Esto también se aprecia en el Gráfico 2.

Como muestra el mismo Gráfico, la población correspondiente al quintil rural alto tiene en general un comportamiento similar al de la población ubicada en el quintil urbano bajo, con excepción del momento del ingreso a la escuela, donde es mayor la cantidad de niños de 4 años del sector bajo urbano que acceden a ella. Además, entre los 12 y los 15 años de edad en el sector rural alto desertan mayor cantidad de alumnos que en el sector urbano bajo.

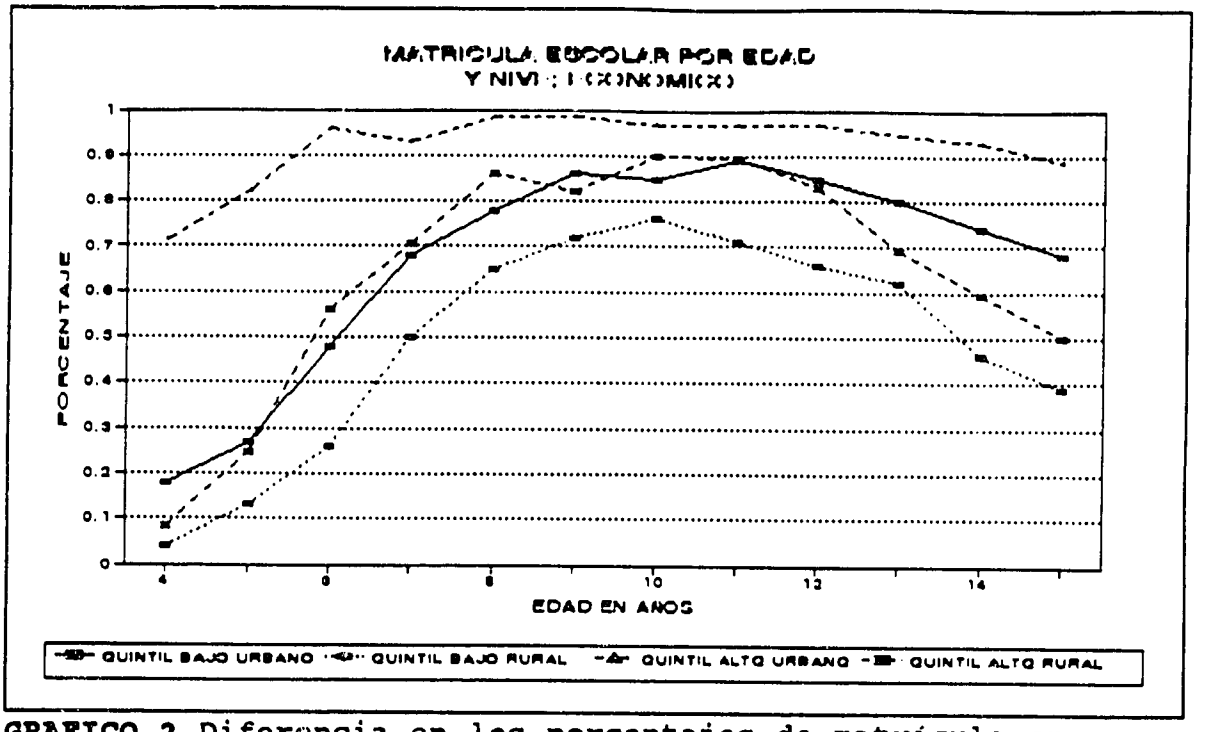


GRAFICO 2 Diferencia en los porcentajes de matrícula en función del nivel socioeconómico y zona de residencia. 1991. Fuente: Encuesta de Hogares, 1991-1992.

1.2.2 Asistencia escolar y zona de residencia (urbana/rural)

El factor económico unido al aspecto de urbanidad/ruralidad determinan también una diferencia significativa en cuanto a la asistencia escolar. Para un mismo nivel socio-económico, los niños pertenecientes a la zona urbana empiezan a asistir a menor edad a la escuela y la abandonan más tarde que los niños de la zona rural.

En el Cuadro del Anexo 3 se puede apreciar que el 78% de los niños de 8 años de edad del área urbana, pertenecientes al nivel socio-económico más bajo (primer quintil), asisten a la escuela, mientras que para el mismo nivel socio-económico en el area rural, similar proporción de asistencia es alcanzada solamente por los niños de 10 años. En el primer grupo la asistencia baja del 75% a los 14 años, mientras que en los niños del campo a los 11 años dicha proporción desciende al 71% (Ver Gráfico 2 y Cuadro 3).

CUADRO N° 3

ASISTENCIA ESCOLAR POR ZONA Y POR GRUPOS DE EDAD

Edad	Total				Urbano				Rural				Metropol.			
		% asisten				% asisten				% asisten				% asisten		
		T	M	F		T	M	F		T	M	F		T	M	F
4- 6	412842	32	31	33	170335	51	49	52	242508	19	18	19	74834	63	64	62
7-15	1267734	75	76	75	543927	88	88	88	723807	66	67	65	23103	92	93	92
13-15	230309	66	69	64	86532	83	85	82	230309	53	57	49	80301	87	90	85

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Multiples 1991-1992 (MIPLAN)

Tanto los datos referentes a la asistencia escolar como los niveles de escolaridad actuales, muestran fuertes diferencias entre las zonas urbanas y las rurales. En las áreas rurales más del 80% de los niños en edad de parvularia no asisten a la escuela, y lo mismo ocurre en el 34% de los niños entre 7 y 15 años. Por el contrario, en la zona metropolitana se encuentran fuera del sistema educativo solamente 8% de los niños entre los 7 a 15 años y la proporción asciende a 37% de los niños de 4 a 6 años (Ver Cuadro 3).

Las cifras más bajas de asistencia escolar se encuentran en la zona rural del occidente de país, en donde, aproximadamente, el 40% de los niños entre 7 y 15 años y el 85% de la población con edades comprendidas entre 4 y 6 años no asisten a la escuela. (Véase el Cuadro de asistencia por región en el Anexo 4). Es curioso que en dicha región afectada muy poco o nada de manera directa por la guerra se constate una situación educacional más deficitaria.

1.2.3. Asistencia escolar y género

Las diferencias por género son menos evidentes en lo referente al ingreso a la escuela que en lo relativo a los niveles de escolaridad de la población mayor de 14 años. A nivel nacional, no se encuentra mucha diferencia en las cifras por género entre los niños y niñas de 4 a 6 años que asisten a la escuela; igual comportamiento se advierte en el estrato de 7 a 15 años. Sin embargo, dentro de este último grupo, a medida que las edades ascienden, la asistencia de las niñas es significamente menor que la de los niños. A nivel nacional, 83% de los niños y 84% de las niñas entre 10 y 12 años asisten a la escuela; la cifra para los que tienen entre 13 y 15 años es 69% para los niños y 64% para las niñas. Esta diferencia en el perfil de asistencia es más pronunciada en las áreas rurales donde el porcentaje de alumnos varones entre 13 y 15 años que asisten alcanza el 57%, mientras la cifra para las niñas llega sólo al 49%. Las diferencias en la asistencia

entre niños y niñas entre 13 y 15 años es mayor en la zona rural del Occidente, donde el porcentaje de niños que asisten a la escuela es del 50%, en tanto que la tasa de asistencia de las niñas es de solamente 35% para las mismas edades. (Véase el Anexo 4 para las tasas de asistencia por región). Nuevamente se encuentra otro indicador de un menor desarrollo educativo en la región occidental del país. Cabría preguntarse si dicha situación tiene que ver con el sistema de producción cafetalera de la región.

1.3. ACCESO, DESERCION Y EXPULSION

Es muy común referirse a la dinámica que produce bajos niveles de escolaridad con el término de "deserción". Caracterizado de esta manera, el hecho que tantos niños dejen de asistir a la escuela puede ser interpretado como el resultado de diferencias en habilidades y opciones personales. Sin embargo, tales diferencias en escolaridad y asistencia muestran rasgos que indican la existencia de procesos que van más allá de las diferencias individuales, los cuales contribuyen a ahuyentar o a expulsar a los niños de la escuela.

El proceso de expulsión de los niños está constituído por un conjunto de factores relacionados con situaciones existentes tanto dentro como fuera del sistema escolar. Se trata en este caso de circunstancias muy concretas, y algunas veces de relativa simplicidad, pero que terminan por hacer que el niño no llegue nunca o deje de asistir a la escuela. Así por ejemplo, los niños, especialmente los de menor edad, pueden ser impedidos o expulsados del sistema educativo por la larga y peligrosa distancia entre sus hogares y la escuela más cercana. También los niños sin recursos pueden ser expulsados por las exigencias de desembolsos monetarios de la escuela o por la incompatibilidad entre sus horarios y necesidades de trabajo y los horarios y exigencias del quehacer escolar y, por último, a causa de la discrepancia entre los contenidos y las prácticas dentro del aula y los intereses, necesidades e idiosincracia de estos niños y sus familias.

1.3.1. Factores socio-económicos que expulsan al niño de la escuela

Aún cuando una escuela contase con suficientes maestros bien capacitados y materiales adecuados y fuese accesible por su cercanía y por su capacidad física de admitir a los alumnos que lo requiriesen, algunas barreras al interior de la institución, especialmente de tipo económico, pudieran impedir el acceso o terminar por expulsar a los niños con menores recursos, del sistema educativo. Estas barreras están constituídas por la diversidad de costos directos e indirectos que representa la asistencia a un centro escolar, no sólo en el sector privado, sino también en el sector público en El Salvador.

A pesar que la Constitución y las leyes del país garantizan la gratuidad de la educación básica, en la práctica existe una serie de gastos directos e indirectos que, de hecho un

cierto número de familias no pueden afrontar, tales como el cobro casi universal de "cuotas sociales", gastos de uniformes[5], útiles escolares, transporte, refrigerio, etc.

Según lo informado por los directores en la encuesta aplicada a centros de educación básica, aproximadamente 20% de las escuelas exigen algún tipo de contribución. Estas contribuciones oscilan entre 1 y 80 colones anuales. Existe alguna diferencia entre lo exigido en las zonas urbanas con respecto de las rurales. En el área urbana, la mayoría de las escuelas (92%) cobra una cuota de matrícula y otras contribuciones que en promedio ascienden a 20 colones al año; el 75% de las escuelas de la zona rural cobran algún tipo de cuota cuyo promedio es de 12 colones anuales. Otras fuentes[6] indican que estos costos ascienden a montos que oscilan entre 200 y 700 colones.

En cuanto a la educación privada, sus costos son significativamente superiores, lo cual la hace inaccesible para la mayoría de la población.
Además de los costos directos de la educación es necesario considerar los costos indirectos. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1991-1992 recogió los motivos para abandonar la escuela aducidos por los diferentes grupos de edad y zona de residencia (Ver Cuadro 4); todos ellos son fundamentalmente de orden económico.

---

5. El usar uniforme escolar es una costumbre muy arraigada. Cabe notar que no está contemplado en ninguna disposición legal en El Salvador.

6. ESTUDIOS DE REFERENCIA DE LA EDUCACION EN EL SALVADOR. Feb. 1990. *"La Calidad de la Educación en El Salvador"*. Juárez, Associates, USAID/EL SALVADOR, Sept. 1989. Informe de Hallazgos, Pag. 4)

CUADRO No 4

¿POR QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA?
TOTAL PAIS

	TRABAJO		OFICIOS DOMESTICOS		FALTA DE RECURSOS	
Edad	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
7-9 años	1%	1%	0%	3%	36%	33%
10-12 años	13%	2%	1%	9%	36%	40%
13-15 años	27%	9%	0%	18%	29%	28%

RURAL

	TRABAJO		OFICIOS DOMESTICOS		FALTA DE RECURSOS	
Edad	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
7-9 años	1%	0%	0%	3%	35%	32%
10-12 años	15%	2%	1%	10%	36%	40%
13-15 años	28%	6%	0%	19%	30%	30%

URBANO

	TRABAJO		OFICIOS DOMESTICOS		FALTA DE RECURSOS	
Edad	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
7-9 años	1%	2%	1%	1%	39%	39%
10-12 años	8%	3%	3%	7%	35%	44%
13-15 años	26%	19%	1%	14%	26%	24%

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Multiples (1991-92)

Para los tres grupos de edad en el Cuadro 4, entre 33% y 40% de los que no asisten a la escuela a nivel nacional, expresan que la causa es la falta de recursos económicos para estudiar (se asume que se trata de costos directos e indirectos). Esas cifras se mantienen sin mayores cambios en las zonas rurales y urbanas junto a otras razones.

Según el mismo Cuadro, a nivel nacional 15% del los niños entre 10 y 14 años ya se encuentran trabajando. Para los niños que ya pueden o necesitan trabajar, su tiempo en la escuela tiene un costo de oportunidad (los ingresos sacrificados por estar en la escuela y no trabajando). Para el sexo masculino, 27% de los que tienen entre 13 y 15 años

afirmaban no asistir a la escuela por razones de trabajo. La tasa de las niñas que no asisten a la escuela debido al trabajo es solamente 9% a nivel nacional, ubicándose muy por debajo de los niños en las zonas rurales y más equiparadas en las zonas urbanas.

El trabajo remunerado no es la única forma en que inciden los costos indirectos en la asistencia escolar. La producción doméstica, ya sea tareas domésticas como la preparación de alimentos o el cuidado de los hermanos menores que libere a los adultos para trabajar fuera de la casa, también implica un costo de oportunidad para la asistencia escolar. Para las niñas, sobre todo las mayores (13-15 años), los oficios domésticos juegan un papel significativo en la expulsión de la escuela. Esta tendencia es más pronunciada en las áreas rurales. Si se suman los oficios domésticos y el trabajo, las cifras para los niños y niñas que abandonan la escuela después de los 12 años de edad para contribuir al ingreso del hogar o la producción doméstica es muy similar a nivel nacional y con poca variación entre las zonas urbanas y rurales. Podemos decir en base a estas cifras que aproximamente 57% de los niños que no asisten a la escuela han sido expulsados del sistema escolar por costos directos e indirectos.

La tendencia de la escolaridad de los menores de las comunidades marginales también refleja claramente esta dificultad de acceso o el peligro de la deserción en función de la situación de pobreza en que viven las familias de tales asentamientos. En un estudio patrocinado por UNICEF[7] del total de niños encuestados (N=786) entre 7 y 18 años de edad, en quince asentamientos urbanos marginales del área metropolitana y de las principales ciudades del interior, casi la cuarta parte (23.0%) no asistía a la escuela. Dicha tasa de ausentismo era prácticamente idéntica para ambos sexos (23.1% y 23.5 %). Solamente el 3.3% del total de los menores no asistió nunca a la escuela. Otro problema obvio en esta muestra, consistió en la sobre-edad: solamente la tercera parte de los menores (33.6%) estaba en el nivel correspondiente a su edad (o adelantados). Por otro lado, un poco menos de la mitad de la población (44.2%) no había sobrepasado los tres primeros grados. El segundo ciclo (4o. a 6o. grados) abarcaba a otro 38.3% y 13.8% del resto cursaba el tercer ciclo. El sector poblacional que logra llegar al bachillerato (ed. media) es realmente mínimo. Solamente el 18%, 7% y 13% de los menores con la edad correspondiente lograron llegar al primero, segundo o tercero de bachillerato.

La razones aducidas por los niños para no asistir son principalmente de orden económico: "mis padres no podían pagarme la escuela" (22.7%) y "quería trabajar o conseguí trabajo" (14.3%). También los problemas familiares o la negativa de los padres son otras razones importantes (11.0%). El 7.8% dice que no le gustó la escuela y por eso

---

7. UNICEF (1991) Menores en necesidades específicas de atención preventiva. *En Análisis de Situación de Menores en circunstancias especialmente difíciles*. San Salvador. El Salvador.

la abandonó. Otros fueron excluidos del sistema escolar (4.5%) por problemas de disciplina o por aplazar el grado. Un pequeño grupo tuvo que dejar la escuela por causa de embarazo o por acompañarse (4.5%).

A medida que aumenta la edad la probabilidad de encontrar a estos niños y adolescentes marginales participando en el sistema educativo es menor, debido a que las necesidades apremiantes les empujan a tomar salidas inmediatistas hacia el mundo laboral. A partir de los 12 o 13 años, como se puede ver más adelante al hablar de manera más específica de los menores trabajadores, esta población en su mayoría habrá abandonado la escuela y estará dedicada a alguna actividad laboral dentro del sector informal.

En El Salvador, de acuerdo con otro estudio de UNICEF[8], realizado en una muestra de 284 niños trabajadores del área urbana, se puede encontrar niños de 6 años e incluso de menor edad, realizando actividades generadoras de ingresos. Sin embargo, la mayoría de los niños que trabajan se inician en estas actividades entre los 7 y los 12 años (Ver Cuadro 5).

CUADRO No 5

EDAD EN LA QUE EL MENOR EMPEZO A TRABAJAR

EDAD	FREC	%
4 - 6	39	13.7
7 - 9	95	33.5
10-12	86	30.3
13-15	51	18.0
16-18	13	4.5
TOTAL	284	100.0

Fuente: UNICEF, 1991

El rango de edades en la que más frecuentemente se inicia el menor en la vida laboral es el de 7 a 9 años seguido del de 10 a 12 años. Ambos intervalos de edad comprenden a casi los dos tercios (64%) de la muestra estudiada en la investigación de UNICEF (1991).

8. UNICEF (1991) *Menores en estrategias de supervivencia.* En Análisis de situación de Menores en circunstancias especialmente difíciles. (Versión preliminar).

La distribución por sexo encontrada en el mismo estudio, muestra una ligera superioridad numérica de las niñas (52.3 %) con respecto de los varones (47.7%). La diferencia es mínima, es decir que la responsabilidad de generar ingresos recae por igual en los niños de ambos sexos.

La mayor parte de los menores (59.2%) trabaja los siete días a la semana, otro 25% trabaja 6 días. El restante 15% trabaja de 1 a 5 días semanales. Si a eso se añade el hecho de que más del 65% de tales niños y adolescentes trabaja de 7 a 16 horas diarias se puede concluir que la mayoría de los niños trabajadores llenan su día con la actividad laboral, quedándole muy poco o nada de tiempo para actividades tales como el estudio y/o la recreación. En los datos recogidos por otro estudio similar[9] una proporción aún mayor de niños de uno y otro sexo y de todas las edades, trabajaba todos los días de la semana durante los 12 meses del año.

Como puede apreciarse en los datos recogidos en los estudios presentados, las condiciones de trabajo no permiten al niño trabajador contar con el tiempo necesario para asistir a la escuela, dedicarse al estudio, o realizar las tareas escolares. El trabajo constituye para este sector poblacional, una necesidad no sólo personal, sino que se enmarca en la estrategia de supervivencia familiar, por lo que resulta ineludible. Asistir a la escuela tiene un costo de oportunidad significativo para esta población en extrema necesidad.

En las principales ciudades del país, de acuerdo a datos de UNICEF[10], se estimaba que en 1991 había aproximadamente unos 300 niños y niñas totalmente abandonados, viviendo por su cuenta en las calles. En opinión de los funcionarios de instituciones dedicadas a la atención de este tipo de población[11],la cifra de tales menores se ha incrementado notablemente de esa fecha hasta el momento actual, con la característica de que, al contrario de lo que fue detectado en 1991, en la actualidad, el número de niñas formando parte de esta población ha crecido proporcionalmente de manera más acelerada. Estos no tienen oportunidades educativas de ninguna índole. Los niños y jóvenes manifiestan que sí les gustaría ir a la escuela como los demás niños, pero no tienen los medios económicos para hacerlo. Existen pocos programas educativos que contemplen el solucionar este problema y ayudarlos a solventar sus gastos escolares vía alguna experiencia colectiva de producción o comercio.

---

9. Alvarez, Francisco (1989) Menores trabajadores. UNICEF. San Salvador, El Salvador.

10. UNICEF (1991) Los menores de la calle.En *Análisis de situación de Menores en circunstancias especialmente difíciles*.San Salvador, El Salvador.

11. Entrevista con el Lic. Ricardo Quiñónez de la Fundación Olof Palme. Octubre 1993.

1.3.2. Problemas de salud y nutrición

La falta de alimentos y los problemas de salud derivados de ello, asociada con la situación de pobreza es, tambien, un factor que puede dificultar la asistencia escolar. En los últimos años de la década pasada se estimó que casi 50% de los niños menores de 5 años padecían de malnutrición[12]. Este grupo de niños son los que actualmente están en edad escolar.

Si un alumno o alumna falta a la escuela durante un período relativamente largo, se le hace difícil integrarse y nivelarse, peor aún si no cuenta con el apoyo de la maestra. Pero muchas veces los niños y niñas con problemas de aprendizaje de carácter psicológico, físico o mental son automáticamente expulsados del sistema, sin dárseles la oportunidad de un tratamiento adecuado a su situación. Los maestros no reciben capacitación para atender estas necesidades muy propias de zonas de escasos recursos. En la actualidad no se cuenta ni siquiera con datos aproximados acerca de la población de este tipo que demanda atención escolar.

1.3.3. La Estratificación de los servicios educativos

El acceso a la educación siempre ha estado en función de las posibilidades económicas, contribuyendo a la estratificando de la sociedad y estableciendo una marcada diferenciación en los servicios educativos. Tomando en cuenta algunos costos directos se podría establecer una categorización gruesa de tales servicios como sigue:

---

[12] UNESCO. El Salvador: Plan Nacional de Acción de Educación para Todos. UNESCO-San Jose:Ministerio de Educación, 1992.

CUADRO No 6

CATEGORIA	TIPO DE INSTITUCION	COSTO DE MATRICULA	COSTO DE MENSUALIDAD	COSTO DE CUOTAS SOCIALES
PRIMERA	COLEGIOS PRIVADOS, GENERALMENTE BILINGUES, ASOCIADOS A PROGRAMAS EXTRANJEROS.	500 A 16,000	400 A 1,500	2,500 A 10,000
SEGUNDA	COLEGIOS PRIVADOS, RELIGIOSOS Y LAICOS. PROGRAMAS NACIONALES.	150 A 500	100 A 450	50 A 200
TERCERA	ESCUELAS PUBLICAS Y ESCUELAS PARROQUIALES PRIVADAS	75 A 150	60 A 150	10 A 150
CUARTA	ESCUELAS PUBLICAS MAS POBRES	0 A 15	0 A 5	0 A 10
QUINTA	NINGUNA OPORTUNIDAD DE ESCOLARIDAD	0	0	0

Los hechos nos señalan que en los últimos años se va masificando la educación pública (el incremento de las asignaciones presupuestarias para la educación no acompaña este ritmo y esto se nota en la cantidad de alumnos en una aula, varios turnos en una escuela, un mismo ambiente atendiendo varios grados, las escuelas multi-grado, gran porcentaje de profesores desactualizados y desmotivados) y al mismo tiempo, la educación privada se va elitizando (los padres pagan grandes sumas para tener acceso a mejores condiciones: ambientes agradables, laboratorios, bibliotecas, campos deportivos, piscinas, mejores materiales pedagógicos, mayor control sobre profesores).

2. LA CALIDAD DE LA EDUCACION

El acceso a la escuela no es suficiente. Cuando el proceso pedagógico no es adecuado, cuando no se sienten aceptados, ni motivados, ni apoyados adecuadamente, los niños no adquieren los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para su desarrollo personal y para la plena participación en la vida cívica y productiva.

Las fallas en el proceso pedagógico, al igual que los problemas de cobertura y asistencia, no son propios de un solo sector del sistema educativo; sino más bien, son problemas de la comunidad entera (maestros, directores, administradores, padres de familia, autoridades locales, gobierno central, etc)

El proceso enseñanza-aprendizaje no es una acción en sí misma, no se produce en un sólo momento, ni depende de un factor único; depende de un sinnúmero de variables o componentes del sistema educativo y de las relaciones que se dan entre ellos. Para efecto del análisis de la calidad de la educación se estudiarán dichos factores agrupándolos en ocho categorías:

1. - El alumno, como centro de la actividad educativa
2. - Los padres de familia y la comunidad
3. - La escuela
4. - Los maestros
5. - Los programas de estudio
6. - Las prácticas educativas
7. - Los materiales educativos
8. - El sistema administrativo y financiero

2.1. - EL ALUMNO, COMO CENTRO DE LA ACTIVIDAD EDUCATIVA

2.1.1. La población atendida

El alumno o alumna es el sujeto de la educación, es la razón de ser de toda la actividad educativa. Por lo tanto, es necesario entenderlo, conocer su entorno, sus inquietudes, sus necesidades, sus aspiraciones. En cada una de las etapas de la acción educativa (planificación, ejecución, evaluación) se debe partir del principal protagonista.

Teniendo en cuenta los planteamientos y propuestas de los grandes foros nacionales e internacionales sobre la educación y el desarrollo del niño, tales como: la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 1990, la Cumbre Mundial sobre la Infancia, ONU, 1990, el Plan Nacional de Desarrollo del El Salvador, 1990, y la Ley General de Educacion de El Salvador, promulgada en 1990, se reconoce la necesidad de apoyar un esfuerzo de nivel nacional y regional para lograr una educación

de calidad, con equidad, para todos; esto en El Salvador significa dar prioridad a los sectores poblacionales más empobrecidos, asumiendo el Estado la tarea de mejorar las condiciones de la educación, para que todos tengan la oportunidad de acceder a la educación parvularia y básica.

CUADRO 7

Evolución de la matrícula por año, según departamento.
1988 - 1992 (en miles)

DEPARTAMENTO	1988	1989	1990	1991	1992
AHUACHAPAN	47	45	31	46	48
SANTA ANA	78	91	88	87	86
SONSONATE	66	68	65	66	69
R.OCCIDENTAL	• 190	• 204	• 184	• 199	• 203
CHALATENANGO	37	39	38	37	38
LA LIBERTAD	96	95	103	101	105
SAN SALVADOR	276	257	259	269	276
'CUSCATLAN	30	35	37	38	38
LA PAZ	61	58	57	57	57
CABAÑAS	31	30	28	27	31
SAN VICENTE	34	32	35	34	33
R.CENTRAL	• 563	• 545	• 557	• 563	• 577
USULUTAN	74	70	65	70	75
SAN MIGUEL	88	89	77	87	91
MORAZAN	5	28	27	28	31
LA UNION	58	56	52	55	52
R.ORIENTAL	• 245	• 243	• 221	• 240	• 249
TOTAL NAC	•• 998	•• 991	•• 962	•• 1001	•• 1029

Fuente: Ministerio de Educación. Oficina de Planificación Educativa. Informática.

El total de niños matriculados en educación básica en 1992 fue de 1,028,877, de los cuales el 20% residía en la zona occidental, 24% en la zona oriental y 56% en la zona central. El incremento de la matrícula ha sido similar en las tres regiones a partir del año 1988. Sin embargo un análisis más minucioso, muestra que al interior de los departamentos la evolución ha sido diferente, reflejando quizá el fenómeno de la migración provocada por el conflicto armado de la década pasada. Así por ejemplo, en los departamentos de La Paz, La Unión y San Vicente la matrícula ha descendido, en tanto que en los departamentos de Santa Ana y La Libertad el incremento ha sido importante[13].(Ver Cuadro No. 8)

Este crecimiento de la matrícula ha tenido un ritmo similar al de la población, por lo que la tasa neta de escolarización se ha mantenido estable en el mismo período (Schiefelbein, 1993).

CUADRO No 8
CANTIDAD DE DOCENTES I Y
PROMEDIO DE ALUMNOS POR MAESTRO, SEGUN DEPARTAMENTO
AÑO 1993[14]

DEPARTAMENTO	CANTIDAD DOCENTES I	PROMEDIO ALUMNOS
1 AHUACHAPAN	853	52.9
2 SANTA ANA	1856	44.0
3 SONSONATE	1068	54.7
4 CHALATENANGO	1029	42.7

13. Consideramos que el presente análisis debe relativizarse, dado que los datos de matrícula no son muy precisos. Sería conveniente comparar los datos registrados en 1992 por el MINED con los encontrados por el Censo Nacional del mismo año, cuando hayan sido procesados.

14. Las cifras correspondientes a la cantidad de Docentes I no necesariamente representa la cantidad de maestros trabajando en aula, ya que un número significativo laboran en calidad de personal administrativo en la oficinas del MINED

5 LA LIBERTAD	1850	40.0
6 SAN SALVADOR	4398	29.0
7 CUSCATLAN	764	42.8
8 LA PAZ	1240	39.8
9 CABAÑAS	677	49.2
10 SAN VICENTE	932	35.7
11 USULUTAN	1519	42.6
12 SAN MIGUEL	2179	37.0
13 MORAZAN	729	41.3
14 LA UNION	973	52.1
NACIONAL	20067	40.9

Fuente: Ministerio de Educación. Oficina de Planificación Educativa

Este Cuadro indica que el promedio nacional de alumnos por maestro es de 40.9, pero, a la vez, refleja la desigual distribución de maestros por alumnos al interior de los departamentos. San Salvador es el que menor cantidad de alumnos por maestro, (o por aula) tiene (29 alumnos), seguido por San Miguel (35.7). Esto tiene relación con la cantidad de docentes concentrados en estos departamentos, que es superior a las cifras de los otros. Sin embargo, los departamentos de Sonsonate (54.7), Ahuachapán (52.9), La Unión (52.1) y Cabañas (49.2), estando entre los departamentos con mayor pobreza, tienen una carga bastante alta de alumnos por maestros.

2.1.2. Repitencia y deserción escolar

En El Salvador existe un serio problema de repetición que se ha mantenido sin mucha variación en los últimos 10 años. Las tasas de repetición se concentran, como en muchos países, en el primer grado, y para El Salvador se acerca al 50%. Los alumnos provenientes de las familias pobres tienen una tasa de repitencia superior al promedio

nacional, cercana al 67%. (Schiefelbein, 1993[15]).
Las cifras de repitencia se encuentran disfrazadas dentro de los casos registrados como deserciones, ya que muchos de los alumnos, reportados como retirados, reingresan al mismo grado (repiten) el año siguiente, en la misma o en otra escuela. Se estima que los informes de los maestros no son muy exactos en este aspecto. La mayor parte de la repitencia se concentra en el primer grado, donde se puede encontrar alumnos desde los 6 a los 18 años (Ver Anexo 6).

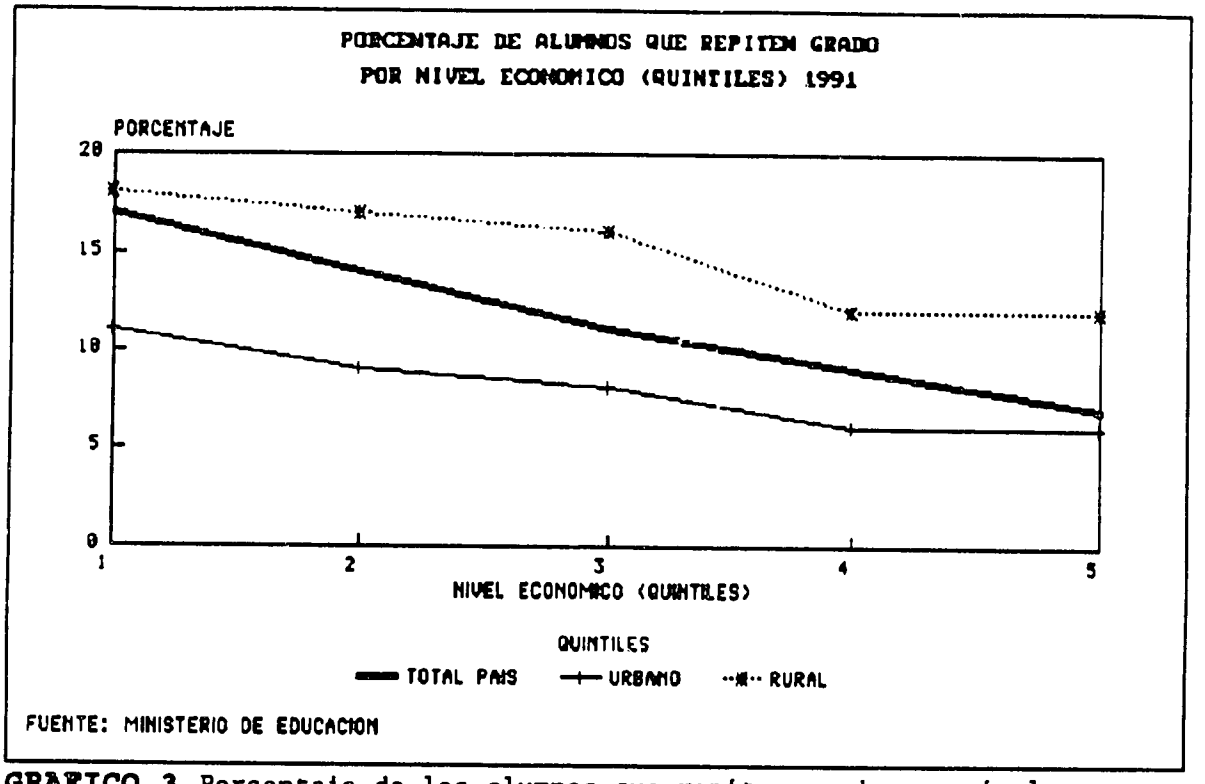


GRAFICO 3 Porcentaje de los alumnos que repiten grado por nivel educativo.

Los datos de las encuestas[16] realizadas a los maestros del Primer Grado respecto a la cantidad de alumnos que tenían en su aula corroboran estas cifras. Ellos manifestaron que al inicio del año escolar tenían, como promedio, 37 alumnos. El promedio al finalizar el año es de 32. En promedio, 7 niños están repitiendo el Primer Grado.

---

15. Para un análisis más detenido del problema de repetición en El Salvador veáse Schiefelbein, E. (1993).

[16] Estos datos y los posteriores son tomados de las encuestas realizadas para el trabajo de este capítulo en Escuelas de Educación Básica a nivel nacional. Ver Metodología.

Mientras en Cuarto Grado al inicio del año había un promedio de 30 niños matriculados en el aula y al terminar había 26. El total de niños repitentes varía entre 1 y 10.

En el día de la entrevista se encontraban presentes el 76% de los niños que la maestra indicó tener a esta altura del año en Primer Grado. En promedio se retiran 10% de niños durante el año.
Mientras que en Cuarto Grado sólo se encontraban 20 alumnos, como promedio. En este grado se retiran el 7% de los alumnos.

Al preguntarles a las maestras cuántos niños repetirán el año, respondieron que un 15% en Primer Grado, y 6% en Cuarto Grado.
Al preguntar si algunos niños dejaron de asistir a clases por no tener zapatos o uniforme, las maestras respondieron según los datos del cuadro.

	SI	NO
1er. Gr.	3%	67%
4to. Gr.	77%	23%

Frente a la pregunta si la maestra permite que los niños vayan a la escuela sin zapatos y uniforme, las respuestas son:

GRADOS	SI	NO
1er.	97%	3%
4to.	95%	5%

Lo anterior demuestra una sana actitud de la mayoría de los maestros al recibir a los alumnos, entendiendo su situación económica.

2.1.3. Edades de los alumnos por grado

Las edades de los alumnos es bastante variada. De acuerdo a los informes de las maestras se distribuyen así:

GRADOS	EDAD-MENOR	EDAD-PROM	EDAD-MAYOR
1er. Gr.	6.5 años	11 años	16 años
4to. Gr.	9 años	14 años	23 años

2.2. LAS MADRES, LOS PADRES, Y LA COMUNIDAD

Por naturaleza, las madres y los padres son los más preocupados porque sus hijos tengan las condiciones necesarias para crecer, desarrollar, aprender y tener un futuro mejor.

No obstante, se conoce que los padres imponen castigos fuertes a sus hijos para "corregirlos". Respecto al trato que reciben en sus casas los alumnos, 18% de los maestros del primer grado manifestaron que todos o la mayoría de los niños reciben maltrato físico, mientras que 48% de los maestros indicaron que todos o la mayoría de sus alumnos no tienen quien se preocupe de ellos. En lo concerniente al cuarto grado, 14% de los maestros dijeron que todos o la mayoría de sus alumnos reciben maltrato físico en sus casas. Y respecto a si en casa de los alumnos se ocupaban de ellos, el 48% de maestros respondió que en el caso de todos o la mayoría la respuesta es negativa.

Muchos niños en este país se encuentran viviendo con familiares, como abuelos o tíos, debido a que sus padres naturales han emigrado a otros países durante la guerra. Esto puede ser la causa del abandono moral de tantos niños.

En la gran mayoría de las escuelas, tanto rurales (90%) como urbanas (97%), hay Sociedades de Padres de Familia, instancia de organización y participación de los padres, sin embargo no siempre cumplen con su cometido. Estas, de acuerdo con las encuestas, se han reunido en promedio 7 veces durante el año: 8 veces para las últimas y 6 veces en promedio para las primeras.

En 25% de las escuelas entrevistadas funciona una ACE[17], la mayor parte de ellas en el área rural, donde 29% de las escuelas tienen una ACE, mientras que solo 14% de las escuelas urbanas cuentan con esta forma de organización. El 66% de tales ACEs participan sólo con las secciones EDUCO, el resto colabora también con otras secciones.

Preguntados los maestros respecto a si las madres y padres de familia ayudan de alguna manera con sus tareas en el aula, contestaron:

ACTIVIDADES DE	PRIMER GRADO SI	NO	CUARTO GRADO SI	NO
ENSEÑANZA	22%	78%	18%	82%
APOYO	38%	62%	42%	58%

17. ACE: Asociaciones Comunales de la Educación. Funcionan dentro del Programa EDUCO del MINED. Ver más adelante.

Frente a la pregunta si las madres y los padres colaboran con alimentos u otras contribuciones, las respuestas de las maestras fueron:

COLABORAN CON	PRIMER GRADO SI	PRIMER GRADO NO	CUARTO GRADO SI	CUARTO GRADO NO
ALIMENTOS	27%	73%	30%	70%
OTRAS CONTRIB.	54%	46%	63%	37%

Respecto a las coordinaciones que podrían darse con autoridades o representantes de la comunidad, se les preguntó si se reunían con ellos y cuántas veces. Estas son las respuestas obtenidas:

GRADO	NO	SI	FRECUENCIA
PRIMER	61%	39%	1.3 veces
CUARTO	54%	46%	1 vez

El 71% de las escuelas indican que tienen algún tipo de coordinación con el centro de salud más cercano. En promedio el centro de salud queda a unos 40 minutos a pie de la escuela.

2.3. LA MAESTRA DE EDUCACION BASICA

Antes que los niños adquieran el concepto de escuela, conocen y se relacionan con su maestra. Mucho depende de esa maestra; ella les va a dar ese sentido de pertenencia, de aceptación; ella los va a ayudar a integrarse a un mundo más amplio, y les dará las bases sobre las cuales se afirmará o no su interés por la educación.
Las encuestas nos dieron los siguientes perfiles de los maestros de El Salvador:

PERFIL DE LOS MAESTROS

Variables	DIRECTORA	MAESTRA 1.Gr.	MAESTRA 4.Gr.
Género: Femenino	55%	85%	69%
Edad Promedio	38 años	32 años	33 años
Nombramiento Oficial	62%	87%	96%
Años Escolaridad	14 años	14 años	13 años
Profesionaliz:			
1. Normalista	22%	10%	14%
2. Bach.Pedagógico	18%	25%	28%
3. Profesorado	37%	42%	35%
4. Licenciatura	9%		7%
Promedio experiencia pedagógica	14 años	8 años	9 años
Lugar residen:			
mismo cantón	19%	19%	25%
ciudad distant	40%	46%	46%
Demora llegar a escuela:			
menos 1/2 hr.	42%	38%	40%
más de 1 hora.	31%	31%	28%
Trabaja en:			
2 turnos	44%	53%	58%
3 turnos	–	7%	8%
Ingreso mens. (colones)	de 2,040 a 2,240	de 1,827 a 1,900	de 1,827 a 1,900

La distribución del tipo de estudios de los Directores de los planteles escolares es como sigue:

TIPO DE ESTUDIOS DE LOS DIRECTORES POR ZONA				
TIPO DE ESTUDIOS	URBANO	RURAL	TOTAL FREC	%
NORMALISTA	33.5	17.8	27	21.8
BACH. PEDAGOGICO	4.3	6.9	8	6.2
TECNICO PEDAGOGICO	5.2	14.7	15	12.3
PROFESORADO	17.2	44.1	46	37.1
LICENCIATURA	16.3	6.9	11	9.3
OTRA ESPECIALIZA	21.0	5.2	11	9.3
NO TIENE ESPECIAL.	2.6	4.5	5	4.0
TOTAL %	25.7	74.3		100.0
FREC.	32	92	123	

Estos Cuadros demuestran la compleja realidad de los docentes salvadoreños. La gran mayoría han seguido estudios profesionales para ser maestros, ya sea en Escuelas Normales o en Institutos Tecnológicos. Durante las últimas décadas ha habido una gran afluencia de estudiantes a los centros de formación de maestros. Por un lado, unos hablan de cerca de 8,000 maestros titulados que están excedentes o desocupados por falta de plazas docentes, pero, por otro lado, se constata que hay muchos lugares del país, sobre todo en las zonas rurales, donde no llegan los maestros.

Según las normas, aunque en la práctica no siempre se cumplen, los maestros deben adquirir el certificado de profesional de la educación para poder acceder a una vacante y, por ende, al escalafón magisterial oficial. En los últimos tiempos los maestros se han formado en las ciudades, muchos de ellos no desean trabajar en escuelas de las zonas rurales ya sea por las distancias o por las condiciones difíciles. Pero estas zonas son donde más se requiere de maestros comprometidos con la comunidad, que la conozcan y que desempeñen el rol de agentes de cambio. Esta realidad requiere de otro tipo de maestro, con experiencias educativas (de participación, de creatividad, de compromiso social) que desgraciadamente no se promueven, hoy en día, en los Centros de Formación Magisterial (léase Universidades).

Los maestros se encuentran clasificados en el Escalafón Magisterial de acuerdo a criterios que no favorecen la calidad de la educación en los niveles inferiores. El Nivel de Docente I (con el 76% de los maestros) corresponde a la Educación Parvularia y primeros ciclos de Básica, Docente II (con el 18% de los maestros) están formados para impartir Educación Básica y Docente III (con sólo el 6% de los maestros) para desempeñarse en Educación Media. Los sueldos correspondientes a cada nivel escalafonario responden a criterios de Nivel educativo en que laboran como docentes, en lugar de tomar en cuenta su formación profesional, su actualización y méritos.

Debido a las políticas implementadas respecto a la formación de docentes, existe el vacío actual en la formación de maestros para educación básica. Anteriormente los maestros para este nivel recibían su formación profesional en las Escuelas Normales. Muchos maestros entrevistados se refieren a la Ciudad Normal Alberto Masferrer como el lugar donde se formaban los maestros con vocación y mística; ésta fue cerrada en 1980 por motivos políticos. Como medida alternativa se establecieron los Institutos Tecnológicos. Pero por juzgar que la formación era de baja calidad, se discontinuó este sistema, quedando desatendido este nivel.

No existen incentivos (salariales u otros) para los maestros frente a los esfuerzos de profesionalización, investigación e innovación pedagógica, así como para motivarlos a trabajar en zonas de mayor pobreza. Los maestros no sienten interés por actualizarse permanentemente ya que no les va a significar ningún reconocimiento ni mejora en sus condiciones de vida o de trabajo. Nadie los evalúa, ni les da seguimiento a sus prácticas diarias, ni a los esfuerzos de capacitación y actualización.

Los maestros que se inician tienen que esperar hasta 5 años antes de recibir un incentivo, que sería el cambio de categoría y un aumento no significativo de salario (actualmente 50 ó 70 colones). Es probable que en ese lapso, si entró a la carrera con interés y motivación profesional, se desmotive, desanime y pierda el interés.

La vida no es fácil para los maestros en este país; un profesional de la educación después de haberse preparado para la tarea pedagógica no recibe el reconocimiento social. Los que tienen trabajo no están motivados para darse con entusiasmo y con creatividad. Sin embargo, en las encuestas la mayoría de ellos (el 65% en 1er. Gr. y el 56% en 4to Gr.) manifestaron que se encuentran a gusto en ella, que no cambiarían su profesión por otra; pero el 35% en 1er. Gr. y el 38% en 4to Gr. dicen no estar satisfechos con las condiciones de trabajo.

Otra dificultad que tienen muchos maestros es el traslado diario de su domicilio hasta la escuela. Las distancias son largas, los caminos muchas veces inaccesibles, el transporte es malo. En la encuesta sobre el tiempo utilizado por el maestro para llegar a la escuela, se encontró que aproximadamente un tercio de los maestros tardan más de una

hora. Muchos manifestaron que el transporte es deficiente en las zonas alejadas; otros tantos deben caminar largos recorridos. Las normas no han contemplado la reubicación del maestro en zonas más próximas a sus hogares.

Esto podría reducir en parte las tardanzas e inasistencias de los maestros a clases. La realidad es que un alto porcentaje de los docentes se han acostumbrado a utilizar los días lunes y viernes para realizar los viajes entre sus domicilios y las escuelas. Esto limita enormemente los días efectivos de clases. Además, se ha constatado que no hay mucho control sobre las tardanzas. Estos aspectos requieren de mecanismos más adecuados de control de los días y horarios de trabajo.

2.4. LA ESCUELA

2.4.1.La organización de la escuela.-

Idealmente la escuela es concebida como el espacio donde se desarrollan las mentes, los cuerpos, los espíritus y donde se sientan las bases para un futuro promisorio. Ahora bien, la realidad de la mayoría de las escuelas del sector público especialmente dista mucho de ese ideal: en primer lugar, las escuelas no siempre ofrecen todos los grados. Según la encuesta, el 68.7% del total de escuelas urbanas cuentan con la sección parvularia, mientras que en el campo esta proporción es del 42.6%. La mayoría de centros escolares tienen los dos primeros grados, casi todas tienen hasta cuarto grado, 80% tienen hasta sexto grado y la mitad tienen los últimos tres grados. Esto impide el ingreso de alumnos e imposibilita que los menores dentro del sistema puedan continuar estudiando regularmente. El siguiente Cuadro resume el porcentaje de escuelas que carecen de algunos de los grados.

CUADRO No 9

PORCENTAJE DE ESCUELAS QUE NO TIENEN CADA GRADO

grado	total	urbano	rural
Parvularia	49%	31%	57%
Primero	3%	100%	96%
Segundo	6%	100%	86%
Tercero	10%	100%	86%
Cuarto	10%	100%	83%
Quinto	19%	100%	75%
Sexto	22%	100%	71%
Séptimo	50%	76%	42%
Octavo	50%	76%	42%
Noveno	54%	74%	37%

70% de las directoras expresaron que sus escuelas tienen la necesidad de contar con, al menos, un maestro más para atender la matrícula existente; en el campo la necesidad es experimentada en el 73% de las escuelas, mientras que en área urbana en el 57%. 24% de los directores indican que necesitarían un maestro, 28% que necesitarían 2 maestros más y 18% que necesitarían 3 o más maestros.

Las aulas y las escuelas están organizadas sin un criterio pedagógico. Por ejemplo: un grupo de niños de primer grado utiliza un aula en la mañana y en el mismo ambiente entran alumnos del 7° grado en el turno de la tarde. Esto no puede favorecer ni a uno ni a otro grupo por el tamaño de los pupitres, mesas o sillas, y la forma de ambientar el aula.

La mayoría de las escuelas a lo largo del tiempo y con el fin de ampliar la cobertura escolar sirven dos o tres turnos diferentes en el mismo local, frecuentemente con distinta administración. En este último caso, los de un turno frecuentemente no coordinan con el otro, por lo que surgen conflictos por los pupitres, las láminas, la limpieza y mantenimiento del local. En tal situación las escuelas se convierten en "tierra de nadie", de la que ni unos ni otros se hacen responsables.

El 77% de las escuelas ofrecen jornadas en la mañana y en la tarde. 12% ofrecen tres jornadas al día, sólo 11% ofrecen una sola jornada en la mañana.

JORNADAS QUE OFRECEN LAS ESCUELAS			
JORNADA	URBANO	RURAL	TOTAL
SOLO EN LA MAÑANA	11.6%	10.2%	10.5%
MAÑANA Y TARDE	4.5%	85.1%	77.3%
MAÑANA/TARDE/NOCH	33.9%	4.7%	12.2%
TOTAL	25.7%	74.3%	100.0%

En la mayor parte de las escuelas con dos o tres turnos el director es el mismo; sólo en el 17% de las escuelas en tales condiciones trabajan dos o más directores. Esto es particularmente aplicable al área rural, en donde el 94% de las escuelas que ofrecen varias jornadas tienen un solo director; en cambio, en el area urbana sólo el 50% de los centros educativos con múltiples jornadas cuentan con un director único. El hecho de haber más escuelas cercanas en el área urbana favorece la posibilidad de que el director pueda trabajar en escuelas distintas. En los casos donde hay un director por turno cada uno se responsabiliza de su turno. La existencia de un director único favorece el orden y la conservación de los recursos de la escuela.

Para efecto de una apropiada labor pedagógica al interior de la escuela debe existir coordinación permanente entre todos los agentes. Respecto a este punto, los maestros informaron que en Primer Grado un 80% se han reunido con la dirección y un 68% con otras maestras de la misma escuela, el promedio de reunión es de 3 y 4 veces respectivamente en un año. Mientras las maestras de Cuarto Grado expresaron que 68% se reunieron con la directora y 70% tuvieron reuniones con otros maestros. La frecuencia es 4 veces para uno y 3 veces para el otro grupo durante el presente año. Más de 20% en todos los casos no se han reunido nunca a pesar de trabajar en la misma escuela.

2.4.2. El calendario y el horario escolar

A nivel central se define el calendario del año escolar, así como el horario propuesto para el desarrollo curricular, frente a lo cual se debe tomar en cuenta la realidad local y las necesidades de los alumnos. Solicitada la información acerca de en qué épocas del año faltan con mayor frecuencia los niños, respondieron:

Durante los meses de mayo, junio y julio es cuando más faltan los alumnos de ambos

grados.

MESES	1er Gr	4to Gr
FEBRERO	11%	11%
MARZO	8%	5%
ABRIL	8%	11%
MAYO	64%	56%
JUNIO	55%	57%
JULIO	47%	38%
AGOSTO	22%	18%
SEPTIEMBRE	14%	15%
OCTUBRE	17%	7%

En promedio la jornada tiene 3.5 horas de duración. Y en algunos centros aún menos. Dentro del tiempo en que los alumnos están en la escuela se programa media hora diaria para recreos. lo que reduce el horario a 3 horas en promedio, para el trabajo de aprendizaje escolar propiamente dicho.Para las escuelas urbanas el promedio de duración de la jornada es de 4 horas. En cambio para las rurales el tiempo promedio es de 3 horas y 45 min.

En cuanto a las horas a la semana dedicadas por la maestra al curso de Lenguaje, informaron que, como promedio, en Primer Grado se dan 5 horas y en Cuarto Grado 3.5 horas semanales. Mientras que para la asignatura de Matemática se dedica 3.5 horas en el Primero y en el Cuarto Grado, como promedio a la semana.

2.4.3 La infraestructura escolar[18]

Las condiciones físicas y los recursos con los que funcionan las escuelas son otro factor que favorece o impide una acogida conveniente del alumno. Si las escuelas no constituyen un ambiente estimulante, el aprendizaje puede limitarse e incluso, la salud de los niños puede verse afectada por ciertas carencias, tales como la falta de abrigo del viento, polvo o lluvia o a causa de la carencia de higiene por la falta de agua.

La encuesta encontró que en 17% de las escuelas una sección de niños recibe clases en un aula sin paredes, en 14% de las escuelas 2 ó más secciones reciben clases en similar situación. En la ciudad, el 14% de las escuelas tienen entre una y siete secciones en tales condiciones; en el campo esta proporción de secciones que funciona en aulas sin paredes comprende más de la tercera parte (37%) de las escuelas.

Donde existen las escuelas con algunas aulas, éstas muchas veces no tienen los ambientes apropiados: cuartos muy reducidos, obscuros y sin ventilación. Los menores se sientan frecuentemente en sitios incómodos que pueden ser perjudiciales para su salud.

---

18. Datos tomados de la encuesta en escuelas del país y del documento presentado por el Arq. Valencia, Jesús. UCA, 1993.

7% de los directores del sector rural informaron que al menos una sección de niños de su respectiva escuela recibe clases en un aula sin techo. No se encontraron escuelas urbanas con esta situación. También se ha constatado, cuando se realizó la encuesta, que un alto porcentaje de las escuelas públicas en el campo utilizan locales que no pertenecen ni al MINED ni a la comunidad, lo que dificulta más su funcionamiento normal y la posibilidad de mejorarlo. Algunas escuelas funcionan en templos, locales comunales, o casas alquiladas.

En promedio las escuelas tienen 8 aulas. En la ciudad hay más aulas por escuela que en el campo (13.5 contra 5.8). Cerca de la mitad de tales aulas (47% en zona urbana y 45% en la zona rural), necesita reparación.

El 70% de las directoras indican que sus escuelas necesitarían al menos un aula nueva para atender la matrícula existente. Tanto en la ciudad como en el campo las escuelas necesitan, en promedio, aproximadamente 2 aulas.

En promedio cada escuela tiene 5 letrinas o baños, de las cuales funcionan 4.

Otros servicios con que cuentan las escuelas son:

SERVICIOS	ZONA RURAL	ZONA URBANA	TOTAL ESCUELAS
LUZ ELECTRICA	63%	95%	71%
AGUA POTABLE	32%	90%	47%
AGUA DE POZO	27%	-	-
TELEFONO	4%	58%	58%

El 79% de los directores encuestados dicen que no hay seguridad en la escuela. La inseguridad es experimentada por una proporción mayor de directores del sector rural (83%) que del área urbana (66%). El problema de falta de seguridad está directamente relacionado con la dificultad de contar con recursos didácticos en la clase. Si las condiciones del aula no permiten guardar aparatos, libros, material, láminas, mapas, cuadernos, etc. la enseñanza se empobrece.

En promedio, las escuelas tienen casi una pizarra por sección (0.97) y 7.6 pizarras por escuela. Sin embargo la distribución no es pareja ni por escuela ni por zona geográfica: 20% de las escuelas tienen menos de una pizarra por cada 2 secciones, la mayoría de dichos centros educativos están en el campo. La mitad de las escuelas tienen 4 pizarras para cada 5 secciones. 14% de las escuelas tienen más de una pizarra por sección.

Solamente el 12% de este último grupo pertenece al sector rural. 62.5% de las escuelas rurales tienen menos de una pizarra por aula.

Según los directores, las instituciones que han dotado a las escuelas de algún tipo de recursos son las siguientes:

INSTITUCIONES QUE APOYAN CON RECURSOS A LAS ESCUELAS				
FUENTE	URBANO	RURAL	TOTAL (SOBRE 123 ESCUELAS)	
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	91.4	80.7	103	83.5
EDUCO/ACE	1.3	28.0	26	21.2
SABE	84.5	79.1	99	80.5
ALCALDIA	45.5	28.7	41	33.0
PADRES DE FAMILIA	62.2	62.8	77	62.7
EMBAJADAS	2.6	3.2	4	3.0
FONDO DE INV. SOCIAL	23.2	30.5	35	28.6
SECRET. NAC.DE LA FAMILIA	9.9	6.0	9	7.0
OTRAS ORGANIZACIONES	30.0	13.9	222	18.0

2.5. Los programas de estudio

El rol de los programas de estudio debería ser el de priorizar objetivos y contenidos, ordenar la secuencia de los contenidos del aprendizaje, sugerir los procedimientos, y lograr interesar tanto a los maestros como a los alumnos en el proceso educativo, durante un tiempo determinado. Deberían tener carácter de experimental pues los sujetos actuantes, y los medios disponibles difieren de acuerdo a las realidades donde se ponen en práctica.
Respecto del programa oficial de estudio para uso de los maestros en la planificación de clase, se obtuvo el siguiente resultado:

Preguntados si tienen el programa para el grado respectivo, respondieron de la siguiente manera:

TIENEN PROG	1er.Gr	4to. Gr
NO	11%	12%
SI	89%	88%

Frente a si conocen los programas para su grado, y que opinión les merece, contestaron:

¿LOS CONOCE?	1er Gr	4to Gr
NO LOS CONOCE	6%	18%
SI, Y LE GUSTA	80%	50%
SI,NO LE GUSTA	14%	32%

Con respecto a si les alcanza el tiempo para preparar planes de clase, responden:

	1er Gr	4to Gr
NO LE ALCANZA TIEMPO	4%	8%
HACE PLANES ANUALES	4%	3%
HACE PLANES MENSUALES	24%	18%
HACE PLANES SEMANALES	42%	55%
HACE PLANES DIARIOS	24%	16%

Por ultimo, frente al pedido de mostrar los planes al entrevistador, la situación fue la siguiente:

	1er Gr	4to Gr
MOSTRO PLAN	41%	29%
NO TENIA PLAN	56%	66%
INDICO: NO HACE	3%	5%

Los Ciclos dos (grados 4, 5 y 6) y tres (7, 8, y 9) de Educación Básica están desatendidos y han estado sin propuestas de cambios por un largo tiempo, desde 1968, durante la Reforma Educativa. Esto representa la población escolar actual entre los 10 a 18 años de edad.

Los Programas EDUCO (cobertura) y SABE (calidad) atienden los niveles de parvularia, y los grados uno, dos y tres del primer ciclo de básica. El Programa SABE apoyará en la elaboración de programas curriculares hasta el grado 6. Pero aún no existe propuesta para los grados del tercer ciclo.

2.6.- Las prácticas educativas

Desde el momento que uno ingresa a visitar un aula reconoce por la postura del maestro en relación a los alumnos, la disposición de los pupitres, y la ambientación del aula, la actitud pedagógica del maestro.
De la decoración y ambientación de las aulas visitadas, los encuestadores observaron en las paredes lo siguiente:

HABIA MATERIAL	1er Gr	4to Gr
ELABORADO POR NIÑOS	50%	39%
ELAB.POR MAESTRA	50%	43%
IMPRESO O COMPRADO	27%	40%

La ubicación de los pupitres o bancas de los alumnos en el aula visitadas se encontró de la siguiente manera:

PUPITRES O BANCAS	1er Gr	4to Gr
EN FILA,HACIA ADELANTE	81%	88%
FORMANDO GRUPOS	20%	10%

Los encuestadores manifestaron que en las visitas a las escuelas observaron a un 50% de los niños haciendo cualquier cosa (distraídos en
clase, jugando o moviéndose por el aula, corriendo en el patio en horas de clase), pero no se les apreciaba en actitud de aprender. Esto indica que se pierde mucho tiempo en el cual el niño podría estar aprendiendo.

Dado el tipo de enseñanza frontal que utilizan los maestros, una buena parte del tiempo es empleada para mantener la disciplina que esta modalidad de enseñanza valora. Por lo

tanto, el castigo es considerado como necesario en el mantenimiento de dicho orden. Las formas de corrección que los maestros dicen usar con sus alumnos son:

CASTIGOS	1er Gr	4to Gr
MANOS ARRIBA	16%	11%
LIMPIAR	29%	32%
QUITA ACTIVIDAD QUE GUSTA	22%	22%
GOLPEA CON PALO	7%	16%
GOLPEA CON MANO	5%	6%
PELLIZCA, HALA OREJA/PELO	7%	8%
QUITA RECREO	37%	28%
ASIGNA PLANAS	43%	47%
ACONSEJA	65%	71%

Al ser preguntados los alumnos por la forma de castigo que la maestra usa para corregirlos, respondieron:

CASTIGOS	1er.Gr	4to.Gr
GOLPEA CON PALO	35%	30%
GOLPEA CON MANO	12%	9%
PELLIZCA.HALA OREJA/PELO	14%	18%
QUITA RECREO	28%	32%
ASIGNA PLANAS	46%	58%

Si se considera que la escuela debe preparar para la vida, las prácticas educativas no deben estar desvinculadas de la propia realidad en la comunidad. La escuela debe tomar en cuenta lo que pasa alrededor de ella. Y los padres y maestros deben coordinar acciones y esfuerzos.

Se preguntó respecto a la coordinación que los maestros tienen con los padres de sus alumnos. El 87% de las escuelas no ofrecen cursos para padres y madres de la comunidad. Es interesante notar que dentro del pequeño grupo que sí ofrece uno o más cursos para padres de familia, es mayor la proporción de escuelas rurales (17%) que la de las escuelas urbanas (10%).

En las encuestas se le preguntó a las maestras si durante el año realizaron reuniones y/o charlas con padres de familia, a lo que respondieron:

GRADO	NO	SI	FRECUENCIA
1er.	8%	92%	3 veces
4to.	13%	87%	2 veces

2.6.1. La Capacitación de los docentes

La mayoría de las escuelas han recibido capacitación para los maestros de algún grado, según resume el siguiente cuadro

CAPACITACION RECIBIDA POR LOS MAESTROS EN 1993

GRADOS	ESCUELAS	DIAS	% MAEST SIN CAPACIT URBA	RURAL
PARVULAR	47%	6	32	16
PRIMERO	90%	9	0	12
SEGUNDO	87%	7	3	14
TERCERO	80%	7	3	15
CUARTO	35%	3	55	56
QUINTO	26%	3	55	68
SEXTO	26%	2	57	70
SEPTIMO	21%	2	57	59
OCTAVO	18%	2	54	68
NOVENO	16%	2	55	73

La capacitación de maestros se dió de la siguiente manera:

ANTES '91	1er.Gr.	Prom.dias	4to.Gr	Prom.dias
SI	40%	1.5	66%	2.
NO	60%	–	34%	–
DUR '91-92				
SI	77%	10.	77%	4.
NO	23%	–	23%	–

Es obvio que la cantidad de días que se capacitó a los maestros durante los últimos dos años ha subido significativamente. Esto responde a una política implementada por el MINED con el Programa SABE. Según opinión de maestros, las capacitaciones (92-93) sirvieron:

SIRVIERON	1er. Gr.	4to. Gr.
MUCHO	88.1%	71.2%
POCO	9.6%	9.7%
NADA	0.4%	6.2%
NO HUBO	1.8%	12.9%

Tanto en Primer Grado como en Cuarto, las maestras indican que estas capacitaciones les sirvió porque "les dió muchas ideas nuevas".

De las profesoras de Primer Grado el 62% han recibido capacitación en educación en población, y del Cuarto Grado el 73%. De las que recibieron esta capacitación 28% del Primer grado y 69% del Cuarto grado indican que les sirvió de mucho; mientras 36% en el Primero y 17% en el Cuarto señalan que les sirvió de poco. Y, por último, el 20% de Primero y el 14% de Cuarto afirmaron que no les sirvió de nada.

Estos datos evidencian el gran interés de la mayoría de los maestros por conocer nuevos conceptos y metodologías educativas.

A continuación se examinan si se aplican estas nuevas ideas en sus prácticas educativas. En opinión de los maestros, las metodologías que usan fundamentalmente son:

METODO	1er. Gr.	4to. Gr.
DICTADO	64%	45%
EXPOSICION	45%	39%
TRAB EN GRUPO	46%	40%

Preguntados los profesores sobre si realizan diferentes actividades educativas como: visitas a la comunidad, concursos artísticos y educativos con sus alumnos y escritura sobre temas de libre elección, respondieron:

ACTIVIDAD	1er Gr	Frecue	4to Gr	Frecuen
VISITA COMUNI				
SI	54%	1.6 vec	46%	2 vec
NO	46%	-	54%	-
CONCURSOS ART				
SI	79%	2 veces	84%	1 vez
NO	21%	-	16%	-
ESCRIT LIBRE				
SI	82%	28 vec	86%	10 vec
NO	18%	-	14%	-

Al preguntársele a los alumnos cuántas veces hicieron visitas a la comunidad en el presente año, el 61% de las secciones del Primer Grado y el 53% de las secciones del Cuarto Grado comunicaron que nunca las habían realizado.

Al observar los cuadernos de los niños en el salón de clase se apreció lo siguiente: En el Primer Grado los cuadernos de los niños muestran ejercicios en 12 dias en septiembre y en 7 dias en octubre, utilizando un total de 20 páginas en promedio, hay observaciones o correcciones de la maestra en unas 10 de estas páginas, como promedio.

En 13% de las escuelas los cuadernos no muestran ningún tipo de observación, en 65% de los casos son sólo marcas de chequeo, en 15% son anotaciones cortas como "MB" y en 7% son comentarios de algún tipo.

En 64% de los casos todos los cuadernos tienen los mismos ejercicios, en 36% de los casos hay variaciones en los ejercicios asignados a distintos niños.

En los meses de septiembre y octubre, 61% de las clases no tienen ninguna composición

libre en los cuadernos.

En el Cuarto Grado, los alumnos tienen tareas en sus cuadernos durante 8 días en el mes de septiembre, y en el mes de octubre hay 4 días de ejercicios en el cuaderno, como promedio. Durante los dos últimos meses las páginas escritas en el cuaderno promedian 18.
En 22% de las escuelas no hay ninguna observación en los cuadernos de los niños, en promedio 5 páginas tienen observaciones, donde sí las hay.
Solo 12% de los maestros han indicado ejercicios diferenciados para distintos niños, en el 88% restante todos los cuadernos tienen los mismos ejercicios.
Acerca de la radio interactiva y su uso en el aula a la hora de matemática, las respuestas son:

RADIO INTERACTIVA	1er Gr.	4to Gr.
NO CONOZCO	35.3%	35.9%
SE LO QUE ES, NO LA USAMOS	26.4%	61.9%
LA USAMOS ADEMAS DE LAS CLASES	35.4%	1.0%
LA USAMOS EN VEZ DE LAS CLASES	3.0%	1.1%

De lo anterior se desprende que los maestros y maestras están repitiendo la única práctica docente que conocen, pues si en las capacitaciones se les habla de la participación activa de los alumnos en el aprendizaje, ellos no la han vivido dentro de su formación pedagógica, ni la han apreciado en situaciones concretas. Las experiencias más comunes de aprendizaje que se reproducen constantemente son: copiar de la pizarra o de algún libro en el cuaderno, también escuchar atentamente al maestro o maestra mientras explica el contenido. Todo esto lleva a una metodología pasiva, que aburre al alumno, que no le permite explorar nuevos mundos, nuevas ideas, compartirlas con sus compañeros, enriquecerlas y aplicarlas en la vida diaria.

2.7. Los materiales educativos

2.7.1. Libros - Bibliotecas

En cuanto a materiales educativos, es importante notar que existe preocupación porque los estudiantes hoy no leen y su ortografía deja mucho que desear; pero, ¿cómo van a leer si no tienen libros a su alcance? En la encuesta realizada se preguntó si había bibliotecas de aulas o de escuela, o si las había en la comunidad. Se presentan los resultados. Al ser preguntados los maestros acerca de las bibliotecas y su uso, respondieron de la siguiente manera:

EN PRIMER GRADO: EXISTE BIBLIOTECA EN:	SI	NO	PROMEDIO DE LIBROS	USO ANUAL BIBLIOTECA
AULA	25%	75%	7.7	25 vec
ESCUELA	30%	70%	51.	1 vez
COMUNIDAD	16%	84%	2.	1 vez

EN CUARTO GRADO EXISTE BIBLIOT.EN:	SI	NO	PROMEDIO DE LIBROS	USO ANUAL BIBLIOTECA
AULA	14%	86%	3.3	25 vec
ESCUELA	41%	59%	59.	1.6 vec
COMUNIDAD	20%	80%	2.0	1 vez

En general, las escuelas rurales (74%) están significativamente más deficientes en relación a este recurso que las urbanas (45%). Sin embargo, hay más escuelas rurales (13.7%) que tienen biblioteca en primer grado que escuelas urbanas (5.2%).

Además de las limitaciones por el uso de materiales con deficiencias, se puede ver que el maestro o la maestra no busca resolver estos problemas de manera creativa, utilizando los recursos de la comunidad. Esto en sí podría ser una experiencia educativa para que los niños aprendan a ingeniárselas con recursos de bajo costo para solucionar problemas de la vida diaria.

La pobreza de los niños que asisten a las escuelas se constata en los materiales que llevan. Son muy pocos los que pueden comprar libros de textos. Los resultados de la encuesta nos indica que en el Primer Grado, sólo el 43% de los maestros afirman que al comenzar el año todos o la mayoría de los niños tenían libros de trabajo. En Cuarto Grado únicamente el 34% de los alumnos tenían el libro de texto al inicio del año escolar.

2.7.2. La canasta básica

Los niños sólo tienen cuadernos y lápices. El Programa SABE ha llegado a la mayoría de los centros de educación básica, pero con algunas deficiencias.
92% de las escuelas indican que recibieron este año la canasta básica escolar (materiales para los alumnos y maestros). No hay diferencia por zonas en este aspecto (94% en el área urbana y 92% en el área rural). Las escuelas recibieron en promedio 159 cuadernos. Los maestros han visto como algo positivo el programa de reparto de la canasta básica que se inició este año; sin embargo manifiestan que el sistema debe

mejorar para años próximos con el fin de que el reparto sea más equitativo.

Preguntadas las maestras si habían recibido la canasta básica escolar, respondieron asi:

RECIBIO CANASTA	1er. Gr.	4to. Gr.
SI	21%	80%
NO	79%	20%

Las que sí recibieron, afirman no haber obtenido la cantidad suficiente de cada artículo para los alumnos de su grado, los promedios son:

ARTICULOS	PROM. 1er Gr.	PROM. 4to Gr.
CUADERNOS	15	13
LAPICES	20	18
YESO	2	3

De acuerdo con los datos de la encuesta, las escuelas cuentan con los siguientes recursos:

RECURSOS DISPONIBLES EN LA ESCUELA				
TIPO DE RECURSOS	URBANO	RURAL	TOTAL n° escuel.	%
RADIO	45.2	62.9	72	58.4
MIMEOGRAFO	42.9	10.8	23	19.0
MAPAS, LAMINAS	65.3	39.2	56	45.9
TELEVISION	-	-	4	3.7
CANASTA BASICA	82.4	84.1	103	83.6
YESO PARA PIZARRA	83.2	85.8	105	85.2
CARTILLA DE APRENDIZAJE	53.3	41.8	55	44.9
PROGRAMA. 1er GRADO	89.7	90.2	111	90.0
PROGRAMA 2° GRADO	88.4	87.2	108	87.5
PROGRAMA 3er GRADO	84.1	81.1	101	81.9
OTROS PROGRAMAS	80.3	61.2	81	66.1

2.7.3. Las guías de evaluación

Los nuevos programas presentados a los maestros llegaron acompañados de un nuevo enfoque hacia la evaluación, con sus respectivas guías.

De acuerdo a lo informado por los directores, el 75% de las escuelas recibieron las guías de evaluación. Curiosamente, las guías llegaron a un porcentaje mayor de escuelas rurales (77%) que urbanas (68%).

Preguntados los maestros sobre si habían recibido este año las Guías de Evaluación para sus respectivos grados, respondieron:

RECIBIO GUIAS	1er Gr.	4to Gr.
SI	76%	52%
NO	24%	48%

Preguntados sobre el valor que tenían para ellos dichas Guías de Evaluación, indicaron:

	1er Gr.	4to Gr.
MUCHO	58%	49%
POCO	28%	21%
NADA	14%	30%

La preocupación de gran parte de ellos es que llegaron a destiempo para poder usarlas este año. Otros expresaron su descontento porque en las capacitaciones recibidas se les había hablado de dos tipos diferentes de evaluación, por lo tanto, ellos preferían continuar con la forma tradicional.

2.8. El sistema administrativo

El maestro o maestra ve al Ministerio de Educación tan alejado de su quehacer. Manifestaron en varias oportunidades que para realizar un trámite personal administrativo el maestro debe ausentarse como mínimo tres días de la escuela, pues no existen dependencias que le ayuden a resolverlo[19].
El sistema de supervisión educativa, siendo la instancia más cercana a las bases, debería motivar, asesorar e incentivar los cambios necesarios.

---

19. ESTUDIOS DE REFERENCIA. op.cit.

Según los directores, en promedio las escuelas reciben 6 visitas de supervisión al año. Las visitas en el área rural son menos frecuentes que en la ciudad. En las zonas urbanas el promedio es de 7 anuales, mientras que en las rurales el promedio es de 5 aproximadamente.

Frente a la interrogante acerca de cuántas veces durante el presente año había visitado la escuela el supervisor, las maestras contestaron que en primer grado como en cuarto grado el promedio de visitas fue de 2 veces.

Preguntados sobre si les ayudó esta visita, las respuestas fueron:

	1er Gr.	4to Gr.
MUCHO	65%	69%
POCO	23%	16%
NADA	12%	15%

Obviamente, los maestros están ávidos de apoyo, asesoría y nuevas ideas, lo que representa un paso muy positivo de apertura hacia los esfuerzos de capacitación y actualización docente, por parte del MINED y otras instituciones.

III. EXPERIENCIAS POSITIVAS ACTUALES

1. MEDIDAS DENTRO DEL SECTOR GUBERNAMENTAL

1.1. MEDIDAS GENERALES

El Ministerio de Educación ha tomada varias acciones para enfrentar los problemas de acceso y "deserción." Entre las medidas principales se puede mencionar el incremento del presupuesto del sector educativo; dicho aumento le ha permitido y permitirá incrementar el número de nombramientos de docentes para atender educación básica y parvularia. Además, a través el Fondo de Inversión Social, el Ministerio ha podido dar una mayor atención a la construcción de nuevos centros educativos y a la remodelación de los que requerían mejoras: esto también en los mismos niveles de educación.

Otra medida que se adoptó ya hace algunos años, para aumentar la oferta de oportunidades de educación son los dobles y triples turnos en los centros de educación básica. La mayor parte de los establecimientos educativos ofrecen diferentes turnos a distintos grupos de estudiantes. Muchos docentes y algunos directores, también trabajan en más de un turno en la misma o diferente escuela.

A pesar que no es una política oficial explícita, la facilitación de los trámites de apertura de establecimientos privados de educación básica ha sido, también, una medida que ha contribuido a la oferta en dicho nivel educativo. El crecimiento de la educación básica privada ha sido mucho más dinámico que en el sector público. El peso de la matrícula privada es casi el doble de lo que fue en 1984 en cada uno de los tres ciclos. Sin embargo, no todos los centros privados ofrecen mejor calidad en el servicio educativo.

1.2. EDUCO

El programa EDUCO (Educación con participación de la comunidad) constituye una iniciativa de importancia del MINED orientada a ampliar la cobertura de la educación. Con dicho programa se pretende aumentar la oferta de educación parvularia y básica especialmente en las comunidades rurales más necesitadas del país, muchas de ellas ubicadas en zonas ex-conflictivas, mediante un sistema descentralizado.
El programa busca aprovechar la capacidad de organización y participación de los padres de familia y personas de las comunidades interesadas en asegurar la educación de los niños de su localidad.
Creado en el año 1991, ofrece educación básica (hasta ahora solamente parvularia y primer ciclo) en las áreas rurales por medio de la formación de "Asociaciones Comunales para la Educación" (ACE). Los miembros de comunidades no atendidas pueden organizarse y formar ACEs y demandar al Ministerio de Educación el establecimiento de una o más secciones EDUCO en su localidad. El MINED les da capacitación para aprender a funcionar según las reglas legales establecidas, a fin de poder hacerse cargo de ciertos aspectos de la gestión educativa para los centros, o las secciones adicionales agregadas a centros existentes, necesarias para atender la demanda no atendida.

Las ACEs suscriben un Convenio de Prestación de Servicios Educativos con el MINED. Por medio del convenio las ACEs reciben transferencias mensuales de recursos para cubrir los gastos de instalación, contrato y pago del docente, material didáctico, y otros gastos. El convenio con el maestro es renovable anualmente.

El diseño del programa ha permitido al Gobierno aumentar la oferta en estas comunidades sin incrementar el tamaño del sistema de administración central. Al mismo tiempo, el programa tiende a promover una mayor participación de los miembros de las comunidades en la gestión educativa.

Como las ACEs firman contratos con los educadores, éstos tienen que responder directamente frente a los padres de familia y no a un Ministerio que tiene muchas dificultades en supervisar a los educadores en las areas rurales más aisladas. Este cambio pretende enfrentar uno de los problemas más comunes de la educación rural: la ausencia

frecuente del maestro y la deficiente función de supervisión existente en el sistema educativo nacional.

El programa exige que los maestros contratados tengan título universitario y estén desocupados. Los maestros de EDUCO se benefician del programa de capacitación que ofrece el proyecto SABE y de la capacitación especial en el area de trabajo con la comunidad, pues otro objetivo es que el maestro sea a la vez un factor de promoción social de la comunidad. Los docentes EDUCO reciben un taller de capacitación anual de 40 horas y tienen una reunión mensual por departamento.

El programa desembolsa un promedio de US $ 108. por alumno/año. Dicho gasto se distribuye en la promoción de las ACEs, la formación y capacitación de las mismas, la capacitación y seguimiento a los maestros, la instalación de cada sección EDUCO (¢ 1200.oo) y el funcionamiento mensual (salario del maestro, ISSS, materiales, etc). Con la instalación de cada sección se invierte también la cantidad de ¢ 800 para la creación de una pequeña biblioteca de aula.

EDUCO ha extendido la cobertura del sistema educativo con la atención de aproximadamente 12% de alumnos nuevos, estableciendo cerca de 850 ACEs. La gestión central del programa está a cargo de la Oficina de Coordinación de EDUCO. Esta oficina coordina los distintos componentes del programa con las instancias correspondientes (Supervisión, Capacitación, etc.) dentro del MINED y con otras instancias como el Programa Mundial de Alimentos.

EDUCO se financió en sus primeros dos años por medio de un préstamo al MINED procedente del Banco Mundial. Parte del gasto del programa (30%) ha sido absorbido por el presupuesto del Ministerio de Educación en el año 1993 y se contempla la absorción del 100% para 1994.

El programa tiene el mérito de orientarse hacia la mejora de tres problemas importantes del sistema educativo: la cobertura, la gestión administrativa y la supervisión del maestro. Sin embargo, es preciso mejorar aún algunos aspectos tales como: asegurar la efectiva participación de la comunidad en la calidad de la educación de los niños, para que no se limite a ser simplemente la gestionadora del cheque mensual del maestro. Así mismo se debe evitar la duplicación de organizaciones de padres de familia al interior de las mismas escuelas. Es preciso también definir más claramente el status laboral del maestro EDUCO.

1.3. SABE

El Proyecto de Solidificación del Alcance de la Educación Básica en El Salvador

(SABE)[20] comprende cuatro componentes: (1) Currículo y Programa de Instrucción, (2) Administración de la Educación, (3) Apoyo logístico a los componentes anteriores y (4) Reconstrucción de la infraestructura escolar.

El proyecto **SABE** se estructura bajo la premisa de que una renovación curricular es una de las respuestas más pertinentes a los grandes problemas de la educación nacional tales como la deserción, ausentismo, repitencia y extra-edad. Para ello se pretende llevar a cabo una serie de cambios en el currículo, modificando tanto los contenidos como los métodos pedagógicos. Se trata así mismo, de lograr la formación de un nuevo tipo de docente, al mismo tiempo que se concede importancia especial al papel que debe jugar la supervisión en esta renovación.

En 1992-93 se llevaron a cabo actividades relacionadas con la validación del currículo de educación parvularia (6 años) y de primer grado, elaborados con carácter de urgencia, a fin de atender a la población de dichos niveles, considerados sectores prioritarios por los nuevos programas de Gobierno. Los programas pretendían llenar la necesidad de dotar de un instrumento de trabajo a los maestros en general y de manera particular para programas como EDUCO.
Las actividades de validación se realizaron con la participación de directores de escuelas y maestros y con la aplicación de algunos instrumentos de validación y observaciones de campo realizadas con la colaboración de los supervisores escolares.
Las circunstancias de premura que rodearon la elaboración de estos programas hicieron que no tuvieran la misma continuidad que se observa entre los programas de 2do. y 3er. grados, los cuales sí han tenido una elaboración más cuidadosa. El diseño estuvo terminado en 1992.

El programa de SABE proyectaba para 1992, el desarrollo de 12 pruebas educativas para la fundamentación de la revisión curricular. Se elaboraron las pruebas de lenguaje, matemáticas, desarrollo del pensamiento lógico para 1° y 2° grado (6 pruebas) y 4 guías de entrevista (para directores de escuela, maestros, padres de familia y niños) las cuales pretenden medir la incidencia de los factores asociados en el aprendizaje de los niños.

Al final del año 1991, el Ministerio de Educación presentó el "Plan nacional de capacitación para el mejoramiento de la calidad educativa - años 1991/1992" dirigido a los maestros de educación preescolar y primer grado de educación básica del país, junto con el "Plan de evaluación de la capacitación de maestros de educación parvularia y primer grado de Educación Básica" dirigidos a 9,000 maestros de educación preescolar y

---

20. **SABE**: Strengthening Achievement in Basic Education. AED (Academy for Educational Development) ***Lo básico del proyecto SABE***. Nueva San Salvador, 9 de octubre de 1992.

primer grado de Educación Básica. En total se atendió a 7,200 maestros[21]. Previamente se impartieron dos seminarios al personal que a su vez capacitaría a los maestros. Los resultados de esta evaluación del impacto de tales capacitaciones mostraron que un significativo porcentaje de maestros no aplica los lineamientos trazados en las capacitaciones sea a nivel de los contenidos a impartir o en relación a la metodología[22].

SABE ha programado también la compra de material didáctico para las escuelas hasta 6° grado. Los informes indican que la mayoría de las escuelas recibieron el material, sin embargo el reparto y administración de tales materiales ha sido deficiente.

El programa SABE se ha propuesto también, mejorar el perfil del supervisor, dado que dentro del proyecto se le considera un agente estratégico. En total se capacitaron 277 personas entre directivos, técnicos y supervisores distritales. Sin embargo falta aún mejorar la calidad de la supervisión docente. Dentro de este mismo objetivo, se ha terminado un manual de supervisión con el fin de tecnificar dicho servicio.

Por último, SABE se ha propuesto lograr que la población en general revalorice la educación. Se pretende que el público aprenda a apreciar mejor la labor del maestro, destacando la importancia de su trabajo y del efecto de la escuela en el futuro del niño. Para ello se organizó una campaña dirigida al niño, a la escuela y a la comunidad. Se trataba también de educar a la población en la idea de que la educación no es responsabilidad exclusiva del gobierno.

2. MEDIDAS EN EL SECTOR NO GUBERNAMENTAL

2.1. LAS ESCUELAS POPULARES

La situación de conflicto armado provocó la desatención de amplias zonas del país por parte del MINED. En muchos lugares los pobladores de las mismas comunidades se

---

21. La meta establecida por el Ministerio de Educación de capacitar a 9,000 maestros se basó, al parecer, en una estimación inexacta del número real de maestros candidatos a los cursos de capacitación. Al medir el cumplimiento de las metas en función de dicho parámetro los resultados reflejan un rendimiento inferior a lo que quizá se hubiera obtenido con un dato más exacto del número de maestros. Sin embargo, dado que ésta es la información presentada por los documentos del mismo Ministerio, la evaluaciónse realizó con relación a la misma.

22. Informe sobre la evaluación del impacto de la capacitación en el aula. Documento de la División Nacional de Educación. Sin autor y sin fecha.

organizaron para suplir la carencia de maestros y de escuelas en su localidad. Fue una práctica frecuente que los mismos pobladores eligieran a alguno de sus miembros para funcionar como maestro, o que de alguna de tales personas surgiera la iniciativa de reunir a los niños y tratar de trasmitirles conocimientos elementales, generalmente en torno a la lecto-escritura y las operaciones básicas de aritmética. A tales personas se les denominó "maestros populares", especialmente en las zonas controladas por la insurgencia. Muchas veces estos esfuerzos tomaron la forma de una escuela muy parecida en su estructura, (grados, directivas, etc.) a los centros oficiales. También fue muy común que algunas organizaciones (ONGs, grupos comunitarios, iglesias, u otras) coordinaran tales esfuerzos e iniciativas estableciendo programas de apoyo, suministrando materiales educativos, capacitación de docentes, asesoría, materiales para construcción de las escuelas, etc.

No se tiene una estimación del monto de niños atendidos en este tipo de organizaciones. Se ha estimado que el número de docentes trabajando en las mismas es de proximadamente 800.

A manera de ejemplo se presenta aquí la experiencia del Programa de **Escuelas Rurales de la Secretaría Social del Arzobispado de San Salvador**[23]:

Desde 1988 se estableció un programa de ayuda a las escuelas situadas en zonas que en ese entonces eran conflictivas, que no estaban siendo atendidas por el MINED. El programa empezó a funcionar gracias a un apoyo financiero procedente de Suecia dentro del proyecto " Alumnos ayudando a alumnos". Se pretendía impulsar un tipo de educación que permitiera la gestión de las comunidades para el propio desarrollo. Se inició con cinco proyectos, logrando que en cada comunidad se nombraran algunas personas para trabajar como maestros. Estas personas generalmente no tenían mucha preparación (2° o 3° grado) y frecuentemente muy jóvenes (12, 13, 14 años). Se estableció un programa de capacitación (cada dos meses se reúnen a los maestros de sábado a domingo) y se ha llevado a cabo un seguimiento permanente del desempeño, logrando simplificar el esquema de los contenidos a impartir, la forma de planificar el trabajo diario de cada grado, la elaboración de materiales.

Las personas encargadas de la capacitación tienen un estrecho contacto con las comunidades a las que se dirige el programa educativo. Los programas elaborados se probaron y discutieron con los maestros que los utilizaron.
Se han elaborado libros para el maestro y libros para el alumno en adecuada correspondencia.
En 7 escuelas se han atendido alrededor de 1024 alumnos. Los resultados observados en

---

23. Este informe es un resumen de las reuniones sostenidas con el equipo Coordinador del Programa, asi como las visitas a las escuelas.

los niños indican que el sistema ha funcionado de manera muy efectiva. Los maestros populares no reciben un salario por esta actividad.

Lo que se considera muy positivo en esta experiencia es el nivel de sistematización de la misma, la que podrá ser estudiada y reproducida en otros lugares del país.
Hasta ahora la articulación de este tipo de organizaciones con el sistema oficial se realiza de manera sectorizada. Algunos centros o grupos de centros coordinados por una u otra entidad han logrado la certificación por grados de los alumnos en escuelas vecinas o en el mismo distrito. Incluso en algunos casos el sistema oficial ha proporcionado docentes adicionales por medio del programa EDUCO.

Es importante preservar en este tipo de experiencias las características que le hacen funcionar de manera eficiente. Uno de dichos factores es la pertenencia de los maestros a la misma comunidad, lo cual hace que se interesen verdaderamente en la educación y el mejoramiento de la situación de los niños de la localidad.

Las negociaciones entre el Ministerio y las organizaciones interesadas para lograr integrar estas escuelas populares al sistema oficial y los mecanismos más efectivos se encuentran avanzados. Esto incluiría la nivelación de los maestros y su incorporación al escalafón magisterial en un tiempo prudencial.

Se debe reconocer que estas experiencias sirvieron principalmente para ampliar la cobertura de la atención en educación básica.

2.2. Atención a niños trabajadores y niños de la calle[24]

Existen algunas instituciones interesadas en la situación del niño o adolescente trabajador y en los niños y niñas de la calle, que no asisten a la escuela o que lo hacen de manera muy irregular. Se han ensayado por medio de los **educadores de la calle**, diversas modalidades de retención y reinserción en la vida escolar, al facilitarles la posibilidad de realizar sus tareas escolares llevándoles las bibliotecas ambulantes hasta las zonas en donde realizan sus actividades laborales, organizando pequeños grupos de trabajo con la ayuda y asesoría de los educadores de la calle. Se ha intentado la creación de redes de apoyo entre los vendedores adultos de las mismas zonas, a los cuales se les solicita colaboren guardando los cuadernos y demás útiles escolares de los niños mientras ellos trabajan. De esta manera los niños trabajadores pueden llenar las lagunas de conocimientos que va dejando la repetida inasistencia, evitando la confrontación con el maestro a causa de la no realización de las tares escolares, y no pierden tiempo buscando las lecturas y materiales que el trabajo escolar exige de un día para el otro.

---

24. Entrevista con Quiñonez. Op. cit.

Esta experiencia está aún en una fase experimental muy limitada, pero resulta válida para el sector de los niños que utilizan parte de su día en estrategias de supervivencia.

2.3. LOS CENTROS DE ATENCION INFANTIL (CAI)

Los Centros de Atención Infantil[25] surgen durante el conflicto armado como una respuesta de las comunidades ante las necesidades educativas de su población infantil (O a 6 años). Las madres, principalmente, se reúnen para cuidar a los niños pequeños. Los procesos de atención y enseñanza se enmarcan dentro de ese contexto. En la actualidad se están replanteando algunos aspectos de la educación preescolar. La modalidad de educación no formal dentro del nivel preescolar, adquirió importancia debido a que dió respuestas innovadoras que pueden servir de orientación para el desarrollo de planes educativos a nivel nacional. Algunos de los aportes que este sistema ha brindado son:

- Motiva la participación de la comunidad en los procesos educativos mediante la discusión permanente de las necesidades de los niños y la búsqueda en común de soluciones.
- Un mayor compromiso de los educadores populares en el cumplimiento de su cometido educativo y con el desarrollo general de las comunidades.
- Cobertura educativa a los sectores más vulnerables de la población creándose escuelas y colocando maestros en zonas del país donde nunca existieron estos servicios.
- La educación es gratuita y se enfoca desde las necesidades reales de la población.
- La participación de organismos no gubernamentales en el desarrollo educativo del país.

25. Información extraída del documento presentado por Lic. Pacheco, Carlos Mario. UCA, 1993.

2.4. PROGRAMAS DE ALIMENTACION ESCOLAR

El gobierno y varias ONGs han participado en programas de asistencia alimentaria para niños. El Cuadro 10 muestra el alcance de estos programas en la población escolar en 1992.

CUADRO No. 10

NIÑOS QUE ESTUDIAN ACTUALMENTE Y RECIBEN ASISTENCIA ALIMENTARIA

	Total País		Urbano		Rural		Metropolitana	
Edad	Total	Reciben %	Total	Reciben %	Total	Reciben %	Total	Reciben %
4-6	131,195	16%	86,134 4	6%	45,061	39%	47,002	5%
7-9	304,862	28%	146,220	9%	158,642	51%	65,746	10%
10-12	372,503	26%	176,726	8%	195,777	48%	77,248	8%
13-15	266,209	16%	146,521	6%	119,688	32%	65,462	5%

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples - MIPLAN (1991-92)

A nivel nacional 23% de los niños que actualmente asisten a la escuela reciben algún tipo de asistencia alimentaria. Las cifras de los niños atendidos aumentan a medida que la edad es mayor hasta llegar al grupo entre 13-15 años, en donde el porcentaje de niños atendidos baja a 16%.

La proporción de niños comprendidos dentro del programa alimenticio en las zonas rurales es aproximadamente 5 veces mayor que el porcentaje atendido en las zonas urbanas. Así, según los datos del Cuadro anterior, del total de niños urbanos (555,601) la proporción de alumnos beneficiados con asistencia alimentaria fue de 7% (41,257) mientras que sobre la totalidad de menores en zonas rurales (519,168) el porcentaje atendido por el programa alcanzó al 44% (230,754) de dicha población.

En diferentes países del mundo se ha comprobado que los programas de alimentación escolar ayudan a los niños de las siguientes maneras: (1) aumenta la asistencia, atraídos por la ración alimentaria, (2) mejora la salud, por ende, bajan las inasistencias, y (3) mejora su rendimiento escolar porque tienen más energía para dedicarla a la atención y participación en clase.

3. EXPERIENCIAS DE ACTUALIZACION DOCENTE

3.1. EL PROGRAMA DE PERFECCIONAMIENTO PERMANENTE DE MAESTROS EN SERVICIO (PPMS)

Con el fin de llenar el vacío creado por los cierres de los Centros de Formación Pedagógica (Escuelas Normales e Institutos Tecnológicos) funcionó desde el año 1981 hasta el 1984 este Programa en un local especialmente construido por el MINED con fondos de Organismos Internacionales. Se buscó apoyar el desarrollo de técnicas de enseñanza con programas modulares. Se capacitó en cursos de tres años de duración a 1,803 maestros a nivel nacional que no contaban con un certificado. Se ofrecieron cursos cortos sobre temas específicos y se estima que se alcanzó un total de 8,000 maestros. La capacitación se dió de manera descentralizada, reuniendo maestros en lugares apartados del país.
También se produjo material educativo para administradores y maestros. Se hicieron y repartieron 25 guías con contenidos pedagógicos.

3.2. CAMBIOS CURRICULARES

En 1990 se inició el Programa de Mejoramiento Curricular. Se ha avanzado en la estructuración de los programas de Parvularia y los tres primeros grados de Educación Básica y el MINED ha capacitado durante 1992-93 a los maestros a través del Programa SABE (durante 5 días al año). Con este sistema se ha cubierto un total de 7,500 docentes a nivel nacional. De acuerdo a la planificación del Ministerio los programas de estudio se irán cambiando año a año; esto significa que para 1999 recién estarán listos todos los nueve grados del Nivel Básica.

3.3. MAESTROS CAPS

Diversos análisis de la situación de la educación han señalado la deficiente formación de los maestros como uno de los escollos por resolver. Se han realizado diversos intentos para mejorar la capacitación de los maestros en servicio. Uno de ellos es el Programa de Capacitación para Líderes de Educación Primaria que se viene ejecutando desde 1990. "El propósito fundamental es formar líderes educativos que ejecuten y promuevan cambios en el proceso de enseñanza y el aprendizaje, en las relaciones con la comunidad educativa y otros que beneficien el desarrollo de las capacidades, actitudes y aptitudes de los estudiantes para que tengan conocimiento y conciencia de su rol en el progreso y

bienestar personal y social."[26]

Los titulares del Ministerio de Educación gestionaron el apoyo técnico y financiero a la USAID con el fin de mejorar la calidad de la educación básica. La modalidad consiste en becar a maestros seleccionados de diferentes zonas del país para que viajen a Estados Unidos de Norteamérica y reciban la formación ya establecida por el convenio. Las maestras viajan con el compromiso de regresar y continuar trabajando en la localidad y hacer el efecto multiplicador con los demás colegas.
Los programas consisten en siete áreas: (1) Uso de nuevas metodologías de enseñanza,(2) Promoción del rendimiento y la productividad,(3) Uso efectivo del material didáctico, (4) Mantenimiento e higiene del aula, (5) Extensión del apoyo a la comunidad, (6) Ejecución de actividades multiplicadoras, (7) Promoción de Experimente América.

La cantidad de educadores expuestos a estas capacitaciones son 544 en total, distribuidos entre: 115 profesores de Inglés, 75 profesores de Ed. Física, 16 personal administrativo del MINED. 263 profesores de Ed. Básica y 75 promotores y educadores del medio ambiente.
El costo por maestro es de US $ 10,000. Se considera que el MINED podría gestionar apoyo para capacitación de maestros dentro del país o en países de la región, con similar problemática.

4. EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN AULAS

Es interesante notar que los maestros más antiguos siempre recuerdan que han existido esfuerzos desde el MINED o desde los propios maestros para buscar formas de responder a las exigencias de los alumnos con prácticas educativas más adecuadas. Vamos a tratar de abordar algunas de ellas, recogidas de conversaciones con maestros y funcionarios del MINED.

ESCUELA ACTIVA

Fue un esfuerzo de mejorar la calidad de la educación básica, en especial en la zonas rurales. Se ensayó con el currículo flexible. Se capacitó tanto de manera presencial como modular. Los maestros elaboraron los materiales. Tuvo sus raíces en ESCUELA NUEVA de Colombia. Algunos maestros, seleccionados por el Ministerio de Educación, viajaron a ese país. En las capacitaciones participaban maestros y padres de familia. Este esfuerzo fue promovido entre 1989 y 1990.

---

26. Evaluación del programa de Capacitación para líderes de Educación primaria. Universidad Francisco Gavidia, 1981, San Salvador, El Salvador. pag. 2.

ESCUELAS RENOVADAS - ESCUELAS EXPERIMENTALES

Surgen en 1952. Fue un gran esfuerzo de capacitación en metodologías activas, experimentales, que permitieron a los maestros trabajar con mucha iniciativa, en equipo, estableciendo correlación entre materias. Se promovió mucha entrega y mística. Los maestros recuerdan que una chilena los motivó en este camino. Se promovieron los Centros de Interés, la Educación Personalizada. Se dió mucha participación en los Consejos de Maestros, los Consejos Estudiantiles, las Sociedades de Padres de Familia.

En el III Ciclo se dió énfasis al Aula Laboratorio, la creación de Bibliotecas con Maestros Orientadores a cargo: uno para el area de ciencias y otro para humanidades. Se fomentó la participación de los alumnos en exposiciones orales de sus trabajos de investigación. Se crearon los clubes respondiendo al interés de los propios alumnos, y los comités en función de las necesidades de su comunidad (escuela).

Funcionaron 17 escuelas de este tipo en todo el país y despertaron mucho interés. Se convirtieron en escuelas de demostración. Decaen estas escuelas cuando se impone el doble turno en un mismo centro, pero aún subsisten 7 escuelas en San Salvador y en otros departamentos. Los maestros reciben aún el incentivo de 50 colones como sobresueldo por participar.

PROGRAMA "GRADO 0"

Este programa se inició dentro de centros de educación básica y se dedicó prioritariamente a los niños de 6 y 7 años de edad que, por razones socio-económicas, requerían de la etapa de aprestamiento antes de comenzar la lecto-escritura. La finalidad del Programa fue de nivelar a los niños a fin de evitar las frustraciones propias de la repitencia.

IV. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS PARA EDUCACION BASICA

Frente a los problemas detectados, y tomando en cuenta las experiencias e innovaciones realizadas a nivel gubernamental y no gubernamental en el país, así como en países latinoamericanos que pretenden encarar similares deficiencias en el sistema educativo, proponemos las siguientes recomendaciones[27]:

1. RECOMENDACIONES PARA EL CORTO PLAZO (1994):

1.1. - EXPANDIR LA OPORTUNIDAD DE ACCESO INCORPORANDO 27,000 NIñOS ADICIONALES EN EL PRIMER GRADO:

Se estima que la cantidad de niños que en 1994 podría quedarse fuera del sistema educativo se aproxima al 15% de la población del grupo de edad de 6 a 7 años, es decir, alrededor de 27,000 niños. Este grupo se reparte según la proporción siguiente: 5% menores que necesitan de educación especial, 3% alumnos regulares de las zonas urbano-marginales y 7% alumnos regulares de las zonas rurales. Se debe ampliar la cobertura atendiendo en forma prioritaria a este grupo de edad y ofrecerles mayores posibilidades de éxito dentro de la escuela.

1.1.1.- CONSTRUCCION DE 700 AULAS PARA ATENDER LA MATRICULA DEL PRIMER GRADO

Resolver el problema más relevante relacionado con el acceso a la educación atendiendo a 27,000 niños, mediante la construcción de 700 aulas para atender a dicho estrato poblacional en el Primer Grado.
Al año siguiente se necesitaría atender a los alumnos promovidos de primer a segundo grado. Parte de esos niños podrían ser atendidos con la actual capacidad ya que el tamaño medio de las secciones del segundo grado es inferior a la del primer grado. Junto con elevar la capacidad de atención, es probable que las nuevas aulas permitan mejorar la distribución de alumnos por maestro en algunas zonas y faciliten la cercanía de los maestros a los centros educativos.
El costo por aula amoblada se estima en ¢ 123,000, lo que implica un costo total para las 700 aulas de 86 millones de colones (US$ 10 millones).

---

27. Anteriormente se han realizado estudios sobre la problemática educativa que presentan propuestas de solución a los problemas señalados, pero no han sido tomados en cuenta; en algunos casos existen coincidencias con varias de las recomendaciones señaladas en ESTUDIO DE REFERENCIA. op. cit.

1.1.2. - CONTRATO DE 700 MAESTROS NUEVOS PARA PRIMER GRADO

Sería necesario contratar un máximo de 700 maestros que hacen falta para atender a los 27,000 alumnos, a razón de 40 niños por maestro. Este número de nuevos maestros podría ser menor si se lograra mejorar la técnica de enseñanza de la lectura-escritura, a fin de reducir el número de repitentes en primer grado, liberando así más espacio para atender nuevos alumnos.
Se estima que la contratación de 700 nuevos maestros con un sueldo mensual de ¢ 1,800 y ¢ 900 de beneficio anual, representaría un total al año de ¢ 15.8 millones (US$ 2 millones).

1.1.3.- AMPLIACION DE PROGRAMAS DE ALIMENTACION ESCOLAR

Está comprobado que niños mal alimentados no pueden rendir académicamente. Los niños se enferman con mayor frecuencia y faltan a la escuela. Los programas de alimentación escolar deben ser ampliados y mejorados, por medio de una mayor participación de la comunidad, procurando atender a los niños más pobres tanto en las zonas rurales, como en las urbano-marginales.
Esto exige una mejor organización, así como una mayor coordinación con Organismos Internacionales (PMA) y entidades estatales, para ampliar y optimizar el servicio.

1.1.4.- MEJORA EN LA ENTREGA DE CANASTA BASICA A ALUMNOS

La entrega de materiales educativos a los alumnos debe realizarse de manera más eficiente a través de una mayor participación de los padres de familia en la compra y reparto de los mismos. El MINED debe hacer entrega de los recursos económicos de acuerdo a las cifras de matrícula a las instancias descentralizadas a fin de mejorar este aspecto.
Esto reduciría el costo de los útiles escolares y por lo tanto los alumnos llegarían a la escuela y estarían en mejores condiciones de participar en el aula, logrando mejores resultados.
El costo ya está contemplado dentro del Programa SABE.

1.1.5.- CAMPAñAS DE INGRESO OPORTUNO

Es menester tomar en cuenta la urgencia de concientizar a la población sobre la educación como factor de desarrollo y la necesidad que los alumnos ingresen a la escuela a la edad apropiada (6 ó 7 años). Esto se lograría mediante campañas masivas en la prensa, radio y televisión.
El costo estimado de dichas campañas puede ser cubierta mediante el apoyo desinteresado de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como del sector privado y los gremios. Sería necesario que el MINED edite algunos afiches con

este fin.
El costo se estima en ¢ 880 mil (US$ 100 mil).

1.2.- FORMACION DE MAESTROS EN SERVICIO:

La mejora de la calidad educativa pasa por una mejor capacitación de los docentes en servicio, actualizándolos en metodologías educativas participativas.

1.2.1.- TALLERES DE FORMACION DE MAESTROS EN SERVICIO

A fin de lograr la adquisición efectiva de las nuevas destrezas metodológicas, es necesario realizar talleres de formación de maestros en servicio, que se caractericen por: identificación de problemas de enseñanza, discusión por grupos de maestros, ensayo sistemático de alternativas de solución y discusión de los resultados de dichas aplicaciones. Actualmente se realizan actividades de formación de maestros en servicio, sin embargo, se podría dar mayor énfasis a la participación más directa de los maestros y al aprovechamiento de la experiencia de los mismos.
Una mejor formación de los maestros permitiría motivar y atender con mayor eficiencia a los alumnos. Esto redundaría en una menor deserción, mayor asistencia de los alumnos, así como una asistencia más regular del maestro a clase. Todo esto ayudaría a ofrecer a los alumnos procesos de aprendizajes más atractivos y pertinentes.
El costo se considera incluído dentro del Programa SABE.

1.2.2.- REUNIONES DE MAESTROS PARA INTERCAMBIAR EXPERIENCIAS

Reconociendo que los maestros bien motivados están realizando algunas experiencias educativas innovadoras que benefician a sus alumnos, se podría organizar encuentros para el intercambio de ideas y prácticas docentes. Grupos de maestros de escuelas cercanas se reunirían una vez por mes para comparar experiencias. Con adecuada orientación, podrían identificar problemas comunes y buscar y ensayar las mejores soluciones. A través de ensayo y error podrían ir mejorando permanentemente su trabajo en el aula. Este aspecto representaría un costo reducido ya que bastaría con disponer de materiales de información para los maestros. El costo de supervisión ya está contemplado en el presupuesto. Los folletos para los maestros podrían lograrse con un monto de ¢ 440 mil (US$ 50 mil).

1.2.3.- SELECCION DE CATORCE (14) ESCUELAS DE DEMOSTRACION

Con el fin de permitir a los maestros en servicio, así como a los nuevos maestros y a la comunidad educativa conocer sobre las prácticas pedagógicas participativas se debería seleccionar 14 Escuelas de Demostración en diferentes zonas del país (una por departamento). En éstas trabajarían maestras dispuestas a realizar experiencias

innovativas dentro de las condiciones normales de una escuela promedio, elaborar o adaptar material educativo para compartirlo con los interesados.
Estas escuelas permitirían mostrar la factibilidad de llevar a cabo clases que den atención personal a los alumnos dentro de la jornada de trabajo habitual del profesor, mejorando la calidad educativa y logrando resultados en plazos cortos.
El costo estaría determinado por la colaboración de especialistas en la elaboración y adaptación de materiales, y la disponibilidad de fotocopias de los prototipos para probarlo con los alumnos. No se contempla fondos especiales para infraestructura y equipamiento de estas escuelas.
Sólo se considera que se requeriría de una cantidad aprox. de ¢ 880 mil (US$ 100 mil).

1.3.- PROVISION DE MATERIALES EDUCATIVOS

Este punto se refiere a la necesidad de poder contar con libros y materiales que apoyen la labor del docente y que faciliten el aprendizaje a los educandos.

1.3.1.- LIBROS DE TEXTO

Asegurar que cada alumno reciba uno o dos libros de texto al año porque el disponer de texto permite asegurar mejores niveles de aprendizaje. Los textos ofrecen la oportunidad de que los alumnos lean y tengan posibilidad de tener otras experiencias que eviten el copiado de la pizarra o el dictado por parte de la maestra.
El disponer de Libros de Texto debería reducir los problemas de deserción, ayudar a los niños que faltan a clases pudiendo realizar tareas en casa, apoyar a los maestros que atienden aulas multi-grados a organizar el trabajo personal de sus alumnos, ampliar el tiempo disponible para el aprendizaje.
Debido a que el MINED ya ha puesto en marcha el programa de difusión de textos, este aspecto no representaría un costo adicional.

1.3.2.- BANCO DE LIBROS EN ESCUELA

El sistema de Banco de Libros dentro de una escuela fomenta el uso colectivo de los libros, el cuidado de los mismos por los alumnos. La escuela recibe los libros de textos y los da en uso a los niños, los que tienen que cuidarlos mientras lo utilizan, pues al fin del año escolar lo entregan para poder recibir en cambio el libro correspondiente al siguiente grado. Esto permite un uso de los mismos libros durante unos 4 ó 5 años, cuando ya deben ser repuestos por versiones más actualizadas. Esto rebajaría el costo de entrega de libros de textos cada año.
El costo de este sistema sólo implicaría un folleto para cada maestro a fin de que conozca las bondades de este sistema y motive a sus alumnos y padres de familia a colaborar en el apropiado tratamiento del libro, lo que representaría una inversión inicial aproximada de ¢ 440 mil (US$ 50,000).

1.3.3. - BIBLIOTECAS DE AULA

El MINED debería dotar de bibliotecas mínimas de aula a cada escuela. Esto consistiría en un paquete de aproximadamente 60 a 80 libros de consulta o de lectura para promover el interés por la lectura independiente y la investigación.
También facilitaría el trabajo en aula, ayudando al maestro a contar con otros recursos para motivar a los alumnos, estimularía el auto-aprendizaje de los niños y, lo que es muy importante, despertaría el interés por la lectura.
Su costo se estima que llegaría a ¢ 17.5 millones (US$ 2 millones) al año, que se podría solicitar a organismos internacionales.

1.3.4.- LIBERAR A MAESTROS DE RESPONSABILIDAD POR PERDIDA DE LIBROS

Se recomienda emitir un dispositivo legal que libere a las maestras de la responsabilidad por la pérdida de libros en su aula. Esto facilitaría la circulación de los libros, en vez de tenerlos guardados en cajas con el fin de que no se extravíen, evitando así su circulación y uso.
Este aspecto, como otros anteriores, ayudaría a mejorar las prácticas educativas ya que los maestros y los alumnos contarían con libros para usar y buscarían mecanismos creativos de cuidado y de mayor responsabilidad colectiva.
El costo contemplado de ¢ 440 mil (US$ 50 mil) sería destinado a la difusión de la necesidad del uso de las bibliotecas de aula.

1.3.5.. - ESTABLECER Y DIFUNDIR CRITERIOS DOCENTES PARA EVALUAR CALIDAD DE TEXTOS

Si bien existen criterios claros para evaluar la calidad física del texto, falta definir los criterios pedagógicos que deben cumplir los textos. Por ejemplo, convendría asegurar que los textos permitan que los alumnos: utilicen el conocimiento previo, trabajen en pequeños grupos, preparen informes escritos, tomen opciones dentro de marcos bien definidos, usen el contexto en que están insertos, lleven a cabo actividades con la familia, hagan, valoren y comprendan, realicen ejercicios de auto-evaluación y soliciten la supervisión del maestro. Criterios de este tipo permitirían que los textos facilitaran el trabajo personal de los alumnos y un trabajo más profesional del profesor, que no tendría que perder tiempo dando instrucciones rutinarias que deben encontrarse escritas en el texto.
El costo de este aspecto equivaldría a ¢ 440 mil (US$ 50 mil) por concepto de las guías de evaluación de textos para los maestros.

2. RECOMENDACIONES A MEDIANO PLAZO (DE 1994-1998)

2.1.- DESCENTRALIZACION DE DECISIONES

Muchas de las decisiones de carácter educativo deben ser tomadas en instancias que estén cerca de la propia realidad y de los actores de la educación: alumnos, maestros y comunidad. Debe promoverse una participación democrática de todos los sectores de la sociedad.

2.1.1.- CREACION DE 14 OFICINAS DEPARTAMENTALES

La descentralización ya iniciada en el MINED debe ser impulsada con mayor firmeza y llevar la toma de las decisiones a nivel departamental. También sugerimos que se formen comités locales de apoyo a la educación a nivel de municipios o grupos de municipios. Estos podrán asumir responsabilidades de control de calidad educativa en sus respectivos lugares, por medio de acciones conjuntas y de incentivos a escuelas. Este esfuerzo permitirá que la escuela tenga mayor relevancia con la localidad y que se vincule a procesos de cambio y desarrollo necesarios, promoviendo la participación de los padres de familia en la búsqueda de soluciones. Analizamos que casi todos los problemas encontrados podrán encontrar canales de solución más apropiados en estos niveles de participación.
Debido a que este proceso de descentralización requerirá de implementar oficinas a nivel de 14 departamentos, en vez de solo 3 regionales, como hasta ahora, se calcula que el costo bordeará los ¢ 17.5 millones (US$ 2 millones).

2.1.2.- PROMOVER RELACIONES DE PARTICIPACION ESCUELA-COMUNIDAD

La calidad de la educación será mejorada cuando los padres y madres de familia participen en la educación de sus hijos, junto con los maestros, no sólo por el control que ellos ejercerán sobre la puntualidad y la dedicación de los docentes, sino por la relevancia que adquirirá la educación respecto a la vida diaria.
El MINED debe promover experiencias que apunten a incorporar a las madres y padres dentro de las actividades educativas, a través de las capacitaciones de los maestros. También se deben establecer coordinaciones de trabajo a nivel de la base con otros sectores, como salud con el fin de beneficiar la atención integral del menor. Esto está considerado dentro del presupuesto de SABE.

2.2.- RACIONALIZAR NUEVOS NOMBRAMIENTOS

Se ha constatado que un maestro que vive en la comunidad y se identifica con ella se compromete en una educación más relevante, y favorece el aprendizaje de los alumnos. Los nombramientos de los futuros maestros deben tomar en cuenta esta situación y

deben ser otorgados considerando el lugar de vivienda. Es preferible contratar un estudiante de la carrera magisterial que vive en la zona y va a llegar a la escuela regularmente, que un maestro graduado pero que por vivir alejado no va a atender apropiadamente a sus alumnos.
El nombramiento de maestros que viven cerca de las escuelas se facilita en un proceso descentralizado y reduce el costo. Este estaría determinado por el diseño y operación de un sistema de información con los datos de concursantes y postulaciones. Una estimación preliminar alcanza a ¢ 2 millones (US$ 250 mil).

2.3.- MEJORAR ASISTENCIA A CLASES DE LOS MAESTROS

Se debe invocar al compromiso profesional del docente, pero a la vez deben funcionar mecanismos de control por parte del MINED y de la comunidad local que favorezcan el aprendizaje de los alumnos. La asistencia continua del maestro a clase, junto con el buen uso del tiempo disponible, permitirá que los educandos se sientan mejor atendidos y por lo tanto mejoren su rendimiento.
Una vez más, el costo de este aspecto es reducido. Sólo tendrá que hacerse campañas por medios masivos sobre el trabajo docente y permitir a la comunidad conocer sus derechos en cuanto a la educación de sus niños. Se estima que sólo se requiere de ¢ 440 mil (US$ 50 mil).

2.4.- MEJORAR FORMACION PRE-SERVICIO DE LOS MAESTROS

La formación del docente de educación básica debe ser retomada con seriedad por parte del Estado. Se debe dar prioridad a la formación de maestros para las zonas más alejadas, ubicando los nuevos Centros de Formación Magisterial en los departamentos más necesitados, mediante convenios con Universidades u otras instituciones con experiencia en capacitación. Cada Centro de Formación debe tener una Escuela de Demostración a su cargo para la realización de prácticas docentes y la coordinación de experiencias educativas con otras escuelas cercanas. El nuevo maestro debe recibir formación sólida en aspectos académicos generales, pero por encima de todo, una preparación para la conducción de grupos de niños, compromiso con la comunidad, identificación de problemas y búsqueda de soluciones adecuadas.
El costo de estos cambios trascendentales requerirá una inversión inicial en el estudio de la propuesta de ¢ 4.5 millones (US$ 500 mil). Pero el MINED tendrá que priorizarlo dentro de su estrategia de coordinación con Organismos Internacionales.

2.5.- INCREMENTO DE SALARIOS (Y MAS TIEMPO DE ENSEñANZA POR AñO)

Es menester ubicar a la profesión del maestro dentro de un nivel social mejor considerado para atraer a personas calificadas a la carrera docente. Uno de los aspectos es la remuneración y los incentivos que se le dan a los maestros por su tiempo de

servicio, su trabajo de investigación educativa y su innovación pedagógica. El Escalafón Magisterial debe contemplar cambios para reconocer de igual manera a los docentes que se preparan para trabajar en cualquiera de los niveles educativos. También se debe extender el horario escolar, los dias de clase por año para beneficiar a los alumnos.
El costo aproximado es de ¢ 26.5 millones (US$ 3 millones).

2.6.- PROMOVER Y ESTUDIAR INNOVACIONES

Los esfuerzos de maestros y escuelas por renovar la educación, planteando cambios curriculares acordes con las necesidades actuales y que permitan analizar nuevos caminos de participación a todo nivel, deben ser apoyados con decisión. La sociedad en su conjunto debe interesarse en promover estos cambios dentro de la escuela pública. Las diferentes instituciones de índole cultural y educativo, así como el sector privado y los gremios, deben buscar formas de crear incentivos y difundir estas experiencias.

2.6.1. CAPACITAR E INCORPORAR A LOS MAESTROS POPULARES

Los maestros populares, que han venido atendiendo a una población estudiantil del nivel de básica importante, y que no han accedido a un nivel educativo adecuado con la función que desempeñan deben recibir el necesario apoyo para su formación y su reconocimiento. Debido a que la mayor parte de ellos labora en zonas donde no llegan los maestros graduados, y además viven en las propias comunidades necesitadas, no debe desperdiciarse este recurso humano. La capacitación debe ser coordinada con las ONGs que prestan servicio en las zonas y lograr su total incorporación al sistema formal. De esta manera los niños atendidos por ellos también se verían beneficiados y se ampliaría la cobertura escolar.
El costo que representaría la capacitación y nivelación de los maestros populares, así como la atención a los alumnos se estima es ¢ 5 millones (US$ 600 mil).

ANEXO 1

ULTIMO GRADO APROBADO EN POBLACION MAYOR DE 14 ANOS

		ningún	1-3	4-6	7-9	10-12	13+
Total	3052200	28%	20%	21%	14%	12%	6%
Masc.	1396150	25%	20%	21%	15%	12%	7%
Fem.	1656050	30%	20%	20%	12%	12%	6%
Urbano	1579712	16%	14%	21%	18%	19%	12%
Masc.	692996	12%	13%	21%	20%	24%	14%
Fem.	782316	22%	17%	23%	18%	22%	11%
Rural	1472488	41%	26%	20%	9%	3%	1%
Masc.	771334	43%	25%	19%	8%	4%	1%
Fem.	703154	38%	27%	21%	10%	3%	1%
Metro.	746565	9%	11%	20%	19%	24%	16%
Masc.	324896	6%	9%	20%	21%	24%	20%
Fem.	421669	13%	13%	20%	13%	23%	14%

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1992

ANEXO 2.

MATRICULA DE EDUCACION BASICA POR SECTOR 1984-1992

	parv			1er			2do		
AÑO	pub	pri	tot	pub	pri	tot	pub	pri	tot
1984	39038	16185	55223	217071	12357	229428	141909	10072	151981
1985	45450	17050	62500	224020	15534	239554	145206	13041	158247
1986	47484	24357	71841	227500	18034	245534	150147	14864	165011
1987	42228	26288	68516	218423	19915	238338	150017	16934	166951
1988	0	0	0	239685	0	239685	158506	0	158506
1989	41970	19954	61924	234031	0	234031	156580	0	156580
1990	44683	22135	66818	194234	17937	212171	131143	14994	146137
1991	52706	31159	83865	195695	21671	217366	134635	18565	153200
1992	65485	32215	97700	205824	22168	227992	136072	18303	154375

3er			4to			5to			6to		
pub	pri	tot	pub	pri	tot	pub	pri	tot	pub	pri	tot
110242	8866	119108	87553	7883	95436	65636	6665	72301	55700	6136	61836
118870	11823	130693	94948	10472	105420	74792	9265	84057	56242	8037	64279
123889	13670	137559	102920	12505	115425	81911	10692	92603	65090	9779	74869
122658	15744	138402	103044	14653	117697	84103	13054	97157	68659	11698	80357
136173	0	136173	116493	0	116493	91270	0	91270	82311	0	82311
132995	0	132995	11703	0	11703	98943	0	98943	83733	0	83733
111628	14284	125912	95131	13659	108790	81981	13088	95069	69497	12100	81597
115373	17801	133174	98912	16929	115841	84406	16068	100474	74109	15323	89432
118236	17420	135656	101762	16521	118283	86706	15743	102449	75434	15046	90480

ANEXO 2.
MATRICULA DE EDUCACION BASICA POR SECTOR 1984-1992...

	7mo			8vo			9no			Total 1-9
AÑO	pub	pri	tot	pub	pri	tot	pub	pri	tot	
1984	46027	6241	52268	38029	5844	43873	32745	5807	38552	824570
1985	46285	8075	54360	38508	7503	46011	33790	7186	40976	880677
1986	47582	9267	56849	40076	8268	48344	34664	8095	42759	935369
1987	52498	11275	63773	40141	9743	49884	34737	8929	43666	947044
1988	0	0	0	0	0	0	0	0	0	707945
1989	56909	11251	68160	44665	10305	54970	36227	9438	45665	937001
1990	57028	100322	157350	48045	9178	57223	40005	8566	48571	990848
1991	59537	14796	74333	49032	13387	62419	42056	12376	54432	968695
1992	62404	15105	77509	51931	14362	66293	43435	12852	56287	1008741

Fuente: Ministerio de Educación

ANEXO 3

ASISTENCIA ESCOLAR POR EDAD Y NIVEL ECONOMICO 1992

Edad	Tot	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Primer Quintil													
Total	53%	7%	16%	30%	55%	66%	74%	75%	76%	71%	64%	53%	45%
Urban	68%	18%	27%	48%	68%	78%	86%	85%	89%	85%	80%	74%	68%
Rural	49%	4%	13%	26%	50%	65%	72%	76%	71%	66%	62%	46%	39%
Segundo Quintil													
Total	59%	11%	20%	38%	62%	71%	80%	83%	81%	78%	70%	59%	52%
Urban	78%	26%	49%	63%	83%	91%	93%	92%	95%	94%	89%	83%	78%
Rural	51%	5%	14%	29%	58%	63%	73%	77%	73%	70%	64%	52%	45%
Tercer Quintil													
Total	68%	20%	36%	54%	71%	84%	87%	88%	87%	84%	74%	72%	58%
Urban	84%	36%	61%	77%	91%	94%	98%	96%	97%	93%	93%	83%	81%
Rural	53%	8%	12%	33%	51%	67%	78%	77%	76%	75%	61%	54%	43%
Cuarto Quintil													
Total	78%	30%	53%	74%	84%	91%	93%	94%	95%	91%	86%	74%	70%
Urban	89%	50%	78%	85%	95%	97%	97%	97%	99%	97%	96%	84%	83%
Rural	60%	11%	21%	44%	61%	80%	78%	85%	81%	75%	63%	60%	44%
Noveno Decil													
Total	84%	41%	69%	83%	90%	96%	90%	96%	96%	94%	89%	79%	81%
Urban	92%	69%	86%	94%	92%	100%	99%	97%	96%	94%	98%	90%	86%
Rural	65%	11%	31%	54%	69%	84%	86%	91%	89%	87%	66%	60%	51%
Decimo Decil													
Total	85%	53%	74%	85%	91%	99%	95%	96%	97%	92%	90%	87%	82%
Urban	92%	74%	78%	98%	94%	97%	98%	97%	98%	100%	91%	96%	91%
Rural	63%	6%	18%	58%	72%	88%	78%	89%	90%	79%	73%	59%	49%
Total													
Total	65%	18%	31%	48%	67%	77%	83%	85%	84%	81%	74%	65%	59%
Urban	79%	33%	52%	67%	82%	89%	93%	92%	94%	92%	89%	82%	79%
Rural	54%	7%	16%	34%	56%	69%	76%	79%	77%	73%	62%	53%	43%

Fuente :Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples

ANEXO 4

TASA DE ASISTENCIA POR REGION

Edad	CENTRAL Total % asisten			OCCIDENTAL Total % asisten			ORIENTAL Total % asisten		
	T	M	F	T	M	F	T	M	F
4 - 6	32	31	33	22	21	22	28	28	28
7-15	75	76	75	67	69	66	73	73	73
13-15	66	69	64	55	60	50	63	65	61

Edad	CENTRAL Rural % asisten			OCCIDENTAL Rural % asisten			ORIENTAL Rural % asisten		
	T	M	F	T	M	F	T	M	F
4 - 6	20	19	21	13	14	12	22	22	23
7-15	69	70	68	60	62	59	67	67	68
13-15	58	61	56	43	50	35	55	58	53

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Multiples 1991-92 (MIPLAN)

ANEXO 5

¿ POR QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA ?

AREA METROPOLITANA

	7-9			10-12			13-15	
	Total	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total	Masc	Fem
TRABAJO	3%	0%	7%	10%	11%	7%	25%	25%	25%
ESCUELA DISTANTE	2%	3%	0%	0%	0%	0%	2%	4%	1%
FALTA DE RECURSOS	45%	44%	47%	38%	29%	57%	26%	32%	21%
NO LE INTERESA	9%	14%	3%	19%	21%	14%	24%	20%	27%
OFICIOS DOMESTICOS	0%	0%	0%	2%	0%	7%	7%	2%	10%
OTROS	41%	39%	43%	31%	39%	14%	17%	18%	16%

CENTRAL

	7-9			10-12			13-15	
	Total	Masc	Fem	Total	Masc.	Fem	Total	Masc.	Fem
TRABAJO	1%	2%	1%	7%	10%	2%	18%	29%	8%
ESCUELA DISTANTE	9%	7%	10%	7%	6%	8%	4%	5%	4%
FALTA DE RECURSOS	33%	34%	31%	40%	41%	40%	30%	29%	32%
NO LE INTERESA	14%	14%	14%	18%	20%	86%	25%	[illegible]	25%
OFICIOS DOMESTICOS	2%	1%	3%	5%	1%	9%	10%	0%	18%
OTROS	41%	41%	41%	23%	22%	25%	13%	11%	14%

OCCIDENTE

	7-9			10-12			13-15	
	Total	Masc	Fem	Total	Masc.	Fem	Total	Masc.	Fem
TRABAJO	1%	1%	0%	10%	17%	2%	21%	35%	21%
ESCUELA DISTANTE	10%	8%	10%	9%	6%	9%	5%	4%	5%
FALTA DE RECURSOS	30%	32%	32%	34%	30%	40%	25%	25%	25%
NO LE INTERESA	17%	16%	15%	21%	25%	19%	23%	21%	23%
OFICIOS DOMESTICOS	1%	0%	3%	6%	1%	10%	12%	0%	12%
OTROS	42%	43%	40%	20%	21%	21%	15%	15%	15%

ORIENTE

	7-9			10-12			13-15	
	Total	Masc	Fem	Total	Masc.	Fem	Total	Masc.	Fem
TRABAJO	1%	1%	0%	7%	13%	0%	11%	16%	6%
ESCUELA DISTANTE	4%	4%	3%	3%	3%	2%	4%	3%	5%
FALTA DE RECURSOS	41%	40%	43%	41%	40%	42%	31%	33%	30%
NO LE INTERESA	17%	20%	14%	26%	25%	26%	35%	39%	32%
OFICIOS DOMESTICOS	1%	1%	2%	5%	2%	7%	9%	0%	17%
OTROS	36%	34%	38%	19%	17%	21%	10%	9%	11%

Fuente: Ministerio de Educación 1992.

ANEXO 6

PORCENTAJE DE LOS QUE ESTUDIAN ACTUALMENTE Y REPITEN GRADO POR NIVEL ECONOMICO
(Educación Básica)

	Total País		**Urbano**		**Rural**	
	Estudian	% repiten	Estudian	% repiten	Estudian	% repiten
Total	1084417	12%	545877	9%	538540	16%
1o Quintil	252431	17%	145943	11%	117953	18%
2o Quintil	258989	14%	132528	9%	124209	17%
3o Quintil	243338	11%	117596	8%	113455	16%
4o Quintil	197545	9%	91219	6%	107381	14%
9o Decil	77145	6%	32958	6%	42682	12%
10o Decil	54960	7%	25633	5%	32860	12%

Fuente: Ministerio de Educación, 1993.

Nota: Cantidades en Urbano y Rural no suman al total del país debido a que los quintiles fueron calculados según, zonas urbanas, y rurales.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

QUINTO CAPITULO

EDUCACION MEDIA

Leonor Cariola
José Luis Guzmán

Enero de 1994

Este es uno de diez capítulos del Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

RESUMEN

La educación secundaria existe desde el siglo pasado. Durante el presente siglo fue afectada por las reformas de 1945 y 1968. La primera creó el Plan Básico (3 años entre la educación primaria y la educación especializada). La segunda amplió la educación básica a 9 años y diversificó la educación media en especialidades. La reforma del 68, además, intentó vincular el sistema educativo a los planes de desarrollo económico/social.

Según los datos de los últimos 30 años la matrícula ha crecido progresivamente en términos absolutos hasta alcanzar un poco más de 100 mil alumnos en 1992. Las tasas brutas de escolaridad han crecido lentamente de 17% a 27% entre 1965 y 1992. En el conjunto latinoamericano, El Salvador está entre los países con tasas de escolaridad más bajas. 90% de alumnos promovidos en el 9o. grado ingresan al nivel medio. Aproximadamente 90% de los alumnos del nivel medio ingresan al nivel superior.

De acuerdo a la legislación y a distintos grupos interesados, la educación media debe preparar a los alumnos para el nivel de educación superior, para el desempeño en el mundo laboral o para ambos.

Los centros educativos son atendidos por los Jefe de Departamento de Media (uno por cada uno de las tres regiones) y, teóricamente, por el sistema de supervisión. En general, el nivel no ha tenido prioridad y no ha recibido atención especializada. Hay descoordinación entre el nivel técnico y el nivel administrativo y prácticas inadecuadas en el nombramiento de directores y profesores.

Existen 275 centros privados y 180 públicos (1991). El tamaño y la calidad de los centros es variable. Hay 1290 plazas en la categoría docente III (1993). Esto representan el 5% de las plazas de docente del Ministerio de Educación. Hay descontento generalizado en relación al desempeño de los maestros combinado con falta de incentivos profesionales.

Aproximadamente 50% de la matrícula está representada por mujeres. 97% de la matrícula es urbana y 49.5% es pública. Geográficamente, la matrícula se distribuye así: 16% en occidente, 66% en el centro y 18% en oriente y 50% en el AMSS (1992).

El nivel ofrece teóricamente 31 opciones agrupadas en 10 modalidades de bachillerato. Las matrículas en Comercio y Administración, Académico, Industrial y en Salud representan respectivamente: 53%, 27%, 10% y 5% (95% de la matrícula nacional).

Los contenidos se organizan por medio de planes y programas de estudio vigentes desde la reforma de 1968. Todas las modalidades de bachillerato tienen un componente

general y uno vocacional. El peso (horas/clase por semana) del componente general es constante, mientras el peso del componente vocacional varía de una modalidad a otra.

En base a las cifras de repetición y deserción, el tiempo para graduar a un alumno es 3.72 años y hay un 20% de desperdicio de recursos (la eficiencia interna es mayor en el sector público, menor en las regiones occidental y oriental y menor para las mujeres de la región central). Hay una alta movilidad entre modalidades y opciones.

Respecto de los niveles inferiores, la educación media aumenta los ingresos y produce una mayor contribución a la productividad. Técnicos del Ministerio de Educación, directores y maestros de secundaria, profesores universitarios y empresarios manifiestan insatifacción sobre la calidad y relevancia de la educación media.

Las principales necesidades en el nivel medio están relacionadas con los siguientes aspectos: revisión curricular, atención adecuada al nivel y sus especificidades, racionalización de la coordinación técnica y administrativa, capacitación a maestros, directores y funcionarios, evaluación de resultados, atención a los mecanismos de financiamiento, y control de la equidad.

Se presentan tres recomendaciones generales: Asegurar mecanismos de participación en la implementación de innovaciones, atender el mejoramiento de la calidad en el corto plazo y atender las necesidades de crecimiento de la cobertura en el mediano plazo.

A nivel específico, se presentan varias recomendaciones relacionadas con el mejoramiento de la calidad. En primer lugar, es necesario efectuar un cambio curricular, lo que significa: simplificar el número de opciones y asignaturas, crear una estructura curricular flexible y desarrollar el nivel profesional de los maestros. Se recomienda además, implementar mecanismos de autogestión de los centros públicos, descentralizando la toma de decisiones y la responsabilidad sobre los resultados. Luego, se recomienda desarrollar una atención especializada al nivel secundario, crear un sistema de evaluación a mediano plazo y asegurar la equidad mediante la atención a las regiones y los estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos.

EDUCACION MEDIA

Leonor Cariola
José Luis Guzmán

INTRODUCCION

El presente informe analiza el subsistema de educación media en El Salvador. Los capítulos son los siguientes:

I. Contextualización del nivel: que presenta un breve análisis histórico de la educación media después de la Reforma del 68 y pretende ubicarla al interior del sistema escolar en su conjunto.

II. Diagnóstico del nivel: donde se analiza la organización administrativa, la diversificación de los bachilleratos, la cobertura, el curriculum, la eficiencia interna y la externa del nivel.

III. Principales necesidades.

IV. Recomendaciones.

El estudio utilizó información de carácter primario y secundario. El primer tipo de información se recogió a través de entrevistas, grupos focales y visitas a establecimientos. Se entrevistó a la Ministra de Educación, a la Directora de Planificación y a los Gerentes Regionales de Educación. También se realizaron reuniones con los siguientes grupos focales: (a) directores nacionales (de currículum y supervisión); (b) 2 directores regionales de educación y 3 jefes regionales de educación media; 2 supervisores regionales, 3 departamentales y 6 distritales; (c) 3 grupos con un total de 25 directores y 3 grupos con un total de 26 profesores de institutos nacionales. Además se visitaron centros educativos públicos en Santa Ana, Chalchuapa, San Salvador y Usulután. La información de carácter secundario fue esencialmente de tres tipos: (1) estadísticas oficiales de los Ministerios de Educación y Planificación, (2) documentos oficiales y legislación vigente y (3) investigaciones y análisis realizados con anterioridad.

I. CONTEXTUALIZACION DE LA EDUCACION MEDIA

1. LA EDUCACION MEDIA DESPUES DE LA REFORMA DEL 68.

1.1. La reforma de 1968. La estructura actual de la educación media fue definida con la Reforma Educativa de 1968[1], la cual recibió el influjo del proceso desarrollista de los años 60. El desarrollo hacia adentro, impulsado por el proceso de integración centroamericana, pretendía una ampliación del mercado interno con el objeto de lograr una industrialización para la región, la cual requeriría de mano de obra calificada por el sistema educacional a nivel secundario y superior.

A partir de 1967 la educación se incorpora explícitamente a los planes quinquenales de desarrollo económico y social, implementados por el Gobierno inicialmente a través de la Comisión Nacional de Planeamiento (CONAPLAN) y posteriormente a través del Ministerio de Planificación. A partir del surgimiento de CONAPLAN, la política educativa define la formación de recursos humanos como sustento del desarrollo socio-económico. Los sectores de educación, agricultura e industria se convierten en puntos estratégicos del planeamiento.
El plan quinquenal 1967-1972 del Ministerio de Educación crea una Comisión que definiría la doctrina para la Reforma Educativa Integral. Se pretende transformar la sociedad, considerada insatisfactoria, y lograr el desarrollo a través del sistema educativo, el cual se pretende organizar como sistema productor (Escamilla, 1978).

Esta reforma establece una educación media de tres años después de nueve grados de educación básica. El nivel tiene por objetivo formar bachilleres según distintas especialidades. Se crean 10 modalidades impartidas para 20 carreras, las cuales permiten obtener el título de técnico de nivel medio. Todas ellas permiten el ingreso a la Educación Superior y, a excepción del bachillerato académico, preparan al estudiante en una especialidad de acuerdo a distintas áreas de desarrollo económico.

1.2. Evolución y evaluación de la reforma de 1968. El entusiasmo por la educación media que caracterizó a la Reforma del 68 no se tradujo en aumentos significativos en la tasa de escolaridad. Hubo un crecimiento de la matrícula (total y del sector público) en términos absolutos: de 15,376 estudiantes en 1965 a un poco más de 100 mil en 1992.

---

[1] La educación media, que existió en El Salvador desde 1841, fue reformada en 1945. Antes de este año, la educación secundaria de El Salvador se diversificaba en bachillerato, magisterio, formación del oficinista y formación del contador.

Sin embargo, este importante crecimiento numérico, que representa un aumento de 608% en el sector público y de 583% en el privado, no fue suficiente para aumentar significativamente las tasas de escolaridad en el nivel (que en casi 30 años aumentó de 17% a 27%). Cabe destacar que la participación del sector público ha sido históricamente baja y en la mayoría de los años inferior al 50% (ver cuadro 1.1).

Son tres las preocupaciones fundamentales que orientan esta reforma: cobertura, calidad y relevancia (Escamilla, 1978). Esta última es importante para el nivel medio, pues se espera que este nivel contribuya a la formación de recursos humanos preparados para incorporarse al mercado de trabajo y no sólo para continuar estudios terciarios. Según CENITEC (1989), el objetivo central de especializar la mano de obra era disminuir la proporción del bachillerato Académico. El efecto de maduración de la Reforma fue lento en el cumplimiento de este objetivo. Sólo a partir de 1976 se detecta una disminución en el porcentaje de alumnos en el Bachillerato Académico que favorece exclusivamente al de Comercio y Administración. El efecto en otras modalidades es aún más lento o bien nulo. En los años 80 se observa un aumento más significativo en los Bachilleratos Industrial y Salud. La modalidad agrícola sigue teniendo en 1992 la misma insignificancia que tenía en 1972.

En 1973 se inicia un proceso de evaluación del sistema educativo, con el cual se buscaba proveer la información necesaria para aumentar la eficiencia, acceso y relevancia de la educación escolar y aumentar la capacidad de análisis e investigación en el Ministerio. La preocupación por educación media se limitó a cuantificar la oferta y se manifestó indirectamente a través del cálculo de la tasa de retorno (Plan, 1973). Después de cuatro años de este proceso analítico, aún no se contaba con resultados que permitieran orientar las políticas educativas (Escamilla, 1978).

La estrecha vinculación de la reforma con el modelo desarrollista también mereció críticas y causó frustraciones. No se cumplieron muchas de las grandes esperanzas puestas en la reforma educativa porque ésta no estuvo acompañada y apoyada por cambios estructurales en el plano económico, político y social. Finalmente, se menciona que el modelo económico ya estaba en crisis cuando se iniciaba la reforma y, por tanto, la estructura productiva no fue capaz de absorber los cuadros técnicos formados en los bachilleratos (Molina, 1978; Castellanos, 1986; CENITEC, 1989).

CUADRO 1.1. TASAS DE ESCOLARIDAD, MATRICULA ABSOLUTA NACIONAL Y DEL SECTOR PUBLICO (1965-1992)

	TASA BRUTA	MATRICULA NACIONAL	SECTOR PUBLICO Absoluto	Porcentaje
1965	17	15,376	7,066	45.9
1972	22	22,861	...	...
1973	...	32,260	...	...
1976	21	59,079	26,010	44.0
1979	26	78,107	30,350	38.9
1980	24	73,030	32,687	44.8
1981	23	66,573	31,302	47.0
1983	26	82,573	43,831	53.1
1985	27	90,228	48,707	54.0
1987	29	99,311	49,329	49.7
1989	26	91,448	44,799	49.0
1992	27	105,093	52,021	49.5

Fuente: Fundación Kast (1988).

Nota: El cuadro fue completado utilizando varias fuentes: tasas brutas (de Anuarios de UNESCO; matrícula de 1965 y 1976 (de Escamilla, 1981); matrícula de 1972 y 1973 (de Bernal Gaitán, 1974); datos de 1989 (de FUSADES, 1989); datos de 1992 (de la Unidad de informática, MINED).

CUADRO 1.2. DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MATRICULA PARA CINCO MODALIDADES DE BACHILLERATO Y TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD SECUNDARIA (1972-1992)

	Académico	Industrial	Agrícola	Salud	Comercio y Admon	Otros	Tasa Bruta
1972	49.3	4.9	1.1	0.3	42.1	2.3	22
1974	57.2	4.7	1.7	0.7	33.2	2.5	19
1976	54.9	4.0	2.1	0.5	35.8	2.7	21
1978	42.9	3.9	2.8	0.4	47.6	2.4	25
1980	34.1	4.1	2.9	0.4	52.0	6.5	24
1982	29.6	7.4	3.4	5.1	50.3	4.2	23
1985	31.9	7.6	2.5	8.0	47.4	2.6	27
1989	31.2	9.0	1.8	5.7	50.2	2.1	26
1992	26.7	10.6	1.2	5.2	53.4	2.9	27

Fuente: CENITEC (1989); FUSADES (1989), Anuarios de UNESCO.

CUADRO 1.3. VARIACION EN PUNTOS DE PORCENTAJE DE LA DISTRIBUCION DE MATRICULA POR MODALIDADES ENTRE 1972 Y 1992

Académico	-22.6
Industrial	+ 5.7
Agrícola	+ 0.1
Salud	+ 4.9
Comercio y Administración	+11.3
Otro	+ 0.6

En síntesis las principales modificaciones en los últimos 20 años han sido la disminución del Bachillerato Académico, en favor de Comercio y Administración seguido por Industrial y Salud.

Diversas fuentes señalan que otra de las limitaciones de la reforma fue la poca participación, sea porque esta no fue suficientemente comprometida, porque despertó poco interés, o porque no dio la importancia que correspondía a los educadores. Algunas de las críticas a la reforma han sido desmedidas y simplistas; sin embargo, parece ser que faltó mayor diseminación de sus proyecciones y contenidos y, sobre todo, hubo fracaso en obtener la participación de los interesados. Además, la falta de flexibilidad en la adaptaciones requeridas por un cambio de tal magnitud contribuyó al rechazo (Chávez, 1989).

La discusión sobre los resultados de la Reforma pasaron a un segundo plano cuando se inició la guerra civil en 1981. Ya a fines de los 70 surgió un movimiento estudiantil de oposición política en los institutos nacionales y centros privados de bachillerato. La matrícula de secundaria disminuyó en los primeros años de la guerra (ver cuadro 1.1), probablemente porque unos estudiantes se incorporaron a la lucha armada, otros fueron asesinados como resultado de la represión política y otros, finalmente, salieron del país. Con todo, la guerra no empeoró los niveles de matrícula, los cuales crecieron a partir de 1983. Sin embargo, seguramente tuvo efectos negativos en la calidad de la enseñanza, debido a factores como la restricción financiera, la violencia e inestabilidad política y la falta de renovación profesional del cuerpo docente.

La crisis del nivel básico (en términos de calidad, pero también en términos de acceso), diagnosticada a fines de los 80 (Fundación, 1989)[2], ha obligado a concentrar en él acciones y recursos. Por otra parte, la preocupación por la enseñanza primaria se ha reforzado con la ayuda internacional, exclusivamente dirigida a ese nivel. Esto ha postergado la preocupación por los problemas y la disponibilidad de recursos en el nivel medio.

---

[2] El carácter prioritario de la educación básica aparece expresado claramente en el "Plan del Sector Educacional 1989-1994" del Ministerio de Educación y en el "Plan Nacional de Educación para Todos".

En El Salvador la preocupación por la educación como factor de desarrollo es ya tradicional y por lo mismo ha habido preocupación por la relevancia y la eficiencia de la educación media. Lamentablemente, otros factores históricos impidieron que estas preocupaciones fructificaran en soluciones.

Todos estos son factores que cultural y políticamente pueden colaborar a cambios favorables para el nivel. Sin embargo, también habrá que tener en cuenta una tendencia a buscar las soluciones del nivel a través de las modalidades diversificadas, sin atender suficientemente a los desarrollos al interior del proceso de enseñanza aprendizaje. Por otra parte la priorización del nivel básico ha redundado en despreocupación por el secundario, que si bien ha aumentado en términos absolutos aún mantiene una baja cobertura.

2. EL NIVEL MEDIO AL INTERIOR DEL SISTEMA EDUCATIVO.

2.1 La matrícula. La matrícula de este nivel representa una baja proporción (8,53%) del total de la matrícula. Como se puede ver en el cuadro 1.4, el nivel secundario es pequeño dentro del conjunto del sistema. A nivel nacional sólo es levemente superior a la matrícula en educación parvularia, generalmente el nivel más pequeño en los sistemas educativos, y notablemente inferior en la zona rural.

CUADRO 1.4. DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MATRICULA INICIAL TOTAL POR ZONA Y SECTOR SEGUN NIVEL EDUCACIONAL (1992)

	AMBAS ZONAS		
	TOTAL	PUBLICO	PRIVADO
TOTAL	100	100	100
n	1,231,670	998,918	232,752
PARVULARIA	7.93	6.56	13.84
BASICA	83.54	88.24	63.36
MEDIA	8.53	5.21	22.80

	ZONA URBANA			ZONA RURAL		
	TOTAL	PUBLICO	PRIVADO	TOTAL	PUBLICO	PRIVADO
TOTAL	100	100	100	100	100	100
n	754100	540548	213552	477570	458370	19200
PARVULARIA	9.86	8.28	13.86	4.89	4.52	13.58
BASICA	76.58	82.38	61.89	94.52	95.14	79.70
MEDIA	13.56	9.34	24.25	0.59	0.33	6.72

Esta baja significación numérica se debe en buena medida a la baja eficiencia de Educación Básica. En 1992 la educación básica aprobó en 6o. grado 46.7% y en 9o. grado 32.7% de los alumnos que se matricularon 6 y 9 años antes respectivamente. En parte, también obedece a que un pequeño porcentaje de egresados de 9o. grado no accede al nivel: 7.7% en 1985 y 10.3% en 1992 (cuadro 1.5). Debe notarse que las altas diferencias en las zonas rurales expresan más bien el flujo de los estudiantes del 9o. grado al bachillerato: los alumnos tienden a estudiar secundaria en las zonas urbanas y en el sector privado, independientemente del lugar donde hayan realizado sus estudios básicos.

La mayor concentración en la zona urbana se relaciona con la oferta. De hecho, según datos de 1991, 442 centros educativos de nivel medio (esto representa el 97% a nivel nacional) son urbanos (Ministerio, 1992).

CUADRO 1.5 PORCENTAJE DE ALUMNOS ENTRE 9o GRADO QUE INGRESAN A 1er. AÑO DE BACHILLERATO

	AÑO	TOTAL	URBANO	RURAL
TOTAL	1985	95.27		
	1986	93.00	109.38	7.55
	1992	89.67	109.49	7.68
SECTOR PUBLICO	1985	60.40		
	1986	58.38	71.27	4.81
	1992	58.14	74.35	7.68
SECTOR PRIVADO	1985	299.74		
	1986	235.68	239.24	95.77
	1992	201.32	210.61	75.96

2.2 Instancias administrativas. La estructura organizativa del sistema educacional comprende básicamente tres niveles: el central, que da las normativas a nivel nacional; el regional, considerado como un nivel técnico encargado de la coordinación operativa; y el propiamente operativo representado por las instituciones escolares.

A nivel nacional y en directa dependencia de la Secretaría de Estado existen tres direcciones nacionales: la Dirección Nacional de Educación, la Dirección Nacional de Supervisión y la Dirección Nacional de Administración. La primera, tiene a su cargo siete direcciones: Currículo, Capacitación, Materiales Educativos, Educación Superior, Educación de Adultos, Educación Física y Deportes, y Juventud. Anteriormente la Dirección de Educación Superior incluía a la educación media y existía una Dirección de Educación Básica, pero en 1993 se suprimieron como una medida de la descentralización.

Hay tres Gerencias Regionales (Occidental, Central y Oriental), que dependen directamente de la Secretaría de Estado. De las gerencias dependen Direcciones Regionales homólogas a las del nivel central: Educación, Supervisión y Administración. Cada una de las Direcciones Regionales de Educación cuenta con cinco departamentos, uno de los cuales atiende la educación media. De la Dirección Regional de Supervisión depende la Supervisión Departamental, que reúne la información y coordina las actividades de los supervisores
distritales. Estos últimos están permanentemente en el terreno. De la Dirección Regional de Administración dependen seis departamentos, uno de los cuales es Recursos Humanos, de mucha importancia para las escuelas y centros por su incidencia en el nombramiento de profesores.

En el capítulo siguiente profundizaremos en la incidencia de este organigrama en los

Bachilleratos. Por ahora, sólo nos interesa resaltar que las distintas funciones carecen de especificidad por niveles. Esto no impide la proliferación administrativa y resta dedicación a la educación media porque, --en cada una de las funciones (currículo, capacitación, materiales educativos y supervisión)-- el personal tiende a ocuparse de la Educación Básica que cuenta con mayores recursos y tiene prioridad. La ausencia de preocupación por la educación media y su consecuente deterioro fueron ratificados a todo nivel (Ministra, directores nacionales, gerentes, etc.).

Aunque ha tenido aumentos de matrícula importantes durante la última década, el nivel secundario en El Salvador es pequeño, aunque los aumentos de matrícula en la última década han sido importantes. En gran parte ello obedece al bajo número de graduados de Básica que en porcentajes cercano al 90% accede al nivel secundario. Posiblemente la escasa cobertura secundaria unida a otros factores del desarrollo del sistema colaboran a la poca importancia que se le ha asignado a este nivel desde en las políticas educacionales. Esta poca importancia también se refleja en la organización administrativa del sistema.

No pretendemos cuestionar la prioridad que debe ser asignada a la Educación Básica en un país como El Salvador, cuya población tiene en promedio 4.32 años de escolaridad y 954,840 analfabetos[3]. Sin embargo, postulamos que con urgencia se deben desarrollar planes que paulatinamente permitan actualizar y mejorar la calidad de los Bachilleratos, así como aumentar los niveles de equidad.

Hoy, cuando se trata de reconstruir la paz nacional, resulta difícil incorporar a una juventud que ha crecido en medio de la violencia política y la crisis económica. Las esperanzas se vuelven hacia el sistema educativo tanto para la formación de valores democráticos en los jóvenes como para su capacitación laboral. Ahora se evidencian las consecuencias de postergar el nivel secundario. Esto puede interpretarse como una oportunidad para buscar soluciones urgentes antes que el volumen y masividad del nivel aumenten las dificultades.

[3] Datos del Departamento de Investigaciones del Ministerio de Planificación, "Encuesta de Hogares Múltiple". 1991-1992, 21/06/93, cuadro 0.

II. DIAGNOSTICO DEL NIVEL

1. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

1.1 Dualidad jerárquica entre lo administrativo y lo técnico.

Las líneas técnicas para la educación media provienen desde el nivel central a través de la Dirección Nacional de Educación y la Dirección Nacional de Supervisión, las cuales -teóricamente a través del gerente- se conectan con sus homólogos en las regiones (occidental, central y oriental). En cambio, en los aspectos administrativos, las gerencias regionales tienen completa autonomía e incluso manejan su propio presupuesto (limitado al pago de salarios en el nivel medio).

En el nivel regional el paralelismo organizacional ocurre no sólo entre lo administrativo y lo técnico, sino también al interior de lo propiamente técnico: por ejemplo, entre la Dirección Regional de Supervisión y el Jefe de Departamento de Educación Media. Ya se ha señalado la baja importancia relativa del nivel medio, y en este sentido es ilustrativo que la principal instancia especializada y preocupada por el nivel (el jefe de departamento de Educación Media a nivel regional) esté en una posición jerárquicamente inferior a la del Director Regional de Supervisión. A todos los niveles (en el nivel central, en las regiones, en los centros visitados, etc.) se señaló enfáticamente que el tratamiento de los problemas de la educación media era prácticamente ignorado. Esto significa que el Jefe de Departamento de Educación Media (uno por cada región) es la persona clave que con mayor inmediatez conoce y se ocupa de los centros educativos.

1.2. Los jefes de Educación Media. De lo anterior surgen dos paradojas. En primer lugar, los Jefes de Educación Media tienen cierta autoridad frente a directores y profesores y podemos decir que son líderes en términos profesionales (no sucede lo mismo con los supervisores, como se verá en el punto siguiente). Por otra parte, estos jefes tienen que competir al interior de la Dirección Regional de Educación por recursos, de por sí escasos y normalmente insuficientes para contactarse con los directores. Para esta comunicación dependen básicamente del apoyo de los supervisores, que tienen mayor capacidad de movilidad. Con la excepción de la Región Central, los jefes de Media cuentan con uno o dos técnicos. En la Región Oriental, por ejemplo, hay 84 centros educativos que ofrecen bachillerato (50 del sector público) y, sin embargo, sólo trabajan dos personas en el Departamento de Educación Media.

Según la definición de los propios jefes, su trabajo técnico está orientado a mejorar cualitativamente la educación media. Trabajan a nivel regional haciendo diagnósticos y diseñando planes operativos, con lo cual quieren complementar la formación docente. Son ellos quienes entregan lineamientos técnicos a los directores. También se ocupan de capacitar y asesorar a los profesores encargados del Servicio Social Estudiantil[4], quienes presentan proyectos para ser revisados y aprobados.

Aunque desempeñan principalmente funciones de carácter técnico, los jefes de media realizan también tareas administrativas. Por ejemplo, llevan registro de docentes, los registros de resultados académico y legalizaciones de certificados y títulos[5] .

1.3 El Sistema de Supervisión. La función de supervisión fue reincorporada al sistema a partir de 1989 (MINED, 1990). Entre 1981 y 1989 se impulsó un sistema de núcleos educativos para organizar de acuerdo a criterios de territorialidad las escuelas del nivel básico [6]. Los centros educativos del nivel medio (atendidos antes de 1981 por los supervisores de circuito) quedaron excluidos del núcleo educativo y, aparentemente su vínculo principal con el nivel central ocurrió mediante los Jefes de Departamento de Media.

Supervisión es uno de los subsistemas más controvertidos, especialmente en el nivel

---

[4] Según un plan nacional cada estudiante debe realizar 200 horas de servicio gratuito a la comunidad. Es un requisito de graduación y hay un decreto que lo obliga. Es flexible en relación al tipo de trabajo que el estudiante puede hacer. Según expresaron los Jefes de Media y algunos maestros, ayuda a que los estudiantes aprendan a planificar, conocer las necesidades de su comunidad y trabajar en grupo.

[5] El registro académico se descentralizó desde 1992. Las instituciones educativas legalizan los certificados y controlan las notas de primero y segundo año de bachillerato, mientras que los Jefes de Educación Media legalizan los de 3er. año. Sin embargo, sus testimonios muestran la necesidad de supervisar estas certificaciones y de no convertir los procedimientos en un simple trámite burocrático. Según ellos, hay instituciones públicas y privadas que negocian certificados y títulos, de modo que algunos estudiantes son matriculados aunque hayan reprobado el grado anterior.

[6] Con el propósito de descentralizar la administración y el funcionamiento de los servicios educativos, la nuclearización eliminó el antiguo sistema de supervisión, organizado en función de circuitos escolares. Se crearon 395 núcleos educativos, cada uno de los cuales tenía un director. El núcleo promovería la apertura de las escuelas a la comunidad (Ministerio, 1982).

medio. Se habla de una "supervisión integrada de parvularia hasta bachillerato", lo que constituye un eufemismo, pues detrás de la noción de integralidad se esconde el ya reiterado descuido de la educación media.

La supervisión está compuesta de personal técnico-administrativo encaminado a orientar los procesos técnico-pedagógicos y a detectar necesidades administrativas. Pero en los bachilleratos predomina lo segundo: detectar necesidades (de recursos humanos, equipo y capacitación) y pasarlas a la gerencia.

Los supervisores tienen dificultades para el ejercicio de sus funciones en los Bachilleratos. Muchos de los supervisores son docentes II (preparados para trabajar en el Tercer Ciclo del nivel básico) y, por lo tanto, en la parte académica y técnica no tienen autoridad legal. Por su parte, los directores tampoco están dispuestos a otorgarles esa autoridad, pues los consideran incapacitados para realizar una supervisión adecuada. Esto explica en parte por qué a pesar de tener responsabilidades técnicas sólo trabajen en aspectos administrativos. Aún más, como los recursos son escasos para el nivel secundario, los supervisores no siempre pueden atender a las solicitudes de los centros educativos, lo que aumenta su falta de credibilidad frente a los directores.

Según los Jefes de Educación Media, supervisión "debería" revisar si sus lineamientos técnicos se han cumplido a nivel de establecimientos, pero agregan que en la práctica no hay conexión entre ellos y los supervisores, quienes ni siquiera les informan. Hay múltiples acusaciones mutuas para explicar una descoordinación que es reconocida por ambos grupos. Esta falta de articulación disminuye la eficiencia, representa un desperdicio de recursos y aumenta la burocracia del sistema.

1.4 Nombramiento de directores y profesores. El procedimiento formal para nombrar directores y profesores es centralizado. Además, la práctica de los nombramientos es valorada como inapropiada por parte de profesores, directores y jefes de media.

Cuando queda una vacante en el cargo de director, el Ministerio procede a nombrar un director en forma interina, entre el personal del Centro y a propuesta del grupo de maestros. El interino permanece un año, aunque a veces el período puede prolongarse.

El Ministerio no puede nombrar un director en propiedad, porque existe un tribunal calificador que debe llamar a concurso. Todo maestro puede aspirar y enviar su documentación al tribunal. En igualdad de condiciones, se hace la selección a través de una prueba (lo cual es poco frecuente).

Aunque se presentan críticas respecto a la composición del tribunal, a los criterios de selección y a interinatos

prolongados (hasta 8 años), el mecanismo para nombrar directores tiene más aceptación que el de profesores.

Los profesores son nombrados por el ministerio directamente. En las regiones, supervisión identifica y avala las necesidades de personal en las escuelas frente al Departamento de Recursos Humanos. Este departamento llevaría un registro de postulantes y se daría prioridad a quienes viven cerca del centro educativo y a los más antiguos.

Según los supervisores, después de verificar la necesidad, ellos presentan la propuesta del director con una terna de
postulantes a Recursos Humanos. A veces Recursos Humanos acepta la necesidad, pero no acepta la persona propuesta por el director e incluso puede enviar un recurso humano especializado en un campo distinto al solicitado por el director. También en algunas oportunidades el mismo director lleva la propuesta, sin pasar por supervisión. Otros supervisores señalan que ellos desconocen si se toma en cuenta su opinión.

De una u otra forma esta situación fue ratificada con abiertas manifestaciones de malestar. Los Jefes de Media manifiestan descontento por no tener ingerencia en el nombramiento de
recursos humanos y ni siquiera ser consultados. Los directores se quejan porque no se les respetan sus propuestas y porque a veces ni siquiera alcanzan a hacer dichas propuestas, pues los docentes llegan a reportarse a los centros anunciando que ya han sido nombrados. Los profesores por su lado resienten las arbitrariedades a que han sido sometidos. En un grupo de 10 profesores, uno de ellos afirmó: "a uno no lo nombran si no es por política, es por compadrazgo y sino por plata".

Finalmente, en los centros pequeños, los profesores asumen asignaturas que no son de su especialidad. La exigencia de especialización técnica del docente queda en un segundo plano.

1.5 Situación contractual de los docentes. Debido a las bajas remuneraciones, la mayoría de los profesores trabaja en dos y hasta tres turnos. Aunque no tenemos cifras precisas, se puede afirmar que el sector privado es predominantemente atendido por docentes escalafonados del sector público. Gran parte del sector privado sólo cuenta con profesores hora/clase, pero exige un buen rendimiento a su personal, aunque pague menos que en el sector público.

En cambio, en el sector público los profesores cuentan con inamovilidad, lo que, según varios directores, se traduce en abusos e incumplimiento. En el decir de un director "Pareciera que los profesores van a trabajar al sector privado y a descansar en el

público". Estos aspectos son fuente de conflictos que deterioran el clima organizacional.

En el sector público, el contrato ocurre entre el maestro y el Estado. En principio, el representante más inmediato del Estado es el director del centro, sin embargo su poder efectivo de decisión queda minimizado en el contexto de la compleja jerarquía ministerial. El contrato del maestro con el Estado también está afectado por el nivel de organización magisterial. En El Salvador ha existido conflicto (a veces muy severo) entre los funcionarios del Ministerio de Educación y el gremio de maestros más grande (ANDES 21 de Junio). El maestro puede estar más o menos identificado con el gremio o con el Ministerio o con ninguno. En la práctica tiene la obligación de desempeñar los roles que resultan del contrato, pero al mismo tiempo percibe su derecho a reclamar mejores condiciones laborales. La resolución de conflictos por mecanismos negociados ha sido estimulada por el proceso de paz, pero aún es muy incipiente.

1.6 Realidad financiera de los Centros. La educación de Bachillerato en el sector público está lejos de ser gratuita o de requerir costos mínimos como los estipulados por el Ministerio: 10 colones de matrícula y 6 colones de colegiatura. De estos pagos se puede exonerar al 50% de los alumnos que se matriculan. Pero hay que agregar al costo para las familias de los estudiantes las "cuotas sociales".

El pago de cuotas no es ningún secreto, pero tampoco está sujeto a ninguna reglamentación. Desconocemos cuán efectivas, informadas y equitativas pueden ser las acciones de las Asociaciones de Padres, pero encontramos variabilidad en las cuotas, que no siempre se correspondían con lo que a simple vista se podía observar en cuanto a equipamiento, limpieza y bienestar para los alumnos. En algunos de los Centros visitados constatamos que las cuotas mensuales pueden variar entre 5 y 25 colones y en algunos casos hay que pagar más de 100 colones para ingresar (las modalidades de industrial, por ejemplo, demandan cuotas más altas que las de académico).

La matrícula y la colegiatura van al fondo nacional de la República, mientras las cuotas sociales son fijadas y administradas por las asociaciones de padres de familia de cada Bachillerato junto con el Director. Con este fondo los Centros tienen disponibilidad para hacer la mayor parte de los gastos corrientes (reparaciones, ampliaciones, equipamiento y materiales, etc.). Ese fondo también le puede servir para contratar profesores.

En la opinión de algunos directores y de otros informantes las funciones financieras alejan al director de sus funciones técnicas, convirtiéndolo en un gestionador de fondos y recursos. Según personeros del nivel central esto es indicativo de la capacidad de autogestión. Como quiera que sea, es el mecanismo que permite la sobrevivencia de los Centros secundarios. El financiamiento del Ministerio se concentra en el pago de

salarios.

El financiamiento de los centros privados de nivel medio recae esencialmente en la familia de los alumnos a través de la matrícula, las cuotas mensuales y el pago de servicios educativos variados. No hay datos recientes sobre los costos de la educación privada para el alumno. Un estudio realizado en 1986, encontró que las cuotas mensuales variaban entre 25 y 150 colones en un grupo de 129 centros educativos privados. Habían, sin embargo, 5 centros que cobraban una matrícula mensual mayor de 150 colones. En el estudio se argumentó que, a excepción de los 5 centros más caros, la cuota mensual exigida no estaba relacionada con la calidad de la educación.

Según un estudio realizado en 1989, las únicas becas con que cuenta la población estudiantil son las que ofrecen las empresas privadas o las sociedades de padres de familia. También existe un programa de préstamos (Fondo de Desarrollo Económico del Banco Central de Reserva, a través del Fondo de Garantía para el Crédito Educativo - EDUCREDITO). Debido al tipo de demanda, el programa financia en su mayor parte pago de colegiaturas, transporte y material de estudio. Aunque la cobertura es a nivel nacional, sólo se atiende a los bachilleratos en salud, industrial, agrícola, navegación y pesca, pedagógico y hostelería y turismo (como veremos más adelante son modalidades con poca o ninguna cobertura). Además, el número de créditos otorgados ha disminuido de 182 en 1980 a 20 en 1992. Las cifras son prácticamente insignificantes, tomando en cuenta la magnitud de la matrícula en el nivel medio.

La organización sistema refleja inconsistencias con las necesidades específicas del nivel medio. La labor de los Jefes de Educación Media ha demostrado que funciones especializadas en el nivel pueden resultar en mejoras de la calidad y cuentan con el respaldo de los Centros. La supervisión en el nivel secundario es netamente administrativa y en la mayoría de los centros carece de autoridad. Hay deficiencias por superar en el sistema de nombramiento de los profesores y en su situación contractual, que redundan en insatisfacción laboral, descrédito del sistema e ineficiencias. El aporte estatal a los Centros de Bachillerato es altamente insuficiente y los directores deben obtener recursos a través de aportes familiares o proyectos que no están reglamentados.

2. DIVERSIFICACION DE LOS BACHILLERATOS

La estructura diversificada creada por la Reforma del 68 ha sido modificada, aunque no sustancialmente. Hasta la fecha se han agregado o eliminado opciones. Además, las Memorias de Labores del Ministerio de Educación indican que se han revisado planes y programas de estudio (ver anexos, recuadro 2). Aunque no hemos encontrado la información para analizar con mayor precisión la magnitud y la calidad de los cambios, nada indica que el tipo de cambios en la diversificación hayan sido estructurales o sustanciales. Algunas de las críticas expresadas en relación a la diversificación del nivel medio se incluyen:

- Número excesivo e irrelevancia de algunas modalidades.
- Falta de equipo para impartir los aprendizajes propios de las especialidades y desajustes con los niveles tecnológicos empleados en el mercado de trabajo.
- Deficiencias en la formación pedagógica de los maestros de especialidad.
- Desajustes con las demandas del mercado de trabajo y débil inserción de los Bachilleres en dicho mercado.

El plan de estudios permite a los alumnos cambiar de modalidad y opción hasta el inicio del 2o año. Ello demuestra que al crear las modalidades se buscó algún grado de articulación horizontal. También se buscó articulación vertical permitiendo acceso a la Educación Superior a los egresados de todas las modalidades. Sin embargo, la articulación vertical del sistema educativo se relativizó cuando se introdujeron los Institutos Tecnológicos (en el nivel de Educación Superior), los cuales no proveen acceso diferenciado a los egresados de Bachilleratos afines. Es más, este segmento de la Educación Superior imparte el mismo nivel de calificación que, según sus objetivos, deberían impartir los Bachilleratos: Técnicos de nivel Medio.

2.1. Distribución de la matrícula de Bachillerato. La Región Central absorbe casi dos tercios de la matrícula secundaria en el país. Esto se relaciona a un problema de cobertura, más que de distribución de la población. En consecuencia el volumen de la matrícula por regiones no debería guiar la prioridad de las acciones en el nivel secundario.

La distribución de matrícula indica que el número excesivo de modalidades es más aparente que real. El cuadro 2.1 muestra que la mayoría de los alumnos de secundaria están matriculados en dos Bachilleratos: Comercio y Administración seguido de Académico. Estas dos opciones incluyen al 80% de los alumnos. Si se le suma el 10% de Industrial y 5% de Salud, tenemos que el restante 5% de matrícula secundaria se distribuye entre seis modalidades.

CUADRO 2.1. DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MATRICULA DE SECUNDARIA POR MODALIDAD A NIVEL NACIONAL Y EN CADA REGION (1992)

Modalidad	Total	Occidente	Centro	Oriente	AMMSS
ACADEMICO	26.65	27.62	28.25	20.11	30.21
COMERC. Y ADMON	53.40	51.79	52.73	57.49	49.43
INDUSTRIAL	10.56	12.56	10.26	9.87	12.65
AGRICOLA	1.24	1.55	1.06	1.59	0.08
HOSTE Y TURISMO	0.32	0	0.48	0	0.63
ARTES	0.26	0	0	1.46	0
NAV. Y PESCA	0.07	0	0	0.39	0
SALUD	5.22	0.05	4.87	5.76	4.79
VOCACIONAL	2.21	0	0.49	0.15	0.63
ORIENTACION	1.87	0.42	1.86	3.19	1.58
TOTAL	100	100	100	100	100
n	(105.093)	(17.195)	(68,904)	(18,994)	(52,997)
	100	16.36	65.57	18.07	50.43

CUADRO 2.2. PORCENTAJE DE LA MATRICULA DE SECUNDARIA QUE ESTUDIA EN INSTITUCIONES DE ZONAS URBANAS A NIVEL NACIONAL Y EN CADA REGION (1992)

	Total	Occidente	Centro	Oriente	AMSS
TOTAL	97.31	98.73	96.30	99.72	98.06
Modalidad					
ACADEMICO	96.62	97.56	96.00	98.59	97.57
COMER.ADMON	97.34	99.40	96.04	100.00	97.88
INDUSTRIAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
AGRICOLA	76.85	81.27	65.66	100.00	100.00
HOSTE Y TUR	100.00	0	100.00	0	100.00
ARTES	100.00	0	0	100.00	0
NAV. Y PESC	100.00	0	0	100.00	0
SALUD	98.45	100.00	97.47	100.00	96.65
VOCACIONAL	100.00	0	100.00	100.00	100.00
ORIENTACION	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

CUADRO 2.3. PORCENTAJE DE LA MATRICULA DE SECUNDARIA QUE ESTUDIA EN INSTITUCIONES PUBLICAS A NIVEL NACIONAL Y EN CADA REGION (1992)

	Total	Occidente	Centro	Oriente	AMSS
TOTAL	49.50	46.36	43.50	74.14	31.17
Modalidad					
ACADEMICO	37.80	58.67	27.11	66.33	14.70
COMER.ADMON	52.74	34.13	51.52	71.94	38.16
INDUSTRIAL	51.13	74.34	34.07	88.74	31.76
AGRICOLA	72.23	100.00	56.63	85.43	0
HOSTE Y TUR	100.00	0	100.00	0	100.00
ARTES	100.00	0	0	100.00	0
NAV. Y PESC	100.00	0	0	100.00	0
SALUD	49.57	20.46	48.78	79.71	35.76
VOCACIONAL	91.23	0	90.48	100.00	90.48
ORIENTACION	74.45	83.33	68.46	86.12	58.90

Por otra parte, no hay diferencias importantes en la distribución de matrícula en las modalidades según las regiones del país. Sólo la Región Oriental mostraría una leve tendencia a una menor proporción en Académico y a una mayor en Comercio y Administración.

Difícilmente se podrían encontrar diferencias llamativas en los escasos porcentajes que representan los otros bachilleratos. Sin embargo parece interesante que algunos de ellos sean solamente impartidos en una Región. Este es el caso de Hostelería y Turismo en el Area Metropolitana de San Salvador (AMSS) y Artes y Navegación y Pesca en la Región Oriental.

Casi la totalidad de los alumnos de secundaria están estudiando en instituciones ubicada en zonas urbanas, solo 3% están matriculados en áreas rurales. Esta tendencia se mantiene en todos los bachilleratos excepto en los bachilleratos agrícolas donde una mayor proporción de alumnos están matriculados en instituciones en zonas rurales. Dada esta distribución mayoritariamente urbana y el pequeño número de matriculados en zonas rurales (2.825, 2.7%, en todo el país), de aquí en adelante se desestimarán los análisis por zona, especialmente aquéllos más desagregados.

A nivel nacional hay tantos alumnos matriculados en instituciones públicas como privadas. Sin embargo hay diferencias por región y por especialidad. La matrícula en instituciones privadas es significativamente más alta en el área metropolitana de San Salvador, donde 7 de cada 10 estudiantes asisten a una escuela privada. En la región oriental, por el contrario, 7 de cada 10 estudiantes están matriculados en instituciones públicas. En las regiones central y occidental aproximadamente 6 de cada 10 estudiantes asisten a instituciones privadas. (Ver cuadro 2.3)

La matrícula de los bachilleratos académicos, tiende a concentrarse en instituciones privadas, con excepción de la Región Occidental.

Especialmente notable, en el AMSS más de 8 de cada 10 alumnos que estudian el bachillerato académico lo hacen en instituciones privadas. Los bachilleratos agrícola, de turismo, artes, navegación y pesca y vocacional se ofrecen casi exclusivamente en instituciones públicas.

El cuadro 2.4 muestra que hay ligeramente más mujeres que hombres matriculados a nivel nacional. En el bachillerato académico, sin embargo hay más hombres que mujeres. En los bachilleratos comercial, hostelería y turismo, salud y orientación docente hay más mujeres que hombres. Lo anterior estaría demostrando que posiblemente existe cierta discriminación por género en cuanto a la elección de bachilleratos. Ello puede ser un problema cultural (opciones de las familias y las alumnas) tanto como educacional; es un factor importante a ser estudiado.

CUADRO 2.4. PORCENTAJE DE LA MATRICULA TOTAL REPRESENTADO POR MUJERES (1992)

	Total	Occidente	Centro	Oriente	AMMSS
TOTAL	52.85	52.44	51.96	56.63	51.20
Modalidad					
ACADEMICO	47.92	46.76	48.33	47.32	50.14
COMER.ADMON	62.52	64.00	60.70	67.38	60.30
INDUSTRIAL	2.14	3.80	1.05	4.38	1.06
AGRICOLA	4.77	5.24	6.16	0.99	4.88
HOSTE Y TUR	79.58	0	79.58	0	79.58
ARTES	36.46	0	0	36.46	0
NAV. Y PESC	8.00	0	0	8.00	0
SALUD	83.54	90.97	79.56	88.67	77.88
VOCACIONAL	76.23	0	94.35	65.52	94.35
ORIENTACION	66.09	51.39	70.48	58.51	82.92

En la zona urbana se mantiene la mayor proporción de mujeres que de hombres. Sin embargo en la zona rural el porcentaje de mujeres es muy inferior (ver cuadro 2.5). En los datos del cuadro 1.5 ya se insinuaba la tendencia a la migración para estudiar Bachillerato. A la luz del cuadro a continuación pensamos que son especialmente las mujeres las que tienden a ir a estudiar a zonas urbanas, ya que la escolaridad femenina en zonas rurales[7] no permite pensar que en estas áreas se produzca una discriminación por género.

[7] Ministerio de Planificación, "Encuesta de Hogares Múltiples", San Salvador, 1993.

CUADRO 2.5. PORCENTAJE DE LA MATRICULA SEGUN REGION Y ZONA REPRESENTADO POR MUJERES (1992)

	TOTAL	URBANO	RURAL
TOTAL PAIS	52.88	53.19	41.84
REGION I	52.44	52.55	43.84
REGION II	51.96	52.36	41.58
REGION III	56.63	56.66	46.30
AMSS	51.20	51.55	33.59

2.2. Distribución de la matrícula por opciones. Tomando en cuenta los datos de matrícula, el número real de opciones no llegan a 31 ni siquiera a nivel nacional y menos en las distintas regiones. En todo el país hay 25 opciones con alumnos matriculados en 1992 y en las regiones la cantidad de alumnos con matrícula oscila entre 15 y 19.

El análisis por género, realizado en el punto anterior, indica con claridad que las mujeres siguen opciones diferenciadamente respecto de los hombres.

Aunque no presentamos la información estadística. El análisis de datos por opción y género, indica que la ya señalada preferencia por el Bachillerato Académico se especifica en la opción de matemáticas que las mujeres escogen en prácticamente la mitad que los hombres (hay sólo 6 mujeres por cada 10 hombres en el bachillerato académico opción matemáticas). Esto sucede en todas las regiones y también en el AMSS.

En el Bachillerato en Comercio y Administración, que en su conjunto es preferentemente femenino, la opción de secretariado es exclusivamente de las mujeres. En cambio contaduría la escogen los hombres en mayor proporción que las mujeres. Estas tendencias se mantienen en todas las regiones.

La mayor proporción de mujeres en el Bachillerato de Salud obedece exclusivamente a la diferencia con que ellas prefieren la opción enfermería.

En los Bachilleratos Industrial, Agrícola, y Navegación y Pesca, la menor proporción de mujeres es generalizada en las distintas especialidades.

Los principales cambios en relación a la diversificación han sido los aumentos y disminuciones en el número de opciones. Estas se iniciaron con especialidades y en la actualidad son las legalmente aprobadas. No obstante, los alumnos están matriculados en sólo 25 opciones y no todas ellas están disponibles en todas las regiones.

Las matrículas están concentradas en tres Bachilleratos en forma relativamente semejante en las tres regiones. Sólo el Bachillerato Agrícolas tiene presencia de alguna significancia en las zonas rurales.

La participación del sector público de educación es mucho más importante en la Región Oriental que en las otras. Por otra parte, se tiende a seguir el Bachillerato Académico en instituciones privadas, pero al mismo tiempo hay modalidades que se imparten predominantemente en el sector público.

Se observan importantes diferencias en las opciones de modalidades y especialidades por género. Las mujeres tienden a seguir el Bachillerato Académico en la especialidad de Matemáticas en proporciones notablemente inferiores a los hombres. Inversamente, tienden a seguir la especialidad de secretariado en mayor proporción que los hombres.

3. COBERTURA DEL NIVEL SECUNDARIO

La matrícula de la educación media ha crecido en términos absolutos en el período 1965-1992. Sin embargo, debido al crecimiento de la población, la tasa bruta de escolaridad ha crecido en el mismo período de 17% a 27%. La tasa neta de escolaridad es igual a 18%.

En 1965 El Salvador se encontraba entre los países con tasa bruta de escolaridad secundaria cercana al promedio en la región. Veinte años después El Salvador sólo supera a Guatemala y Haití (Ver cuadro 2.6).

CUADRO 2.6. EVOLUCION DE TASAS BRUTAS DE ESCOLARIDAD PARA EL SALVADOR Y LOS PAISES DE LATINOAMERICA Y EL CARIBE (1965-1991).

	1965	1970	1975	1980	1985	1989
El Salvador	17	22	19	24		26
Argentina	28	44	54	56	71	
Bolivia	18	24	31	36		34
Brazil	16	26	26	34	36	39
Chile	34	39	48	53	67	75
Colombia	17	25	39	41	46	52
Costa Rica	24	28	42	48	40	41
Cuba	23	22	42	81	82	89
Rep Dominicana	12	21	36	42	51	
Ecuador	17	22	40	51	55	
Guatemala	8	8	12	18	19	
Haití	5	6	8	14	18	
Honduras	10	14	16	30	35	
Mexico	17	22	34	46	53	53
Nicaragua	14	18	24	43	39	
Panama	34	38	55	61	59	
Paraguay	13	17	20	26	30	29
Perú	25	31	46	59	63	67
Uruguay	44	59	60	62	72	77
Venezuela	27	33	43	41	45	56

Fuente: Anuarios de UNESCO.

Queremos hacer dos comentarios generales respecto a la cobertura. Por una parte, se ha observado anteriormente que el nivel secundario no absorbe en su primer año a todos los graduados de 9o. Básico, pero sí a un alto porcentaje de ellos (90%). Por tanto, esta baja cobertura en gran parte obedece al fracaso de Educación Básica y en segundo término a la eficiencia del nivel secundario. Por otra parte, la cobertura tiene fuertes disparidades internas. Esto se traduce en problemas de equidad en la atención que está prestando el nivel y que requieren de urgente solución. Si bien las dificultades de clasificación por zona no permiten llegar a

CUADRO 2.7. TASAS DE COBERTURA EN LA POBLACION DE 15-19 AÑOS SEGUN ZONA, SEXO Y REGION (1992)

	POBLACION 15-19 AÑOS	MATRICULA BACHILLERATO	TASA BRUTA
TOTAL NACIONAL	593,800	105,093	26.10
TOTAL URBANO	277,593	102,268	36.84
HOMBRES	130,361	47,872	36.72
MUJERES	147,232	54,396	36.95
TOTAL RURAL	316,207	2,825	0.89
HOMBRES	156,460	1,643	1.05
MUJERES	159,747	1,182	0.74
TOTAL HOMBRES	286,821	49,515	17.26
TOTAL MUJERES	306,979	55,578	18.10
REGION I	143,729	17,195	11.96
TOTAL URBANO	43,937	16,976	38.64
HOMBRES	20,935	8,055	38.48
MUJERES	23,002	8,921	38.78
TOTAL RURAL	99,792	219	0.22
HOMBRES	50,904	123	0.24
MUJERES	48,888	96	0.20
TOTAL HOMBRES	71,839	8,178	11.38
TOTAL MUJERES	71,890	9,017	12.54
REGION II	199,229	68,904	34.59
TOTAL URBANO	64,958	66,352	102.15
HOMBRES	31,095	31,609	101.65
MUJERES	33,863	34,743	102.60
TOTAL RURAL	134,271	2,552	1.90
HOMBRES	66,524	1,491	2.24
MUJERES	67,747	1,061	1.57
TOTAL HOMBRES	97,619	33,100	33.91
TOTAL MUJERES	101,610	35,804	35.24
REGION III	128,722	18,994	14.76
TOTAL URBANO	46,578	18,940	40.66
HOMBRES	22,596	8,208	36.33
MUJERES	23,982	10,732	44.75
TOTAL RURAL	82,144	54	0.07
HOMBRES	39,032	29	0.07
MUJERES	43,112	25	0.06
AMSS	122,120	52,997	43.40
TOTAL HOMBRES	55,735	25,864	46.41
TOTAL MUJERES	66,385	27,133	40.87

conclusiones definitivas en este sentido, la brecha entre las tasas urbanas y rurales no se pueden explicar sólo por factores de migración. Hay alumnos egresados del 9o. grado

provienen de escuelas rurales, pero es muy probable que un grupo significativo de jóvenes rurales no obtiene 9o. grado y menos el bachillerato. Las tasas brutas de cobertura en relación a la población en la zona rural oscilan para las distintas regiones entre 0.07% y menos de 2%. En la zona urbana el rango es de 35% a 102%. (Cuadro 2.7).[8]

Sin lugar a dudas las disparidades en la cobertura de las regiones Occidental(12%) y Oriental (15%) en relación a la Región Central (35%) demuestran problemas de equidad en este aspecto. Un factor positivo, sin embargo, es que esta disparidad no se presenta por género, sin tomar en cuenta la modalidad de bachillerato. En las tres regiones las mujeres tienen cobertura semejante o algo superior a los varones. En la Región Oriental esta diferencia es algo más acentuada, lo que probablemente se explica por la guerra y constituye un aspecto a tener en cuenta.

[8] Dado que no tenemos datos desagrados hemos utilizado como aproximación la población de 15 a 18 años para calcular estos valores de cobertura.

4. EL CURRICULUM

En primer lugar, definiremos qué se entiende por planes y programas desde el punto de vista normativo. Los planes de estudio son modelos establecidos para la educación pública y privada, dosifican la carga académica del alumno y buscan equilibrar el tiempo de enseñanza y el tiempo de aprendizaje y de descanso. Los programas de estudio son flexibles; permiten cambios, selección y priorización de contenidos siempre que se mantenga la unidad y se alcancen los objetivos propuestos. Como dijimos antes los planes y programas creados en la Reforma del 68 han tenido ciertos cambios: se han agregado o eliminado opciones y asignaturas. Los cambios, sin embargo, no han sido sustanciales (Ver anexo, recuadro 2). En la práctica, los planes y programas son obsoletos y a veces no están a la disposición de los profesores.

El tratamiento de programas generales disminuye al pasar de un grado a otro mientras el componente vocacional aumenta. En teoría, el primer año de bachillerato tiene un 80% de asignaturas generales, el segundo año un 50% y el tercer año un 20%. En forma complementaria el primer año tiene un 20% de asignaturas vocacionales, el segundo año un 50% y el tercer año un 80%. Según este esquema, si un alumno decide cambiar de especialidad después del primer año, sólo ha perdido un 20% de las asignaturas vocacionales de la opción a la cual se incorpora en segundo año.

A continuación presentamos las asignaturas generales y el número de horas semanales en cada año de bachillerato. En resumen todo estudiante de bachillerato aprende sobre lo siguiente: el mundo natural, el mundo social, matemáticas e inglés.

CUADRO 2.8. HORAS CLASE SEMANALES Y TOTAL EN LOS TRES AÑOS EN LAS ASIGNATURAS GENERALES DEL BACHILLERATO.

	Horas a la semana			Total horas
	1o. año	2o. año	3o. año	en 3 años(*)
Letras	3	2	2	238
Matemáticas	3	2	2	238
Estudios Sociales	3	3	-	204
Inglés	2	2	2	204
Ciencias Físicas	-	2	3	170
Ciencias Biológicas	4	-	-	136
Ciencias Químicas	2	2	-	136
Educación Estética	1	1	1	102
TOTAL				1428

(*) El número de horas semanales está multiplicado por 34 semanas, que es lo que dura teóricamente el año lectivo.

Aunque teóricamente, la carga vocacional (en términos de horas/clase semanales) es igual en todas las modalidad, en la práctica no es así. El bachillerato académico, por ejemplo, tiene 1122 horas/clase en 3 años, mientras que las opciones del industrial tienen aproximadamente 2000. Esto significa que el número de horas clase por semana es variable entre una modalidad y otra.

Algunos afirman que las asignaturas comunes del bachillerato son "teóricas" y que las asignaturas vocacionales son "prácticas". Esto es incorrecto, pues tanto asignaturas comunes como especializadas pueden tener componentes tanto teóricos como prácticos. Biología o Física, por ejemplo, son asignaturas comunes y requieren prácticas de laboratorio. Que dichas prácticas no se realicen o no sean de calidad depende más bien de la disponibilidad de laboratorios y de equipo o de la calidad de los maestros. Aunque obviamente hay asignaturas vocacionales que enfatizan el aprendizaje de destrezas manuales, muchas otras requieren del estudio y comprensión de conceptos.

Lo anterior se refiere a los contextos en que ocurren los aprendizajes. Pero también desde el punto de vista de la relevancia (de la "utilidad práctica" de las distintas asignaturas para el trabajo y la vida real) la diferenciación entre teoría y práctica es cuestionable. El mercado de trabajo requiere cada día más conocimientos generales y el desarrollo del conocimiento y la tecnología obligan a continuar aprendiendo e incluso a "des-aprender". Para todo ello se requieren capacidades intelectuales y conocimientos generales y fundamentales.

La implementación de planes y programas enfrenta limitaciones y dificultades. Estas limitaciones tienen consecuencias en la calidad de los aprendizajes de los bachilleres y, por lo tanto, con la relevancia del nivel tanto para el desempeño en el nivel superior o en el mundo laboral.

La implementación de planes y programas de estudio están a cargo de los denominados docentes III [9]. Los maestros más antiguos en esta categoría recibieron su formación en la Escuela Normal, cerrada en 1980. Los docentes III graduados en los 80 se han formado en universidades privadas. Según manifestaron directores de centros educativos hay también docentes idóneos trabajando en los bachilleratos[10].

---

[9] Hay, sin embargo, algunos técnicos y profesores con título universitario (ingenieros por ejemplo) en las asignaturas vocacionales. Esto ocurre especialmente en algunos centros privados y públicos grandes.

[10] El docente idóneo es aquel que no título de docente o trabaja en un nivel para el cual no ha sido preparado (docentes III enseñando en básica ó docentes II enseñando en bachillerato). Según la opinión de directores y maestros hay muchos docentes idóneos. El región central nos informaron que el Ministerio ha hecho muchos

Datos de la Dirección General de Recursos Humanos indican que en 1992 habían 1290 docentes III (5% de las plazas de docentes del Ministerio de Educación). Del total de docentes III, sólo 78 (6%) eran idóneos. Estos maestros serían los que trabajan en los institutos nacionales del país. Según lo indican jefes de media y directores, un número significativo de maestros escalafonados son contratados por los centros privados.

En general, hay descontento generalizado en relación al desempeño de los maestros, especialmente en el sector público. Algunos relacionan esto con el tipo de formación que los maestros han tenido: en relación a los maestros normalistas (los antiguos), se dice que tienen mística, pero que están desactualizados. En el caso de los maestros jóvenes se dice que, aunque se han graduado del nivel superior, tienen una formación pedagógica deficiente y carecen de la mística de los antiguos. Se han desarrollado algunas actividades de actualización docente, algunas por iniciativa de las universidades y otras por iniciativa de los centros educativos y los departamentos de educación media. Sin embargo, la "actualización" ha sido realizada en forma asistemática y no se conoce su impacto en el mejoramiento del desempeño del maestro y del aprendizaje de los alumnos.

Sea que su formación o actualización haya sido más o menos efectiva, el maestro de bachillerato se enfrenta a otras situaciones en el trabajo cotidiano. Tiene poco tiempo para actualizarse, investigar y preparar clases. Su trabajo ex-aula se reduce principalmente a calificar pruebas escritas en los períodos de exámenes mensuales y trimestrales. Las clases son normalmente expositivas. A veces el maestro utiliza libros de texto (algunos de los cuales desarrollan los programas oficiales); sin embargo, presenta los contenidos en forma mecánica.

Desde el punto de vista del estudiante, pueden ser percibidos como el "aprendizaje" de un conjunto de asignaturas fragmentadas que no guardan relación entre sí. A veces los temas al interior de una misma asignatura son presentados en forma también fragmentada e inchorente. Los estudiantes pasan la mayor parte del tiempo escuchando al profesor o escribiendo lo que dicta. Utilizando la memoria más que la reflexión o la investigación, el estudiante se enfrenta a múltiples contenidos que son percibidos como irrelevantes y distanciados de sus propias preocupaciones y de las exigencias de la sociedad. Algunas asignaturas vocacionales, debido al interés del estudiante, pueden ser consideradas como "útiles". Sin embargo, el deterioro de talleres y laboratorios así como la falta de materiales y equipo hacen de estas asignaturas irrelevantes. Un ejemplo dramático de esto fue encontrar a un estudiante de bachillerato agrícola desgranando maíz en una "clase práctica".

---

nombramientos en los últimos 3 años. Es probable que a eso se deba el bajo porcentaje indicado por el Departamento de Recursos Humanos.

El autoritarismo en los métodos y la irrelevancia en los contenidos están conectados con una vivencia psicosocial que, en el caso de los adolescentes, resulta ser muy frustrante. Seguramente éste es uno de los factores relacionado con la violencia juvenil expresada en la "maras" durante los últimos años.

4. EFICIENCIA INTERNA DEL NIVEL MEDIO[11]

El cuadro 2.9 presenta una síntesis de la eficiencia interna de educación media. La mayor deserción se produce en el primer año a una tasa bastante alta (15,9%). Esto puede explicarse por los problemas de adaptación que experimentan los alumnos cambiar de nivel y establecimiento. Esta tasa desciende a 4.6% en 2o. y sube a 10.1% en 3o. Este aumento resulta sorprendente, si se considera que normalmente las tasas de deserción tienden a disminuir paulatinamente, a no ser que hayan aspectos cualitativos que lo expliquen. Por ahora no contamos con una posible interpretación. Sin embargo, el porcentaje de graduados al interior de una cohorte (71,8%) indica que la mayoría de los que ingresan al nivel lo termina.

El principal problema parece ser el costo para graduar a cada alumno. La tasa de insumo/producto indica que, debido a la repetición y la deserción, el costo para conseguir que un alumno ascienda de un grado a otro es 1.24 años. Esto genera una tasa de desperdicio cercana al 20%.

CUADRO 2.9. SINTESIS DE EFICIENCIA INTERNA EN LA EDUCACION MEDIA. AMBOS SECTORES, AMBAS ZONAS, Y AMBOS SEXOS (1991-1992)

TASA	TOTAL SECTOR Grado		
	1o	2o	3o
REPITENCIA	1,24	1,35	0,71
PROMOCION	82,84	94,00	89,16
DESERCION	15,91	4,65	10,14
GRADUADOS	71.80		
AÑOS/ALUMNO	3,72		
INSUMO/PRODUCTO	1,24		
EFICACIA	80,70		
DESPERDICIO	19,30		

Las tasas de eficiencia son más favorables en el sector público que en el privado (cuadro

[11] Los cálculos de eficiencia interna fueron realizados por Jorge Quintana, según la metodología explicada en el capítulo sobre Financiamiento de la Educación (el cual forma parte del presente estudio del sector educativo). Esencialmente, el análisis de eficiencia está basado en el tiempo que tarda una cohorte de estudiantes para graduarse de bachiller a partir del 10o. grado. Según la metodología de Ernesto Schiefelbein, las tasa de son 7% en 1er año, 4% en 2o. y 1% en 3o. Además, se requiere 1.3 años para un alumno ascienda de un grado a otro y la tasa de desperdicio es 22.2%. Finalmente, la tasa de promoción es 96.5% en 3o. año.

2.10). La deserción no se puede analizar desagregada porque incluye traslados de un sector a otro; sin embargo es interesante notar que en 2o. año, cuando es posible cambiar de modalidad, la tasa de deserción en el sector público es negativa. Esto significa que el número de alumnos que el sector público recibe del privado es mayor que la cantidad de sus desertores.

CUADRO 2.10. SINTESIS DE EFICIENCIA INTERNA POR SECTOR (1991-1992)

TASA	SECTOR PUBLICO Grado			SECTOR PRIVADO Grado		
	1o	2o	3o	1o	2o	3o
REPITENCIA	0,86	1,48	0,74	1,59	1,23	0,67
PROMOCION	84,85	98,68	94,24	81,04	89,83	84,50
DESERCION	14,29	-0,16	5,02	17,37	8,94	14,83
GRADUADOS		81.40			63.70	
AÑOS/ALUMNO		3,37			4,09	
INSUMO/PRODUCTO		1,12			1,36	
EFICACIA		89,08			73,41	
DESPERDICIO		10,92			26,59	

Las tasas de promoción son superiores en el sector público. Este indicador resulta ambiguo: a) es posible los traslados del sector privado al público, además de aumentar la matrícula, compensan los fracasos del año anterior; y b) también es posible que el sector privado promueve menos alumnos porque tiene estándares más exigentes y no necesariamente una menor capacidad para lograr que sus alumnos aprendan. Para aclarar lo primero se requeriría calcular los aprobados en base a los resultados de fin de año y no por diferencia entre matriculados y repitentes en el año y curso siguiente (tal como se calcula con la metodología empleada). Sin embargo, la tasa de aprobación en tercer año es mayor en el sector público (94,2%) que en el privado (84,5%)[12]. Para aclarar lo segundo se requeriría una medición de conocimientos externa a los centros escolares, información con la cual no se cuenta.

Como quiera que sea, los alumnos tienen menos probabilidades de aprobar en el sector privado que en el público, y la tendencia es a trasladarse de sector para repetir el grado reprobado y/o a desertar. Esto es así porque las tasas de repitencia no varían entre ambos sectores con la misma fuerza que la tasas de deserción. Consistente con el análisis

[12] En el año 1991 hubo 11,057 graduados de 3o. año en el sector público y la matrícula inicial había sido 11,733. En el sector privado estas cifras fueron 10,810 y 12,800, respectivamente.

anterior, los alumnos en el sector privado tardan en promedio 7 meses[13] más en graduarse que los del público.

A continuación se desglosa la eficiencia por regiones y se observan disparidades semejantes a las encontradas por cobertura. El orden de mayor a menor eficiencia sería el siguiente: región central, oriental y occidental (cuadro 2.11).

Es posible los traslados entre una región y otra influyan en el análisis. Esto es poco probable pues, salvo que se trasladaran entre establecimientos cercanos pero separados por límites regionales, los estudiantes tendrían que cambiar de domicilio. No creemos posible que la movilidad geográfica sea tan alta, especialmente en el transcurso de la secundaria[14], como para explicar las diferencias entre regiones. Si bien la tasa de deserción en la región central es negativa en tercer año, lo que se puede explicar por traslados hacia ella o por la reincorporación de alumnos que previamente habían abandonado la educación, su volumen no podría contrarrestar la deserción de regiones.

Debemos advertir que el análisis de eficiencia desagregado por un mayor número de variables aumenta las dificultades de interpretación. Aunque no presentamos información numérica, el análisis por región y sector indica menor eficiencia de la región occidental en relación a la central se mantiene para cualquiera de los dos sectores. Al mismo tiempo, en la región occidental, las tasas de promoción, repitencia y deserción se asemejan entre el sector público y privado para 1o. y 2o. años; lo mismo sucede al interior de la región central en los tres grados. En la región oriental se encuentran las mayores diferencias por sector: el sector público se asemeja a la región central mientras el privado presenta tasas de aprobación muy inferiores.

---

[13] La diferencia es de 0.72 año escolar. Si se consideran 10 meses, equivalen a 7,2 meses.

[14] Las migraciones por estudio normalmente se producen en las transiciones entre niveles, como puede suceder por ejemplo entre secundaria y superior o entre básica y bachillerato.

CUADRO 2.11. SINTESIS DE EFICIENCIA INTERNA POR REGION (1991-1992)

TASAS	REGION OCCIDENTAL Grados			REGION CENTRAL Grados		
	1o	2o	3o	1o	2o	3o
REPITENCIA	2,84	3,07	2,25	0,95	1,07	0,47
PROMOCION	67,34	80,61	72,10	88,45	94,33	99,76
DESERCION	29,81	16,33	25,65	10,60	4,00	-0,23
GRADUADOS		42.50			85.90	
AÑOS/ALUMNO		5,49			3,23	
INSUMO/PROD.		1,83			1,08	
EFICACIA		54,64			92,91	
DESPERDICIO		45,36			7,09	

TASAS	REGION ORIENTAL Grados		
	1o	2o	3o
REPITENCIA	0,51	0,47	0,15
PROMOCION	80,65	89,44	87,54
DESERCION	18,83	10,09	12,32
GRADUADOS		63.9	
AÑOS/ALUMNO		3,49	
INSUMO/PROD.		1,33	
EFICACIA		75,16	
DESPERDICIO		24,84	

CUADRO 2.12 SINTESIS DE EFICIENCIA INTERNA POR GENERO (1991-1992)

TASAS	HOMBRES Grados			MUJERES Grados		
	1o	2o	3o	1o	2o	3o
REPITENCIA	1,50	1,79	1,16	1,02	1,00	0,35
PROMOCION	83,28	95,93	91,42	82,47	92,48	87,39
DESERCION	15,23	2,27	7,41	16,51	6,53	12,26
GRADUADOS		76.40			68.30	
AÑOS/ALUMNOS		3,55			3,86	
INSUMO/PROD		1,18			1,29	
EFICACIA		84,51			77,77	
DESPERDICIO		15,49			22,23	

Si suponemos que los traslados entre regiones no son la principal explicación de diferenciales entre ellas, se podría decir en síntesis que la región occidental tiene menor eficiencia que las otras dos y el sector privado menor que el público en la región oriental.

Las diferencias en esta región son demasiado altos para explicarse por traslados entre sectores y tampoco es posible explicar por qué sólo en la

región oriental el sector privado podría tener estándares más elevados que en las otras regiones. No obstante se requiere de mayor investigación para hacer estas afirmaciones en forma definitiva; por ahora las señalamos con carácter de hipótesis.

Desagregando por género, el análisis muestra que la eficiencia para las mujeres es menor porque entre ellas la deserción es mayor (cuadro 2.12). Al hacer este análisis separado por regiones, se establece que la mayor deserción femenina es exclusiva de la Región Central.

Más que grado de eficiencia el análisis por modalidades se debe interpretar como la movilidad de los alumnos entre modalidades. Las tasas de repitencia y promoción son relativamente semejantes para la mayoría de las modalidades y las tasas de deserción excesivamente altas, especialmente en primer año. Ello está reflejando que entre primero y segundo año los alumnos se cambian de una modalidad a otra con gran facilidad. Sin embargo, hay dos modalidades que progresivamente pierden alumnos en el transcurso de la secundaria. Ellas son Navegación y Pesca, y Hostelería y Turismo. En estos casos se puede interpretar que los cambios y/o abandonos no se deben sólo a una desorientación inicial, sino también a un descontento creciente.

En síntesis, si bien el nivel secundario gradúa a un porcentaje relativamente importante de sus alumnos, sus costos se encarecen por la repitente y deserción. La Región Occidental tiene una menor eficiencia que las otras y el sector privado en la Región Oriental aparece extremadamente ineficiente.
La eficiencia no se diferencia por género en la Región Occidental y Oriental, pero sí en la Central donde la deserción es mayor entre las mujeres. Hay una alta movilidad entre modalidades.

5. RELEVANCIA EXTERNA DE LA EDUCACION MEDIA

5.1. Relación de la educación con el empleo y los ingresos. Sólo un 11% de la fuerza de trabajo en El Salvador tiene algún grado de escolaridad secundaria y un 7% estudios en educación superior. Este sólo hecho coloca a los egresados del nivel secundario en una posición con ventajas relativas frente al 82% con menor educación. Sin embargo, esta ventaja tenderá a ir desapareciendo en la medida que los niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo sigan aumentando, como ya ha sucedido entre 1989 y 1992[15].

En el cuadro 2.13 se pueden observar los porcentajes de aumentos en el ingreso medio mensual de aquéllos con escolaridad secundaria en relación a quienes sólo tienen educación básica. En él se indica que en todos los casos los ingresos aumentan en más de un 20%. La educación resulta mucho más rentable a las mujeres que a los hombres en las zonas rurales. En zonas urbanas tanto hombres como mujeres con educación secundaria tienen ingresos un 40% superior que aquéllos con menor educación.

Las variaciones de ingresos promedio se mantienen para hombres y mujeres en los sectores público y privado de actividad económica. Por otra parte, también varían en el sentido esperado al controlar por género y sector formal e informal de la economía, como se puede observar en el cuadro 2.14.

En el cuadro 2.15 se muestran las tasas de participación y desocupación para algunos niveles de escolaridad. En ese cuadro se observa que la participación aumenta a medida que aumenta el nivel de escolaridad, tanto para hombres como para mujeres. Es posible que esto suceda porque el mayor nivel de escolaridad está asociado a mayor edad y con ella se tiende a dejar de estudiar para trabajar. Sin embargo, creemos que este no es el caso, especialmente entre las mujeres. Al comparar las tasas de participación con los porcentajes de estudiantes en la población (cuadro 2.16), vemos que los cambios en la tasa de participación son mayores que los cambios en los porcentajes de estudiantes que dejan la escuela entre un nivel y otro.

En otras palabras, se puede concluir que los mayores niveles de escolaridad no sólo significan mayores ingresos para las personas, sino también un mayor aporte a la producción nacional.

La situación de empleo no aparece tan favorable para los escolarizados del nivel medio,

---

[15] Klees, Steve & Dewees, Anthony, cálculos realizados como parte del estudio de mano obra, uno de los capítulos de la "Evaluación del Sistema de Recursos Humanos", HIID, 1993. Los cálculos están basados en los datos de la Encuesta de Hogares Múltiple, 1993.

como lo son el ingreso y la tasa de participación. Para los hombres, la diferencia en la tasa de desocupación es mínima en relación a los que tienen una escolaridad de 7 a 9 años; y para las mujeres la desocupación es levemente mayor. Sin embargo, esto puede deberse a expectativas de obtener mejores trabajos y a la posibilidad de una búsqueda de empleo más prolongada. Por otra parte, es posible que la edad también esté incidiendo ya que es la fuerza de trabajo joven la que con mayor probabilidad ha logrado estos niveles de escolaridad. Seguramente si se pudiera controlar por edad, la situación sería más favorable.

CUADRO 2.13. VARIACION (%) DEL INGRESO MENSUAL PROMEDIO DE TRABAJADORES CON 10-12 AÑOS DE ESCOLARIDAD EN RELACION A LOS DE 7-9 (1992)

	TOTAL	URBANO	RURAL
TOTAL	43.67	36.76	28.22
HOMBRES	47.28	40.09	28.22
MUJERES	48.58	40.81	63.15

FUENTE: Dewees, Klees & Quintana.

CUADRO 2.14. PORCENTAJE DE PERSONAS CON INGRESOS INFERIORES AL MINIMO SEGUN SECTOR FORMAL E INFORMAL Y GENERO PARA ALGUNOS NIVELES DE ESCOLARIDAD (1992)

Sector	HOMBRES		MUJERES	
	FORMAL	INFORMAL	FORMAL	INFORMAL
7 - 9	24	37	46	68
10 - 12	13	31	19	56
13 y más	4	38	9	44

Notas: Salario mínimo = 705 colones
Sólo urbano, excluye trabajo doméstico
FUENTE: Dewees, Klees y Quintana.

CUADRO 2.15. TASAS DE PARTICIPACION Y DESOCUPACION Y PORCENTAJE DE INACTIVOS QUE ESTUDIA PARA HOMBRES Y MUJERES DE 10 AÑOS Y MAS POR NIVEL DE ESCOLARIDAD

	TASAS DE PARTICIPACION			TASAS DESOCUPACION		
	7-9	10-12	13 y +	7-9	10-12	13 y +
TOTAL	49.68	60.75	69.20	9.22	10.11	6.25
HOMBRES	65.17	71.85	75.80	8.31	8.78	5.75
MUJERES	33.77	51.66	62.36	10.05	11.62	6.88

FUENTE: Encuesta de hogares, CUADRO D01, 1993

CUADRO 2.16. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS E INACTIVA PARA HOMBRES Y MUJERES POR NIVEL DE ESCOLARIDAD.

	PORCENTAJE DE ESTUDIANTES					
	EN POB. DE 10 AÑOS Y MAS			EN POB. INACTIVA		
	7-9	10-12	13 Y +	7-9	10-12	13 Y +
TOTAL	33.38	25.10	22.97	66.34	63.96	74.57
HOMBRES	30.31	23.71	19.65	87.02	84.20	81.18
MUJERES	36.54	26.25	26.41	55.17	54.31	70.17

FUENTE: Encuesta de hogares, cuadro D01

5.2. Continuidad de estudios después de la secundaria. Son pocos los antecedentes disponibles para analizar la transición entre educación media y Superior. El año 1990 ingresaron a la Universidad de El Salvador 3,014 alumnos nuevos y al conjunto de universidades privadas, 13,093: en total, 16,107 estudiantes. En el año 1989 habían aprobado el doceavo grado 10,946. Se desconoce cuántos alumnos de los que ingresaron a la Universidad en 1990 habían egresado en años previos a 1989, pero en todo caso estas cifras estarían indicando que en ese año las universidades podrían haber acogido a todos los egresados del año anterior. Tomando en cuenta que a la universidad ingresan alumnos rezagados y que hay repitentes (cifra que desconocemos), es probable que no todo alumno egresado de secundaria accede a la universidad. Sin embargo, se estima que más del 90% de egresados del nivel medio ingresa a la universidad[16].

5.3. Algunos otros antecedentes sobre la relevancia del nivel. Muy brevemente, nos interesa señalar la opinión generalizada sobre la falta de relevancia de los contenidos educativos de la educación media. A la obsolescencia de los actuales programas se

[16] Estimaciones de Paulina González y Joaquín Samayoa en el análisis de la educación superior, uno de los subsectores analizados en el presente estudio.

agregan los siguientes aspectos que vale la pena tener en cuenta:

- Los docentes de Educación Superior se muestran insatisfechos con la preparación de los egresados de educación media. De hecho, la única Universidad que selecciona a sus alumnos realiza un curso de nivelación antes de iniciar el primer año. Hay antecedentes que indican una desconexión entre el currículo del nivel medio y el currículo universitario.

- La deserción en el primer ciclo de Universidad es muy alta, según informan los directores y profesores de educación media.

- Los empresarios se muestran disconformes con la formación general de los egresados, según constató el equipo de educación y trabajo. Indican que poseer un título de bachiller no es un predictor del nivel de conocimientos, habilidades y destrezas.

- Los alumnos no encuentran trabajo en las especialidades para las cuales han estudiado, y si lo hacen es a un nivel ocupacional muy inferior al de técnicos de nivel medio[17].

La educación secundaria tiene claros efectos positivos en los ingresos de los trabajadores y en la tasa de participación. Sin embargo, la situación de empleo aparentemente no varía sustantivamente con la mayor educación.

Aproximadamente un 90% de los alumnos egresados del nivel medio accede al nivel de educación superior.

En general, los profesores universitarios y el sector empresarial opinan que la preparación de los alumnos en el nivel medio es deficiente.

III. NECESIDADES

1. NECESIDADES

1.1. Revisión curricular. Los planes de estudio están recargados de asignaturas irrelevantes, para las que muchas veces no hay docentes con la preparación necesaria. Se trata de planes que parcelizan el conocimiento en vez de integrarlo y favorecen un enfoque memorístico del proceso de enseñanza-aprendizaje, centrado más en el maestro que en el alumno. Esto conduce a un curriculum demandante y a la vez superfluo. La actividad pedagógica es poco desafiante porque los profesores no asumen necesariamente la responsabilidad de planificar y tomar decisiones curriculares con eficacia y cierto grado de libertad. Al haber planes y programas, se asume que ellos se

[17] En un grupo de maestros de la región central, por ejemplo, se expresó que hay bachilleres comerciales opción secretariado trabajando como meseras o bien bachilleres académicos trabajando como ordenanzas.

cumplen. Sin embargo, esto no sucede en efecto ni tampoco sería recomendable, dada su falta de actualización.

Todo lo anterior redunda en una rigidez en cuanto a las asignaturas a impartir, en pocas posibilidades de adecuaciones locales, en ausencia de priorización de contenidos y en pérdida de los objetivos del nivel.

Por otra parte, los objetivos percibidos para el nivel no consideran las necesidades de una sociedad que ha evolucionado a través de múltiples dificultades ni las aspiraciones de individuos a quienes hoy se les hace requerimientos más complejos que un desempeño productivo realizado en forma mecánica.

Finalmente, el aprendizaje especializado aparece limitado por la falta de formación de los maestros, por la deficiencia de laboratorios y talleres cuando estos existen y, sobretodo, por la desconexión entre el aprendizaje escolar y las exigencias del mundo laboral. La especialización extrema en el nivel medio no es recomendable en la medida en que el mundo del trabajo cambia, muchas veces en forma acelerada. Como opinan sectores empresariales la formación especializada debe ayudar fundamentalmente no a memorizar instrucciones y procedimientos sino a desarrollar la capacidad de aprender innovaciones y resolver problemas en forma creativa.

1.2. Debida atención al nivel y a sus especificidades. Se requieren políticas educativas que consideren en su justa medida la importancia relativa de la educación media dentro del conjunto del sistema. Esto debe ser una acción planificada que considere metas en el mediano y largo plazo, así como las características específicas de un nivel orientado a la formación de adolescentes que necesitan transitar a la adultez con conocimientos acordes a la complejidad social actual, que tiene demandas en términos de productividad económica y participación política. Mayor atención no significa mayor control centralizado. Significa garantizar que hay recursos humanos, materiales y organizativos que en diferentes espacios del sistema educativo estimulan la innovación en el nivel medio.

La necesaria atención a otros niveles educativos no justifica la ignorancia de los problemas que aquejan al nivel medio. Pero, dada una inercia que tiende a restar preocupación por la educación secundaria, el diseño de políticas específicas resulta indispensable para orientar su desarrollo en el sentido deseado.

1.3. Racionalización de la coordinación técnica y administrativa. Estos dos aspectos requieren una complementación y coordinación que tome en cuenta las necesidades de la especialización disciplinaria y las complejidades de un sistema con objetivos múltiples y dirigido a alumnos necesariamente heterogéneos por su edad.

Los requerimientos técnicos necesitan ser tomados en cuenta en diversas decisiones administrativas tales como los nombramientos de personal y las asignaciones presupuestarias. De no ser así se producen disfuncionalidades y contradicciones que redundan en pérdida de recursos y de eficiencia y afectan negativamente el clima escolar.

Las decisiones que integran lo técnico y lo administrativo pueden ser transferidas hacia el nivel operativo de la jerarquía ministerial: los centros educativos. Esto requiere aumentar la capacidad gerencial al interior de los centros y supone mayor responsabilidad local sobre los resultados. Se requiere que la descentralización administrativa sea consecuente con la curricular y esto mismo impone la redefinición del rol estatal en relación a la educación. Si bien su quehacer será menos activo en cuanto a acciones directas, debe asumir su responsabilidad reguladora como garante de los intereses nacionales de desarrollo con equidad.

1.4. Necesidades de capacitación. Esta se requiere a distintos niveles del sistema tanto para compatibilizar los requerimientos técnicos y administrativos, como para mejorar el clima escolar en los centros y favorecer la calidad educativa.

Se han hecho algunas capacitaciones en temas específicos durante los últimos años. Algunos se quejan de que se necesitan más capacitaciones. Otros se quejan de que las capacitaciones se organizan, pero los maestros no asisten. En cualquier caso, debe considerarse que las capacitaciones pueden estar sobrevaloradas o bien estar basadas en esquemas pedagógicos depositarios. Capacitación y actualización son necesarias en la medida en que el maestro es un actor esencial en el sistema educativo que requiere transformar su conocimiento, destrezas y actitudes. Capacitación y actualización deben estimular en los maestros el aprendizaje de conocimientos de calidad y metodologías que fomenten la creatividad y la participación.

1.5. Evaluación de resultados. En El Salvador no existe un mecanismo específico que permita evaluar el rendimiento del sistema en su conjunto e informar a la ciudadanía respecto a él. Se supone y espera que esta función sea cumplida por la Dirección de Supervisión en sus distintos niveles, pero para efectos de la educación secundaria sus acciones son muy insuficientes en cuanto no cuenta con los elemetos técnicos necesarios, está recargada de funciones administrativas y no está efectivamente coordinada a otras líneas de orientación técnica.

1.6. El financiamiento. Dada la escasez de recursos para este nivel, su planificación cuidadosa resulta de primera prioridad. La primera condición para ello es identificar los recursos con que se cuenta. Los recursos para la educación media están en el Estado y en las familias. La revaloración del nivel en términos de su impacto en el desarrollo

económico y político puede posibilitar la captación de recursos de la empresa y la cooperación internacional. La disponibilidad de recursos es muy variable entre los distintos centros educativos y la cantidad de recursos financieros (sea en el sector privado o en el público) no está siempre relacionado con la calidad de los aprendizajes. Sin embargo, aunque a veces se reconoce esta diversidad no se toman en cuenta sus consecuencias en términos de equidad y el Estado no puede quedar indiferente ante a ello y debe estar dispuesto a asumir parte de los costos.

1.7. Atención a la equidad en el sistema. La necesidad de equidad en el sistema se manifiesta tanto en las posibilidades de acceso para algunas regiones, como en la calidad de la educación que reciben distintos sectores sociales, en los costos que deben asumir las familias, en la relevancia de la educación para los distintos individuos y en las posibilidades de opciones para las mujeres.

PRINCIPALES NECESIDADES

- Revisión y actualización curricular
- Atención a las especificidades del nivel
- Coordinación técnica y administrativa
- Capacitación
- Ordenamiento y adecuación del financiamiento
- Evaluación de resultados
- Equidad

VI. RECOMENDACIONES

1. RECOMENDACIONES GENERALES.

Queremos presentar tres recomendaciones generales: sobre el modo de tomar las decisiones e implementar los cambios, sobre la prioridad de mejorar la calidad en el corto plazo y sobre la necesidad de prepararse para aumentar la cobertura en el mediano plazo.

1.1. Consulta y participación. La participación efectiva, tanto de los actores del sistema como de los diversos sectores sociales, es importante no sólo porque radica en principios éticos y democráticos, sino también porque es una condición para lograr lo que se propone.

Si los actores del sistema no están convencidos de la importancia y conveniencia de los cambios deseados así como del sentido que ellos revisten, difícilmente los implementarán; a lo más, los cambios serán tan superficiales que no cumplirán sus objetivos. Por otra parte, cada vez más se pretende que la sociedad en su conjunto asuma la responsabilidad educativa y para ello se requiere involucrar e interesar a todos los sectores.

Los resultados del presente estudio y las recomendaciones que ahora indicamos han resultado de experimentar una metodología que busca promover la participación e interés por la educación de diferentes actores. No obstante, la tarea no está terminada y tampoco podría estarlo, porque es precisamente mientras se realizan las modificaciones que se requiere poner atención a las reacciones que se producen y a las dificultades no previstas. Ninguna planificación podría considerarse definitiva; lo importante es ir evaluando y corrigiendo durante la implementación. Sin embargo, para que todo ello sea posible y eficaz es necesario tener claro y acordar hacia dónde se quiere ir y en qué plazos es posible y deseable lograr las distintas metas.

1.2. Cobertura o calidad ¿dónde está la prioridad inmediata? Esta es una decisión política y técnicamente delicada. Pero cuando los recursos son escasos, se requiere hacer opciones.

Como se ha visto, el sistema secundario tiene en su propio diseño dificultades y problemas que necesitan de urgente solución. Esta necesidad responde a la importancia de brindar un servicio de calidad en la actualidad como a la de prepararse para el previsible e inevitable crecimiento futuro.

Comparado con los logros de la región latinoamericana, El Salvador ha sido menos efectivo en aumentar la cobertura. Ahora bien, si se trata de priorizar en el tiempo entre

cobertura y calidad, creemos preferible invertir en esta última en un primer momento. Por una parte, es más fácil solucionar los problemas en un sistema reducido; y por otra, a medida que crezca el nivel y, más todavía, cuando adquiera carácter masivo, los problemas de calidad se intensificarán. Si no se han solucionado a tiempo, los problemas pueden agravarse hasta el punto que el deterioro educativo anule todos los efectos positivos de los aumentos en cobertura.

Se ha visto que la transición entre Básica y Bachillerato es cercana a un 90% y que en la educación media el desperdicio es cercano a un 20%. Si se lograran aprovechar mejor los recursos que hoy se destinan a secundaria en beneficio de su calidad, en el mediano plazo se podrá hacer frente al crecimiento del nivel en mejores condiciones y con recursos adicionales resultantes de una mejor eficiencia, generados por una asignación específica al nivel y/o liberados de los programas en Educación Básica.

1.3. Ampliación de la cobertura en el mediano plazo. Dada su baja cobertura actual, la educación secundaria en El Salvador tenderá a aumentar en forma progresiva, tal como ha venido sucediendo en los últimos años. El incremento se verá además impulsado por las mayores demandas de escolaridad del mercado de trabajo[18] y las presiones de los egresados de la educación básica, que aumentarán en términos absolutos y relativos en la medida que los actuales programas rindan sus frutos de eficiencia y equidad.

No es recomendable multiplicar en forma desmedida el número de centros de nivel medio en el territorio nacional. Es preferible experimentar primero con la expansión de los centros que actualmente existen, asegurando que ofrecen una educación de calidad. En consistencia con lo anterior, deben buscarse mecanismos para garantizar que la distancia geográfica no impida a los estudiantes acceder al nivel.

2. RECOMENDACIONES ESPECIFICAS.

Las recomendaciones a continuación están relacionadas directa o indirectamente con el mejoramiento y distribución de la calidad de la educación media.

2.1. Cambio curricular. Dado el carácter y premura del presente estudio, no es posible hacer una propuesta específica. Tampoco ello sería conveniente. Una reforma curricular es un proceso que requiere algún tiempo y una participación activa a distintos niveles. Proponemos que este proceso sea diseñado e iniciado con urgencia.

---

[18] Según el trabajo de Bicard y Gray, que forma parte del presente estudio, la economía requerirá que en los próximos diez años la cobertura de la educación media se haya duplicado.

En el diseño de cambio curricular sería importante establecer mecanismos de actualización permanente que contemplen participación de distintos sectores y a distintos niveles de acuerdo a la descentralización ya iniciada. Hablamos de mecanismos de actualización permanente porque los cambios promovidos deben evitar el enfoque rígido y totalizador de reformas que ocurren cada diez o veinte años.

Consideramos que el cambio curricular requiere tomar en cuenta por lo menos tres aspectos: la simplificación del curriculum, el desarrollo de una estructura curricular flexible y la profesionalización de los maestros.

(A) Simplificación del curriculum. La educación media debe ser general. La especialización puede ocurrir por vía no formal fuera del sistema, mientras el joven estudia bachillerato o después (en el nivel superior tecnológico o universitario). La simplificación puede ocurrir en dos sentidos: reducción en el número de opciones y reducción en el número de asignaturas.

En relación al **número de opciones**, puede decidirse entre dos alternativas: crear un bachillerato único o mantener durante un tiempo experimental 3 modalidades (Comercio y Administración, Académico e Industrial).

La primera alternativa se justifica si se considera que la educación media debe propiciar el aprendizaje de conocimientos y destrezas generales útiles para adaptarse creativamente en el mundo laboral o en el nivel superior. La segunda alternativa se justifica si se considera que las tres modalidades mencionadas tienen una matrícula alta o son ofrecidas actualmente con cierto nivel de calidad en algunos centros (públicos y privados).

Probablemente podría experimentarse un tiempo con la segunda alternativa. El ahorro de recursos humanos y materiales resultante del cierre de modalidades puede servir para mejorar la calidad en las modalidades que prevalezcan o para crear programas no formales administrados por otros ministerios o por el sector empresarial. Las modalidades que permanezcan no deben dividirse en opciones. Puede crearse, sin embargo, una estructura que permita a los estudiantes seleccionar asignaturas vocacionales en diferentes campos, de acuerdo a la infraestructura, recurso humano y equipo con que cuentan los centros actualmente.

Por otra parte, debe reducirse el número de **asignaturas**, definiendo varias áreas de conocimiento en el plan de estudios y varias posibilidades de asignaturas en cada componente. Puede crearse un sistema que permita ganar créditos en distintas áreas de conocimiento.

(B) Estructura curricular flexible. La flexibilidad debe originarse en la necesidad

de que los estudiantes desarrollen una capacidad de adaptarse creativamente a aprendizajes futuros. Esto significa que la experiencia educativa debe estar centrada en el aprendizaje y no en la enseñanza, en el alumno y no en el maestro.

La flexibilidad tiene relación con el nivel de profesionalización de los maestros y debe orientarse por las características de los alumnos así como por las exigencias del mundo laboral y del nivel de educación superior. Se puede lograr a través de redes que incluyan consejos escolares locales (a nivel de centros educativos), departamentales, regionales y nacionales[19]. En esos consejos deberían acogerse las inquietudes de los jóvenes, sus familias, representantes de sectores productivos --empresarios y trabajadores--, actores del sistema, académicos de las universidades, políticos y planificadores del sector educacional y de otros sectores, etc.[20]

Esto no se contradice con la importancia de definir una estructura de contenidos, un perfil del graduado y un esquema metodológico.

El **perfil del graduado** debe incluir el desarrollo de cualidades como el razonamiento abstracto, el razonamiento numérico, habilidades del lenguaje, actitudes y valores para la participación ciudadana y destrezas de orden práctico. Los **contenidos** deben ofrecerse mediante una estructura de componentes que incluyan el aprendizaje de destrezas generales (por ejemplo, informática, idioma extranjero, diagnóstico y resolución de problemas) y el conocimiento el campo de las matemáticas, las ciencias, las humanidades, el arte y la literatura. Los **métodos** deben ser utilizados de modo experimental y presuponen el uso de recursos como bibliotecas, laboratorios, salas de práctica, etc. en condiciones adecuadas.

(C) Profesionalización de maestros

---

[19] Por ejemplo, hacer de la Comisión de Educación y Trabajo, creada por reciente Ley General de Educación, un organismo activo y dinámico.

[20] Una figura, por ejemplo, es lo que se ha concebido como Sistemas Locales de Educación (SILED). Los SILED son un concepto y una posibilidad de incorporar actores diversos interesados en la resolución de problemas educativos en una localidad. Lo local es una dimensión relativa: puede abarcar por ejemplo una comunidad, un distrito, una región o la nación. La noción de los SILED ha surgido al interior del Programa de las Naciones Unidas para Desplazados y Repatriados de El Salvador (PRODERE). (Cajiao, 1993)

Presuponiendo que se asegura un sistema de incentivos que estimula la profesionalización de los maestros, deben crearse programas que aseguren la calidad en la formación de maestros nuevos y en servicio. Los maestros de este nivel deben desarrollar especialización en contenidos específicos (ciencias, matemáticas, humanidades, informática, etc.), en el conocimiento de los adolescentes y en la aplicación de metodologías activas. La capacitación a los maestros debe estar coordinada con la capacitación a directores, equipos técnicos y funcionarios relacionados con el nivel medio.

2.2. Autogestión de los centros públicos. Si bien es cierto que los centros y sus directores tienen algunas capacidades para generar y administrar recursos, el clima organizacional deja mucho que desear y ello va en directo detrimento de la calidad de la educación que se imparte y de las posibilidades de perfeccionamiento y compromiso de los docentes.

La posibilidad de descentralizar efectivamente el sistema, nos llevan a recomendar enfáticamente que esta política educacional esté especialmente focalizada en las instituciones secundarias. El objetivo es desarrollar capacidad de gestión **pedagógica** al interior de los establecimientos a través de una gestión administrativa y organizacional adecuada. Las medidas para actualizar el curriculum y racionalizar el sistema podrán centrarse en las unidades educativas haciendo que desde allí surjan las innovaciones, al tiempo que se fortalecen organizativamente. Esto significa dar poder a las instituciones y establecer las condiciones para que efectivamente hagan uso de él.

Al mismo tiempo es necesario establecer redes que conecten los distintos centros entre sí y con el nivel central[21]. Con ello se pueden cumplir dos objetivos fundamentales: a) potenciar las innovaciones positivas de los distintos Centros; y b) apoyar en la superación de problemas en Centros con desventajas. Por otra parte, esta es una forma en que el sistema central cumpla una de sus funciones principales en sistemas descentralizados, la información.

Para cumplir con esas condiciones, la capacitación a directores y docentes en los mismos Centros es indispensable. Junto a ello se requiere que los Centros cuenten con los recursos materiales mínimos y con la capacidad para administrarlos.

Específicamente, el desarrollo de la capacidad de autogestión de los centros públicos significaría lo siguiente:

---

[21] En esto hay que aprovechar y estimular el esfuerzo realizado por el Consejo Nacional de Directores de Institutos Nacionales, CODINES.

- Asignar recursos financieros a cada centro educativo de acuerdo a un presupuesto anual y a la matrícula.
- Asegurar un nombramiento de directores de acuerdo a su competencia, liderazgo y experiencia en el ámbito gerencial (administración de recursos, desarrollo organizacional, desarrollo curricular, etc.).
- Delegar el nombramiento de maestros en un consejo escolar local (integrado por el director del centro, por un técnico del ministerio, un representante de los maestros y un representante de los padres de familia).
- Capacitar a directores y maestros con el fin de aumentar su capacidad de autogestión.
- Asegurar el empleo al maestro, pero no su permanencia en un centro educativo.
- Definir un salario mínimo, el cual puede ser aumentado de acuerdo a los recursos financieros de los centros.
- Autorizar a los centros para recolectar fondos (mediante cuotas simbólicas flexibles aceptadas por los padres de familia; mediante la gestión de proyectos financiados por el sector público (varios ministerios), el sector empresarial y organizaciones de cooperación).
- Estimular la innovación curricular y organizacional.

2.3. Atención especializada al nivel. A la base de cualquier mejoría en la calidad educacional está la necesidad de unir y coordinar las líneas técnicas y administrativas. Esto no necesariamente requiere de aumentos en el personal, sino de una racionalización y especialización del mismo. El sistema de supervisión, por ejemplo, debería desarrollar un componente de especialización acorde con el nivel medio. Esta tarea debe emprenderse junto con la revisión curricular y como una forma de apoyarla y estimularla.

El estudio sobre la administración del sistema educativo sugiere crear 5 regiones y 14 gerencias departamentales[22]. Tomando en cuenta esta recomendación, pueden crearse equipos asesores del nivel medio que dependan de gerencias departamentales o, por lo menos, regionales. Estos equipos deben incluir personal especializado que ayude a los centros en aspectos técnicos, canalice información y conecte la iniciativas nacionales con las iniciativas locales. Esto requería un integración de los departamentos de educación

[22] Ver estudio sobre administración del sector educación, elaborado por Sandra Vásquez, Iván Núñez, Carlos Vara y Noel McGinn.

media y el sistema de supervisión. Este equipo puede desarrollar diagnósticos, análisis de experiencias y seguimiento focalizado de los estudiantes en el nivel de educación superior o en el mundo laboral.

2.4. Sistema de evaluación de aprendizajes. Dados los problemas curriculares y organizacionales, no se justifica en un primer momento establecer mecanismos para evaluar calidad educacional.

Sin embargo, la importancia y diversidad del sector privado y la variada eficiencia por regiones, junto al énfasis descentralizador, imponen la necesidad de evaluación en un mediano plazo. Al considerar las recomendaciones anteriores se debería tener en cuenta que ellas deben también contribuir a crear y desarrollar las condiciones culturales y capacidades técnicas para implementar mecanismos de evaluación que permitan orientar las políticas educativas a futuro. Se deben mejorar los sistemas de información del nivel y las formas de evaluar lo que aprenden los bachilleres, según estándares . En cualquier caso, lo esencial es que los datos de la experiencia pasada ayuden a aclarar el tipo de opciones que deben tomarse en el futuro con el fin de mejorar la calidad.

Los sistemas de evaluación pueden ser muy potentes en la medida que no provoquen la resistencia de los actores, especialmente de los docentes. Para esto es indispensable que el sentido de la evaluación sea apoyar y progresar en función de las necesidades educacionales de los jóvenes. Los profesores no rechazarán medidas que no les amenacen y que, por el contrario, les ayuden a mejorar su eficiencia teniendo en cuenta sus opiniones y dificultades.

Parte del sistema de evaluación puede ser la aplicación de una prueba nacional. Pueden utilizarse para varios propósitos: estimular el mejoramiento de la calidad mediante el uso de la información en la planificación, informar a la ciudadanía, servir como criterio de selección a las universidad y a los empleadores. La prueba debe identificar las cualidades de los estudiantes de acuerdo al perfil esperado al final del tercer año. No debe medir la cantidad de datos memorizados si no la capacidad de los estudiantes adaptarse a aprendizajes futuros. La prueba puede ser elaborada por técnicos que se apoyan profesores de secundaria, profesores universitarios y empleadores.

2.5. Preocupación por la equidad en el sistema. Se han señalado diversos problemas en cuanto a la equidad del sistema secundario. Las regiones occidental y oriental tienen problemas en cuanto a cobertura y eficiencia. Es por esto que se recomienda discriminarlas positivamente en cuanto a recursos y otorgarles una atención preferencial para solucionar los problemas señalados como generales para el nivel. De especial importancia en estas regiones es facilitar el acceso de los más pobres a través de becas y posibilidades de internado en los casos calificados y especialmente para las mujeres.

Por otra parte, se ha visto que existen problemas de financiamiento tanto a nivel institucional como individual. Para ello se recomienda la fijación de normas para el pago en los establecimientos, mecanismos estatales compensatorios para equilibrar los recursos, establecer pagos diferenciados por alumnos y perfeccionar el sistema de becas y créditos. La calidad puede estimularse si se crea un sistema de becas de estudios universitarios cuyos beneficiaros sean los mejores estudiantes del nivel medio.

Si bien no existe discriminación por género en cuanto al acceso inicial a secundaria, se ha observado que sí se da a través del menor interés y mayor deserción de las mujeres. La tendencia de las mujeres hacia ciertas opciones sería minimizada al generalizar el curriculum y distribuir la calidad del nivel medio.

RECOMENDACIONES

Generales

- Consulta y participación
- Atención a la calidad en el corto plazo
- Atención a la cobertura en el mediano plazo

Específicas

- Cambio del curriculum (simplificación, estructura curricular flexible, profesionalización docente
- Autogestión de los centros públicos
- Atención especializada al nivel
- Sistema de evaluación
- Equidad

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bernal Gaitán (1974). Evaluación sintética del sector educación observaciones sobre la Reforma Educativa. San Salvador (mimeo).

Bertrand Flores, Mauricio (1993) The role of higher education institutions in scienntific and technological development in El Salvador. A dissertation submitted to the Faculty of the Department of Educational Leadership, School of Education and Human Development, The George Washington University, Washington D.C.

Francisco Cajiao (1993). Sistemas locales de educación SILED. Documento de trabajo para la reunión regional del comoponente de educación de PRODERE, realizado por PRODERE y la Fundación FES.

Castellanos, Alberto y otros (1986). La situación de la educación en el período 1968-1984. Perspectivas futuras (Tesis), Departamento de Economía (UCA), San Salvador.

CENITEC - Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (1989). "El sistema educativo salvadoreño: problemas e implecaciones sobre el desarrollo económico", Cuadernos de Investigación, Año 1, 3.

Chávez, Rogelio (September, 1989). Report of Legislation and other aspectos related to the educational system in El Salvador, Prepared por the Office of Education and Training, USAID/El Salvador.

EDUCREDITO - Fondo de Garantía para el Crédito Educativo (1993). Informe de créditos otorgados (mimeo).

Escamilla, Manuel (1978). "La educación en El Salvador en los últimos cincuenta años (1925-1975). Sinopsis", Curriculum (Revista especializada para America Latina y el Caribe), Ministerio de Educación de Venezuela/OEA/Universidad Simón Bolívar.

Escamilla, Manuel (1981). Reformas Educativas. Historia contemporánea de la educación formal en El Salvador. San Salvador: Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones.

Fundación Kast (1988) Fundamentación del desarrollo social: Sector educación. San Salvador (mimeo).

FUSADES - Fundación Empresarial para el Desarrollo Económico Social (1989). Educación media. Sector público y privado. San Salvador: FUSADES.

Hernández, Misael y Aguilar, Gilberto (1986). Situación de los centros educativos privados. San Salvador: Ministerios de Educación, Hacienda y Planificación.

MINED - Ministerio de Educación - Dirección General de Educación Básica (1982). Nuclearización educativa salvadoreña, San Salvador (mimeo).

MINED - Ministerio de Educación (1990), "Memoria de Labores 1989-1990". San Salvador, El Salvador, págs. 17-18.

MINED - Ministerio de Educación (1992), Memoria de Labores 1991-1992, San Salvador, El Salvador.

Molina, Hugo (1978) "Sistema educativo y estructura socioeconómica", Estudios Centroamericanos (ECA)

Plan cooperativo de la Oficina de Planeamiento y Organización (ODEPOR) del Ministerio de Educación y la División de Análisis Sectorial de la AID y la Oficina Federal de Censos de los EUA (1973). San Salvador.

Vásquez, Beatriz y otros (1989). Alternativas estratégicas para la reactivación económica ade El Salvador, priorizando la satisfacción de necesidades básicas: sector educación secundaria (Tesis), Departamento de Administración de Empresas (UCA), San Salvador.

RECUADRO 1. LA EDUCACION MEDIA EN LA LEY GENERAL DE EDUCACION (1990)[23]

La educación media tiene dos objetivos:

a. Fortalecer la formación integral de la personalidad del educando para que participe en forma activa, creadora y consciente en el desarrollo de la comunidad como padre de familia, productor y ciudadano; y

b.Formar recursos humanos de nivel medio, en razón de las inclinacions vocacionales del educando y las necesidades laborales del desarrollo socio-económico.

Estos objetivos se lograrán mediante el ofrecimiento de dos tipos de formación: una general y otra vocacional. El primer tipo de formación permite al educando continuar estudios en el nivel superior, mientras que el segundo tipo de formación le permite su incorporación a la vida laboral. La formación vocacional se ofrece mediante la diversificación de la oferta en modalidades y opciones. El Ministerio de Educación elaborará planes de formación de recursos humanos especializados de nivel medio apoyándose en el Consejo Coordinador de Educación-Trabajo[24], integrado por representantes de los sectores gubernamental, docente, empresarial, universitario y laboral. Este Consejo investigará y estudiará los requerimientos de personal, en calidad y cantidad, en cualquiera de los campos de la actividad nacional.

La educación media tendrá un enlace curricular directo con el nivel superior y culminará con el grado de bachiller. El bachillerato diversificado durará regularmente tres años y ocurrirá después de 9 años de educación básica. Si lo desea, el estudiante podrá cambiar de especialidad y opción después de aprobar el primer año mediante un mecanismo de movilidad horizontal. Al aprobar el bachillerato, el estudiante recibirá el certificado y el título correspondientes, con los cuales podrá acceder a cualquier carrera del nivel superior tecnológico o universitario.

Cuando sea posible y conveniente los centros de educación. media colaborarán con las actividades de educación no formal que favorezcan a la comunidad. Igualmente, si las circunstancias lo permiten, la formación laboral de la educación media podrá ser apoyada por los programas de educación no formal.

---

[23] Ley General de Educación, Diario Oficial Tomo 308, No. 162, San Salvador, 4 de julio de 1990. Según la Ley General de Educación de 1971, la educación media tenía las siguientes finalidades: (1) continuar la formación del educando y prepararlo para su ingreso a estudios superiores y (2) capacitar al educando para integrarse a un campo especializado de la vida laborar.

[24] Aparentemente este Consejo fue creado por la Ley General de Educación vigente (1990). Sin embargo, según información proporcionada por funcionarios del Ministerio, no funciona actualmente.

RECUADRO 2. DIVERSIFICACION DE LOS BACHILLERATOS: ELIMINACION E INCORPORACION DE OPCIONES (1969-1992)

1968	1992
ACADEMICO	
Ciencias Naturales	----->
Matemáticas y Física	----->
Humanidades	----->
COMERCIO Y ADMON	
Contaduría	----->
Secretariado	----->
	(1985) Comercialización----->
	(1985) Computación----->
INDUSTRIAL	
Automotores	----->
Electrónica	----->
Electricidad	----->
Mecánica	-----> Mecánica General
	(1987) Arquitectura--->
	* (1987) Construcción--->
SALUD	
Salud materno-infantil	-----> Enfermería(?)
Nutreología y Saneamiento	NO EXISTE
	Saneamiento ambiental
	Sanidad y producción animal
AGRICOLA	
	(1988) Generalista->
	* Zootecnia
	* Recursos Naturales Renovables
	* Fitotecnia
NAVEGACION Y PESCA	
Pesca y Navegación	-----*-> Naveg y Artes de Pesca
Navegación de Altuna	NO EXISTE
Mecánica Naval	-----*-> Mecánica y construcción naval
Procesamiento de Productos de pesca y admon	-----> Procesamiento y control calidad
ARTES	
Artes plásticas	----- * --->
Música	----->
Teatro	-----* > Artes escénicas
HOSTELERIA Y TURISMO	----->
ARTES VOCACIONALES	
Arte y decoración	----->
Alta costura y diseño	----->
Cultor de belleza	----->
PEDAGOGICO	-----(1988) ORIENTACION DOCENTE

(*) Opciones sin estudiantes en 1992.

RECUADRO 3. DIAGNOSTICO DE LA EDUCACION MEDIA EN SUS COMPONENTES CURRICULAR Y ADMINISTRATIVO[25]

Durante 1993 los jefes de departamento de media junto con técnicos de la Dirección Nacional de Diseño de Currículo han estado analizando la posibilidad de hacer innovaciones curriculares en los bachilleratos. Este equipo plantea que las innovaciones deben hacerse tanto a nivel curricular como a nivel administrativo. Los problemas que detectan en cada uno de estos niveles son los siguientes:

NIVEL CURRICULAR

- Falta un sistema permanente de mejoramiento curricular.
- Carencia de innovaciones pedagógicas, científicas y tecnológicas.
- Inexistencia de un sistema permanente de formación y actualizacion del personal docente, técnico, directivo y administrativo.
- El currículo de ducación media no integra en forma relevante las necesidades, intereses y problemas de los estudiantes y la sociedad.
- Carencia de un programa de orientación educativa.
- Falta un sistema de supervisión organizado para las exigencias del nivel.
- Bajo aprovechamniento escolar de los estudiantes como consecuencia de la excesiva carga académica de los planes y programas.
- Carencia de un sistema completo de evaluación del aprendizaje, del currículo, de los planes y programas y de los materiales educativos.
- Discrepancias entre el perfil académico, el desarrollo del currículo y el perfil profesional.

NIVEL ADMINISTRATIVO

- Falta de modernización del sistema de administración.
- Insuficiente dotación de recursos humanos, materiales y financieros.
- Falta de correspondencia entre la oferta educativa y la demanda social en cantidad y calidad.
- Falta de sitematización de la co-gestión público-privada para el financiamiento del nivel.
- Funcionamiento de centros educativos públicos y privados sin la infraestructura, los recursos humanos y los equipos mínimos necesarios.
- Alto porcentaje de docentes que trabajan por hora lo que impide ofrecer una atención adecuada a los alumnos.

[25] Departamentos Regionales de Educación Media y Dirección de Diseño de Currículo, "Mejoramiento cualitativo de la educción media en El Salvador en sus componentes curricular y administrativo (propuesta de estudio)", Nueva San Salvador, 1993.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

SEXTO CAPITULO

EDUCACION TECNICA Y VOCACIONAL

Mauricio Escobar
Rodolfo Machón
Héctor López

Enero de 1994

Este es uno de diez capítulos del Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

INDICE

SIGLAS Y ACRONIMOS. i
RESUMEN xi
RESUMEN CRONOLOGICO. 1
INTRODUCCION. 3
IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SALVADOR 3
1. SITUACION ACTUAL. 4
1.1. Antecedentes. 7
1.2. Estructura. 8
1.3. Marco Legal. 8
1.4. Política Sectorial. 9
1.5. Condiciones Socio-Económicas y de Empleo

2. DIAGNOSTICO. 13
2.1. Programas. 13
2.1.1. Educación Media. 13
2.1.2. Educación Tecnológica. 19
2.1.2.1. Eficiencia Externa. 26
2.1.2.2. Eficiencia Interna. 27
2.1.2.3. Acceso y Equidad. 27
2.1.2.4. Administración y Supervisión. 28
2.1.2.5. Costos y Financiamiento. 28
2.1.3. Formación Profesional. 30
2.1.3.1. Eficiencia Externa. 38
2.1.4.2. Eficiencia Interna. 39
2.1.5.3. Acceso y Equidad. 39
2.1.6.4. Administración y Supervisión. 39
2.1.7.5. Costos y Financiamiento. 40
2.2. Necesidades. 41
2.3. Planes. 44
2.4. Limitantes del Sub-Sector. 44
2.3.1. De recursos humanos. 44
2.3.2. De recursos financieros. 45
2.3.3. De estructura organizativa. 46
2.3.4. Socio/Económicas. 47
2.3.5. Físicas y Ambientales. 47
3. SINTESIS. 48
4. CONCLUSIONES. 51
5. RECOMENDACIONES. 55
5.1 De Política Sectorial. 55
5.2 Operativas. 56
BIBLIOGRAFIA 58

SIGLAS Y ACRONIMOS

AMPES	Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios de El Salvador.
AMSS	Area Metropolitana de San Salvador / Gran San Salvador.
AMSS	Alcaldía Municipal de San Salvador.
ANDES	Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños "21 de Junio".
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada.
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales.
ASIA	Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos.
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica.
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo (IDB).
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial (IBRD).
CASALCO	Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción.
CBI	"Caribean Basin Initiative" / Ley para la "Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, promulgada por el Gobierno de los Estados Unidos.
CCI	Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agrícola.
CESTA	Centro de Estudios de Tecnología Apropiada.
CENDEPESCA	Centro Nacional de Desarrollo Pesquero.
CENITEC	Centro de Investigaciones Técnicas y Científicas.
CENCAP	Centro Nacional de Capacitación Agropecuaria.
CFP	Centro(s) de Formación Profesional.
CGAS	Campo de la Gestión y Administración de Servicios (Educación Superior Tecnológica).
CIP	Campo de la Ingeniería de la Producción (Educación Superior Tecnológica).
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y de Tecnología (Ministerio de Economía).
CONAPO	Comisión Nacional de Población (MIPLAN).
CONARA	Comisión Nacional de Restauración de Areas.
COTEPO	Comité Técnico de Población. (MIPLAN).
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía).
DEES	Departamento de Estudios Económicos y Sociales (FUSADES).
DIVAGRO	Programa de Diversificación Agrícola (FUSADES).
DGFP	Dirección General de Formación Profesional (Ministerio de Trabajo y Previsión Social).
DGR	Dirección General de Reconstrucción, Ministerio de Planificación.
EDUCO	Programa de "Educación con la Participación de las Comunidades", del MINED.
EES	Escuela(s) de Educación Superior.
ENA	Escuela Nacional de Agricultura "Roberto Quiñónez".
ENE	Escuela Nacional de Enfermería.
ENEFD	Escuela Nacional de Educacion Física.
EST	Educación Superior Tecnológica.
ESU	Educación Superior Universitaria.
F-16	Fundación 16 de Enero.
FAES	Fuerza Armada de El Salvador.
FEDISAL	Fundación Educativa para el Desarrollo Integral Salvadoreño.
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo.
FIGAPE	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa.
FINATA	Financiera Nacional de Tierras Agrícolas.
FIS	Fondo de Inversión Social.
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
FOES	Fundación Obrero Empresarial Salvadoreña.
FP	Formación Profesional.
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima.
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.

GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
GOES	Gobierno de El Salvador.
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
HATRA	Programa de Habilitación para el Trabajo. Educación de Adultos, MINED.
HIID	"Harvard Institute for International Development" / Instituto de la Universidad de Harvard para el Desarrollo Internacional.
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI).
INCAFE	Instituto Nacional del Café.
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.
INTECZA	Instituto Tecnológico de Zacatecoluca.
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.
ITCA	Instituto Tecnológico Centro Americano.
ITECHA	Instituto Tecnológico de Chalatenango.
ITESA	Instituto Tecnológico de Santa Ana.
ITESAM	Instituto Tecnológico de San Miguel.
ITSO	Instituto Tecnológico de Sonsonate.
ITI	Instituto Técnico Industrial.
ITU	Instituto Tecnológico de Usulután.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MINED	Ministerio de Educación.
MIPLAN	Ministerio de Planificación y de Coordinación del Desarrollo Económico y Social.
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
MTyPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLC).
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
PNB	Producto Nacional Bruto.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNPD).
PRN	Plan de Reconstrucción Nacional.
SABE	Proyecto "Solidificación del alcance de la Educación Básica", del Ministerio de Educación.
SCIS	Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños.
SEMA	Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente.
SGP	Sistema General de Preferencias. (USA).
SRN	Secretaría de Reconstrucción Nacional.
UCA	Universidad Centroamericana "Dr. José Simeón Cañas".
UES	Universidad de El Salvador.
UNESCO	Fondo del las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura.
USAID	"United States Agency of International Development" / Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norte América.

RESUMEN

1. OBJETO DEL ESTUDIO.

Se trata en éste capítulo de evaluar sintéticamente los principales esfuerzos para la Educación Técnica, formales y no formales, entendidos como los procedimientos y medios para la transformación productiva, y que se realizan dentro de un complejo marco institucional en tres niveles de formación, dos de ellos escolarizados (Bachilleratos Diversificados Vocacionales y Educación Superior Tecnológica), y uno no formal (Capacitación Técnica/Vocacional ó Formación Profesional).

En su dimensión formativa de recursos humanos, la Educación Técnica-Vocacional constituye un elemento clave para facilitar el desarrollo de una Sociedad y a una Economía. Las potencialidades de la Educación para el Trabajo comprenden tanto a la estructuración de una plataforma productiva eficiente y tecnificada, como al incremento de los niveles de vida de la población mediante la generación de mayores ingresos económicos en el empleo calificado, en el auto-empleo y en la creación de empresas. El Salvador no ha renovado adecuadamente en los últimos doce años la base técnica de su producción, en correspondencia a los requerimientos actuales y a la tecnificación alcanzada por el comercio internacional. Se juega aquí el destino económico del país, con lo que se refuerza la importancia estratégica de la Educación Técnica.

2. SINTESIS DE SITUACIONES RELEVANTES ENCONTRADAS.

Debe reconocerse para éste sub-sector un especial dinamismo, que ha permitido accionar en el prolongado período de crisis social y económica. Aunque se ha logrado mucho en materia de Formación Profesional, las acciones no han sido suficientes y enfrentan una compleja problemática, especialmente en el sistema educativo formal.

El principio fundamental que explica la situación de la Educación Técnica, y de sus virtudes o desaciertos, radica en la vinculación de sus programas con la esfera de la producción.

Política Sectorial y Planes.
No existe una visión del sistema en su conjunto, ni una política unificada. El sub-sector no está unificado. Es clara la fragmentación del sistema y de la política. Los elementos dispersos de política y estrategia que se formulan para las distintas áreas sociales y económicas, no son permanentes, auto adaptables ni autoajustables a la evolución tecnológica y a los cambios del mercado internacional. No hay planes globales concretos para el sub-sector. En el ramo de Educación, las acciones se han limitado al pago de gastos mínimos de operación de las instituciones, cubriendo sólo salarios de personal

docente y administrativo. En el ramo de Trabajo (INSAFORP), no se espera que su influencia cubra a corto plazo las necesidades de capacitación fuera de las actividades urbanas.

Orientación del Sistema.
La distribución de la matrícula en los programas responde más a las expectativas salariales y de empleo que a las necesidades demandadas por el sector empleador y por la economía nacional. Predomina el interés al sector económico de comercio y servicios, por sobre la actividad productiva.

Los factores que han distorsionanado el comportamiento normal de la economía han afectado a los programas, especialmente a los del sistema educativo formal. La falta de orientación del sistema induce a que sean desatendidas áreas prioritarias de capacitación en el área primaria de producción en la población con menores niveles educativos, especialmente en agricultura autosostenible y pesca artesanal. En los sectores secundario (industria) y terciario (comercio y servicios), se requiere de personal técnico capacitado con mejores niveles de calidad, al igual que programas de actualización técnica.

Coordinación del Sistema.
En lo que a coordinación se refiere, ésta se realiza en el sector público para sistemas independientes (del MINED, MTyPS, MAG, y del Economía). Es crítica la desvinculación existente entre educación y trabajo y la falta de coordinación entre el las instituciones educativas del GOES y los sectoresproductivos. Se pierden acá las valiosas oportunidades educativas que un sistema de aprendizaje en "pasantías" bajo condiciones reales de trabajo, puede aportar a la Educación Técnica.

Marco Legal.
En general el marco legal para el desarrollo del sub-sector es positivo. Salvo la poca valoración otorgada a la Educación Superior Tecnológica, el marco legal contiene mecanismos que no se han llevado a la práctica para ampliar las potencialidades del sistema. Tres instancias: El "Comité Coordinador Educación-Trabajo", en el área de Educación, el "INSAFORP" en el área de Trabajo, y el "Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología" en el área de Economía; no se han implementado plenamente.

Deficiencias del Sistema Educativo.
La calidad del sistema educativo en general necesita ser mejorada. No se puede esperar una fuerza laboral más productiva y adaptable a los cambios tecnológicos con los niveles actuales de cobertura y calidad educativas.

La estructura organizacional del MINED no tiene la agilidad del sector privado para la creación, actualización, revisión y aprobación de programas adaptables al mercado

laboral tanto como la dotación ágil y oportuna de recursos operativos. Esto afecta el accionar de las instituciones públicas y privadas. En el caso de la Educación Técnica, las pocas instituciones públicas que imparten buena calidad de formación se caracterizan por un alto nivel de auto-gestión de recursos.

La orientación vocacional en la Educación Básica es inexistente, y si se da es cuando el estudiante ya ha tomado una de las treinta modalidades diversificadas de bachillerato, cuando la mayor concentración recae en sólo dos opciones, la comercial y la académica. La deserción escolar de la educación básica es crítica en el sexto grado, o alrededor de los 14 años de edad, principalmente por motivos de trabajo.

La estructura de la Educación Técnica limita seriamente al sub-sector, por cuanto el sistema diversificado no tiene elementos previos que orienten al estudiante a elegir la opción adecuada, cuando el sistema permite el acceso horizontal de todas las especialidades de bachillerato a la Educación Superior, y cuando la estructura funcional de la Educación Tecnológica se encuentra en franca desventaja competitiva frente a la de la Educación Universitaria.

Estando en proyecto un sistema de certificación profesional a nivel nacional, será conveniente que éste se amplíe a la educación técnica formal para integrar eficientemente a los graduados a las posiciones correspondientes en la estructura laboral.

Costos y Financiamiento.

Al ser priorizada la educación básica, la reducción de las asignaciones para los niveles medio y superior tecnológico ha quedado en sus niveles más bajos, permitiendo cubrir únicamente los gastos mínimos de operación. Las cuotas de los alumnos resultan insuficientes para pagar los costos de la educación técnica pública. La reducción de las matrícula de varias opciones diversificadas de bachilleratos (agrícola, navegación y pesca, pedagógico) y la totalidad de carreras en los tecnológicos, afecta gravemente al sistema.

Algunas de las instituciones que imparten la enseñanza técnica en el sector público, especialmente en los bachilleratos, alcanzan un buen nivel de calidad con pocos recursos y ante limitantes legales para la captación de fondos de fuentes distintas a las del GOES. Existen en el sector privado instituciones con niveles de calidad inferior a las del sector público, que cobran escolaridades sustancialmente más caras.

La educación técnica, por su naturaleza, y al igual que en otros países, es la más costosa en términos unitarios de todo el sistema educativo, El costo unitario de la educación tecnológica, se maximiza debido a la bajísima matrícula y a la alta relación del personal docente y administrativo vrs. la baja población estudiantil. La expansión de la formación profesional se ha realizado últimamente con la asistencia financiera internacional, y en el

marco de la reconstrucción. Es importante resaltar el importante papel de las instituciones gubernamentales y financieras internacionales como la USAID, el BID, el BIRF, la GTZ, KFW, la CEE, en el decidido apoyo al sub-sector.

Perspectivas.

La reciente modernización tributaria, con el aumento de la recaudación fiscal, el fin del conflicto armado, y los indicios de un crecimiento económico positivo luego de varios años, debería tender a un panorama más favorable para el sistema educativo, en especial para la técnica. La creciente concientización de los sectores productivos, por ejemplo en el programa de Reconversión Industrial, de la importancia estratégica de la Educación Técnica favorecen el escenario para que ésta reciba el impulso que merece.

La participación del INSAFORP como certificador, coordinador, promotor y facilitador de la capacitación técnica será positiva por cuanto en cierta manera se establece la pauta para un sistema permanente con objetivos de alcance nacional. La modernización y rehabilitación del ITCA, a completarse en 1994, y el desarrollo de Ciudadela Don Bosco, tendrán un impacto significativo en la Formación Técnica del país.

El fortalecimiento de otros mecanismos de financiamiento como lo son sistemas de becas, el aporte directo de los sectores productivos y la integración a programas de microempresa, son imprescindibles cuando el sub-sector se apoya fuertemente en la asistencia financiera externa, de carácter emergente y con vida limitada.

4. CONCLUSIONES.

PARA EL SISTEMA GLOBAL DE EDUCACION TECNICA / VOCACIONAL.

Existe un divorcio casi general del el sistema educativo nacional, especialmente del sector público, con el sector productivo. Las instituciones educativas oficiales que imparten la educación técnica y vocacional, y que mantienen relación con el sector potencialmente empleador son muy pocas. La generalidad de los programas se encuentra desactualizada y no responde a las necesidades reales del sector productivo. El proceso de actualización es muy lento y no parte de una visión global del panorama. El sistema educativo no ha implementado sus mecanismos para el ajuste de sus programas a la realidad nacional.

Los esfuerzos que se realizan en los sectores público, privado, de ONG's, y por los organismos financieros internacionales no son coordinados, ni responden a una orientación claramente establecida con objetivos económicos nacionales definidos.

Sin un sistema de información y seguimiento eficiente y permanente que permita disponer de información técnica confiable y actualizada del mercado laboral, la toma de decisiones para políticas globales no tendrá fundamento.

Aunque existen elementos positivos de legislación y política, la coordinación e

información se manejan a un nivel interno en las esferas de educación, trabajo, agricultura, población, salud y economía (relativos al sub-sector), independientemente y con muy poca o nula vinculación. El sistema no ha implementado todas las instancias legales para su optimización.

Si bien la mayoría de esfuerzos se realizan para la educación básica, la educación para el trabajo contiene enormes potencialidades para el desarrollo que no deben ser desperdiciadas. La atención al sub-sector técnico vocacional es de importancia para elevar la productividad y el nivel de vida de la población salvadoreña.

El sub- sector, en su estructura formal educativa, ha sido seriamente afectado por la drástica reducción de la asignación presupuestaria durante la mitad de la vida efectiva de sus programas técnicos/vocacionales. La ausencia de fondos es un factor de peso que afecta la calidad de los programas.

A. Bachilleratos Diversificados.
El sistema de bachilleratos diversificados, especialmente en el sector público sufre problemas de calidad y cobertura.

El sistema de educación media se encuentra excesivamente diversificado, si se toma en cuenta que tres modalidades (Comercio, Académico e Industrial) acaparan el 95% de la matrícula total). La proporción de la matrícula en las principales opciones responde a la proporción en que los sectores económicos absorben el empleo para el correspondiente grupo educacional. La diversificación se aleja de sus objetivos iniciales, pierde efectividad y desperdicia recursos por cuanto en la educación básica no existen componentes de orientación vocacional previos a la elección de una opción, y cuando el acceso a la educación superior es igual con cualquier tipo de bachillerato. Algunas instituciones tanto en el sector público como en el privado, producen buena calidad de formación y sus graduados se integran fácilmente al mercado laboral y a estudios superiores, lo que se debe a ciertos factores comunes: (a) La capacidad gestora de recursos de la administración de la institución educativa; (b) La integración de la institución con su comunidad educativa; (c) El Acercamiento a los sectores productivos; (d) La capacidad técnica del personal docente; (e) Se enfoca a la informática como una herramienta común.

Los costos por alumno de los bachilleratos técnicos oficiales son de tal magnitud y tan poco demandados, que en el marco de la eficiencia de la utilización de los recursos del Estado y de sus prioridades, es pertinente considerar la consolidación y optimización de los programas educativos, de su cobertura geográfica y de su asignación presupuestaria, con el criterio primordial de obtener una mejor calidad educativa.

B. Educación Superior Tecnológica.

La problemática del programa de educación tecnológica pública se resume en cuatro causas:

- El cierre de la Escuela Normal Superior y el traslado de sus funciones a los Institutos Tecnológicos, apartando a éstos de su objetivo y funciones naturales.
- La Proliferación de las Universidades Privadas, muchas de las que producen profesionales de baja calidad en programas con bajos niveles de exigencia para el alumno, salidas laterales y mejores perspectivas salariales.
- La desvinculación de los Institutos de menor capacidad con el Sector productivo.
- La poca atención a la Educación Superior en la Legislación vigente.

La matrícula en la EST, a todos los niveles se encuentra en un decremento progresivo, que al momento representa el 4% de la población estudiantil del total de la educación superior, con tendencias de disminución en ambos sectores público y privado. Se estima el sistema oficial de EST atiende únicamente al 15% de su capacidad instalada.

La sobre- oferta de graduados universitarios inunda los campos del mercado laboral natural para los graduados de la EST (mandos medios) y desplaza a éstos últimos a esferas de acción en franca competencia con los bachilleres técnicos y/o con personal técnico capacitado. La predominancia de la cultura académica por sobre la tecnológica agrava la situación expuesta.

El ITCA (administración FEPADE) en el sector público, y el programa tecnológico de la Universidad Don Bosco en el privado, son las únicas instituciones de EST que cuentan con adecuada infraestructura y, si cuentan con los recursos necesarios, podrán brindar una educación tecnológica de alta calidad, para que sus graduado sean absorbidos por el mercado laboral.

Al menos en el sector público, el sistema tecnológico tenderá a desaparecer por sí mismo si no se reestructura el sistema de educación superior, especialmente en cuanto a la terminalidad de la EST. Debe entenderse que las formaciones en la EST y la ESU son de distinta naturaleza y en gran medida complementarias, ello de darse el caso de la reestructuración.

La ENA, si bien han mantenido matrículas estables, requiere de una total renovación y actualización de sus instalaciones y programas. Aún así se cuestiona si podrá producir al técnico que el desarrollo del país requiere.

Tradicionalmente la educación tecnológica es la más costosa en términos relativos del sistema educativo. La carga para el Estado se ha amplificado por cuanto la matrícula se encuentra en niveles mínimos. Es procedente entonces la racionalización y concentración

de los fondos hacia las instituciones de excelencdia en la EST para cubrir la demanda y calidad, permitiendo facilidades de acceso y equidad.

C. Formación Profesional.

Los programas de Formación Profesional han sido más efectivos cuando han sido manejados por instituciones privadas en estrecha vinculación al sector empresarial. Históricamente la acción de la FP se ha fortalecido en procesos de reconstrucción y ha tomado últimamente un mayor impulso y cobertura al ser un componente importante del PRN.

La actividad global de los programas se han centrado más en la habilitación para el trabajo y en la calificación (y semicalificación) de mano de obra que en la especialización técnica y en la actualización. La mayoría de las acciones se han realizado en las áreas urbanas.

Los programas existentes dependen en gran parte de la asistencia financiera internacional. Los cursos que se imparten oscilan en precio entre el 0 y el 50% de su valor real. Los costos reales por persona por curso oscilan entre ½ y tres veces el salario mínimo. Si se considera que los programas exitosos integran a la actividad productiva entre el 90 y el 95% de los graduados, la recuperación de la inversión es rápida y factible tanto para el ejecutor como para el alumno, máxime si los sistemas de formación profesional se acompañan de programas adecuados de financiamiento, lo que se aplica poco en el sistema.

El aporte directo del empleador, que se beneficia de la mano de obra calificada, en términos económicos es prácticamente nulo. El sistema global de formación desaprovecha un gigantesco esfuerzo paralelo que se realiza en programas de micro-empresa a nivel nacional. Los programas integrados al respecto se realizan en muy pequeña escala. Estas situaciones deben considerarse para el aprovechamiento de la capacidad organizacional y física existente, en el sentido de que toda asistencia financiera externa es de plazo limitado.

Estando la mayoría de programas de FP desvinculados del sistema educativo formal; las potencialidades, eficiencia y versatilidad de la educación no-formal no se integran a un sistema de educación media que necesita ser optimizado y racionalizado, especialmente en cuanto a una certificación ocupacional efectiva.. El papel que tome el INSAFORP sólo como certificador y coordinador de la formación profesional permitiría una integración que podría beneficiar a ambos sistemas. Los sectores involucrados, del sector empresarial y las instituciones capacitadoras, coinciden en señalar, que las funciones del INSAFORP no deben trascender a la ejecución directa de la Capacitación Vocacional.

5. RECOMENDACIONES.
5.1. DE POLITICA SECTORIAL.

PARA EL RAMO DE ECONOMIA.

A CORTO PLAZO:

(a) Inducir al "Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología", en la esfera del Ministerio de Economía, para que su política propia, englobe al Sistema Técnico - Vocacional. Inducir a que el mismo Consejo asuma las funciones de coordinación general, de emisión de política sectorial, de la orientación de las acciones y del seguimiento para el Sub-Sector Técnico/ Vocacional, para las esferas de Educación, Agricultura y Ganadería, y Trabajo.

Para tal efecto el Consejo deberá integrar permanentemente a los principales actores del Sub-Sector, especialmente a los que tengan mayor injerencia, experiencia y efectividad. De igual forma el consejo deberá implementar un sistema confiable y permanente de información, monitoreo de mercado y seguimiento del sector laboral. La política para el Sub-sector deberá ser congruente con las políticas globales Industrial y de Ciencia y Tecnología.

(b) Designar a una entidad AdHoc y establecer los mecanismos para el diseño e implementación de un sistema permanente de emisión, ajuste y seguimiento de la Política Industrial global para El Salvador, entendida como una política de producción de bienes (agrícolas, marítimos, mineros y manufactureros) y de servicios.

La entidad descentralizada para tal propósito será permanente y contará con la participación de los sectores productivos nacionales y del sector público. La política producida deberá orientar a una política de Ciencia y Tecnología y sub-secuentemente al Sub-Sector Técnico - Vocacional. Esta será una política global más que sectorial.

PARA EL RAMO DE EDUCACION.

A CORTO PLAZO:

(c) Reestructurar el Sistema de Educación Técnica, en los niveles Superior y Medio, evaluando su eficiencia, para determinar las prioridades de atención del Estado. Establecer los mecanismos para que las instituciones de educación técnica se vinculen efectivamente al sector productivo.

(d) Implementar el funcionamiento del Comité Coordinador Educación-Trabajo, cuya función deberá ser la de un Consejo de apoyo, para la normalización global de la educación técnica.

A MEDIANO PLAZO.

(e) Implementar programas de orientación vocacional temprana y de informática en la Educación Básica.

(f) Consolidar la Educación Técnica, priorizando la optimización del Sistema, fortaleciendo la capacidad gestora y administrativa de las instituciones educativas, propiciando la descentralización, dejando al Estado la función de garantizar la

calidad del sistema educativo.

(g) Integrar la Certificación Profesional (INSAFORP) a la Educación Media, Superior Tecnológica, y al programa HATRA.

5.2. OPERATIVAS.

A. PARA EL SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA

A CORTO PLAZO:

(h) Revisar el sistema diversificado de educación media, evaluar su eficiencia para justificar el apoyo a cada programa específico, tanto como evaluar la conveniencia de una formación general apoyada con el sistema de formación profesional.

El Estado debe garantizar el acceso y la equidad de la población al sistema.

(i) Implementar programas de "pasantías" en las unidades del sector productivo.

B. PARA EL SISTEMA DE EDUCACION TECNOLOGICA.

A CORTO PLAZO:

(j) Revisar el proyecto de Ley de la Educación Superior, dando su espacio natural a la Educación Superior Tecnológica.

(k) Definir una política adecuada para la situación terminal de la EST, en el sentido de establecer posibilidades de crecimiento vertical y de actualización para los egresados del nivel. Consolidar el sistema y apoyar a las instituciones con mayor y mejor capacidad instalada y matrícula.

A MEDIANO PLAZO:

(l) Mejorar la eficiencia general mediante un mayor acercamiento a los sectores productivos, implementando programas paralelos para incentivar la matrícula, actualizar y adecuar programas, reduciendo costos administrativos, reduciendo la deserción, descentralizando la administración, implementando un sistema eficiente de seguimiento de los graduados en el mercado laboral y transformando la capacidad instalada ociosa para impartir programas de formación profesional.

C. FORMACION PROFESIONAL.

A CORTO PLAZO:

(m) Revisar la Ley del INSAFORP, en especial en cuanto a su función como Ejecutor

(n) Establecer un sistema adecuado de control y monitoreo del mercado laboral y de las demanda de capacitación. Incluir en el sistema las necesides de especialización y de actualización técnica.

A MEDIANO PLAZO:

(o) Establecer los mecanismos adecuados para acercar el sistema a su

autofinanciamiento, mediante sistemas de becas, el aporte de la empresa privada y con la integración a programas de financiamiento de microempresa.

(p) Coordinar y ampliar los alcances de la FP, racionalizando toda la infraestructura disponible (Bachilleratos Diversificados, recursos del MAG, CENTA, CENDEPESCA, etc.) para la atención de las necesidades reales de los sectores productivos. Dicha FP debe complementarse con otros programas de apoyo a fin de que sea integral (capacitación, becas, asistencia técnica y administrativa, programas de capacitación de instructores, etc.).

RESUMEN CRONOLOGICO DE LA EVOLUCION DE LA EDUCACION TECNICA - VOCACIONAL EN EL SALVADOR.

1832: Se organiza una "Junta de Educación Pública", responsable de proveer maestros a las escuelas primarias recién fundadas.

1841: Apertura de la Universidad de El Salvador, adscrita al Convento de San Francisco.

1859: Se decreta la Educación Laica, durante el Gobierno del General Gerardo Barrios.

1888: Fundación de la primera Escuela Normal para la formación de maestros.

1897: Se clausura la Escuela Agrícola Modelo, en Santa Ana.

1900: Es fundado por los Salesianos, el Colegio Santa Cecilia, en Santa Tecla, que era inicialmente una Escuela de Artes y Oficios.

1906: Se inaugura la Escuela de Agricultura de Izalco

1914: Se abre en San Salvador la Escuela Nacional de Artes Gráficas, que ofrecía carreras a nivel técnico. Se decretó la Ley sobre el Aprendizaje de Oficios y Artes Mecánicas e Industriales

1915: Ya existe una Sub-Secretaría de Instrucción Pública, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y Justicia.

1932: Se clausura la Escuela de Agricultura de Izalco.

1940: Se instituye el Ministerio de Educación en El Salvador. Se realiza una Reforma Educativa, a nivel de educación primaria, durante la presidencia del General Maximiliano Hernández Martínez

1945: Se celebra la "Convención de Santa Ana", toma forma la Educación Media.

1952: Se incorpora la Orientación Vocacional cuando el Dr. Francantonio Porta presenta un proyecto de reforma al Plan Básico del país. Se crea la Escuela de Trabajo Social de El Salvador.

1953: Con carácter experimental comienza a funcionar en Quezaltepeque el "Plan Básico de Orientación", apoyado por la UNESCO. Se crea la Escuela Normal Superior.

1954: Se crea la Sección de Orientacion Vocacional como dependencia de la Direccion General de Educacion Media

1955: Nace el "Plan Básico de Servicio de Orientación que funcionaría en Ilobasco, Chalchuapa, Metapán, Armenia y Quezaltepeque.

1956: Establecimiento del Instituto Tecnico Industrial (ITI), en San Salvador que fué el primer bachillerato diversificado. Se crea la Escuela Nacional de Agricultura (ENA)

1957: Se da la fundación por parte de los salesianos del Instituto Técnico Ricaldone, en San Salvador.

1965: Un Terremoto induce a la acción del GOES para el establecimiento de un Sistema de Formación Profesional. Se crea la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

1966: Se abre el Centro de Formación Profesional Acelerada, dependiente del Ministerio de Trabajo.

1967: El Plan quinquenal de CONAPLAN Involucra tres prioridades: Agricultura, Industria y Educación. Señala a la Educación como la prioridad más alta.

1968: Se realiza una reforma al sistema educativo que involucra cuatro niveles: parvularia, básica, media y superior. La Educación Básica se reordena en tres ciclos tres años cada uno. La Educación Media se diversifica. La Escuela Normal Superior es trasladada a la Ciudad Normal en el valle de San Andrés.

1969: La Sección de Orientación Educativa y Vocacional pasa a formar parte de la de Asesoría Técnica y Experimentación Pedagógica. Nace la Institución Jesuita "Fe y Alegría", con programas de Básica y Capacitación Vocacional.

1970: Creación y puesta en funcionamiento del Instituto Tecnologico Centroamericano(ITCA) con la cooperación del Gobierno Británico.

1972: Desaparecen del presupuesto las plazas para el programa de orientadores vocacionales del MINED.

1975: CONAPLAN desaparece nominalmente y se transforma en Ministerio (MIPLAN).

1976: Se crea el Instituto Tecnológico de San Salvador (ITSS), compartiendo instalaciones con el ITI. Nace el CENCAP dentro del MAG.

1977: Creación del Consejo Nacional de Formación Profesional.

1978: Se crea el Centro de Capacitación Profesional en San Bartolo, a cargo de la Dirección General de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo. Se formula el primer Anteproyecto de Ley de Formación Profesional.

1979: Es fundado el Instituto Tecnológico de San Miguel (ITESAM) Se elabora el Proyecto de Ley SISAFORP.

1980: Cierre de la Escuela Normal "Alberto Masferrer", y de La Escuela de Trabajo Social. La formación en éstas dos áreas se traslada a los institutos tecnológicos. Se implementa la Reforma Agraria. Se crea el CENCAP dentro del MAG.

1981 Se crearon los Institutos Tecnológicos de San Vicente (ITESAVI), Santa Ana (ITESA) y Sonsonate (ITSO), así como los de Jucuapa, Chinameca, Santiago de María y Santa Elena. El Programa DRI del MAG se transfiere a MIPLAN.

1982: Se creó en el Sector Privado el Instituto Florencia Nightingale, que ofrece carreras en el área de Salud.

1983: La Unidad del Consejo de Planeamiento para el Desarrollo del Sistema Tecnológico desaparece.

1984: Cierran los Institutos Tecnológicos de Santiago de María, Jucuapa y Chinameca.

1985: Desaparece el programa de orientación vocacional del MINED.

1986: Terremoto que deteriora gran parte de la infraestructura física de las instituciones educativas en el AMSS. Inicia sus labores la Universidad Don Bosco. La CEE comienza con el apoyo financiero para la ejecución de los programas del INSAFORP.

1987: Nace la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE). El ITFRAMEN se fusiona con el ITCA. Se inaugura el Polígono Industrial Don Bosco

1988: El ITFRAMEN fué clausurado. La GTZ da nuevo apoyo al INSAFORP.

1989: Se cierra el ingreso a las carreras tecnológicas docentes. La formación de docentes se traslada al sistema universitario.

1990: Se cierra CENCAP.

1991: Se celebra el convenio MINED/FEPADE, para la transferencia, administración y rehabilitación del ITCA, con financiamiento del BID. Se realiza una Evaluación del proyecto INSAFORP/GTZ. Se da la última promoción de docentes graduados en Institutos Tecnológicos.

1992: Se firman los acuerdos de paz. Se crea la Comisión de Formación Profesional. Se implementa el PRN. Se constituye FEDISAL.

1993: Es aprobada la "Ley de Formación Profesional", que da vida legal al "INSAFORP".

EDUCACION TECNICA Y VOCACIONAL

Mauricio Escobar
Rodolfo Machón
Héctor López

INTRODUCCION.

Entendida en su dimensión formativa de recursos humanos, la Educación Técnica - Vocacional constituye un factor determinante para facilitar el desarrollo a una Sociedad y Economía, que en el caso particular enfrenta crisis. Las potencialidades de la Educación para el Trabajo comprenden tanto a la estructuración de una plataforma productiva eficiente, tecnificada y competitiva en los mercados internacionales, como a elevar los niveles de vida de la población mediante la generación de mayores ingresos económicos en el empleo calificado, en el auto-empleo y en la creación de empresas.

El presente documento evalúa sintéticamente los principales esfuerzos educativos formales y no formales entendidos como los procedimientos y medios para la transformación productiva, y que se realizan dentro de un complejo marco institucional inmerso en un panorama de reactivación económica, reconstrucción postguerra y de consolidación de un proceso de paz. Se enfocarán tres niveles de formación, dos de ellos escolarizados (Bachilleratos Diversificados Vocacionales y Educación Superior Tecnológica), y uno no formal (Capacitación Técnica/Vocacional ó Formación Profesional). Dado a que la evaluación tiene capítulos específicos para los niveles educativos medio y universitario y para la educación no formal, se profundizará más en la educación superior tecnológica y en la formación profesional.

Siendo el sistema de formación de recursos humanos multisectorial, la evaluación y las recomendaciones aquí planteadas saldrán de la esfera del sistema educativo, alcanzando a otras carteras de estado y a instituciones públicas y privadas que atienden y son beneficiadas por el sub-sector. Dada su estrecha vinculación y complementaridad, se recomienda que sean especialmente tomados en cuenta los análisis realizados en los capítulos de Economía y Educación, Educación Media, Educación Superior, Formación Gerencial y Educación No-Formal de la presente Evaluación Sectorial, así como el estudio previo de Demanda de Trabajo realizado por Anthony Dewees y Steve Klees.

IMPORTANCIA DE LA FORMACION DE RECURSOS HUMANOS EN EL SALVADOR.

La economía salvadoreña depende y se orienta cada vez más a las exportaciones, las que se identifican como la opción más apropiada y segura para el despegue económico del país. Ello implica que la producción debe ser altamente competitiva con un mercado internacional que exige progresivamente niveles más altos de tecnología. Se requiere entonces que la base productiva sea cada vez más tecnificada y capaz de asimilar el cambio en los procesos de producción.

La formación profesional ha sido un elemento clave que ha acompañado al proceso de recuperación del país. Los índices positivos de crecimiento económico de 1990 a 1993 coinciden con la intensificación y consolidación de los esfuerzos en materia de capacitación técnica y vocacional, al menos para la mano de obra en las áreas industriales de exportación de mayor expansión. Debe reconocerse un especial dinamismo, que ha permitido al sub-sector accionar en el prolongado período de crisis social y económica. Aunque se ha logrado mucho en materia de Formación Profesional, las acciones no han sido suficientes y enfrentan una compleja problemática, especialmente en el sistema educativo formal.

El Salvador no ha renovado adecuadamente en los últimos doce años la base técnica de su producción, en correspondencia a los requerimientos actuales y a la tecnificación alcanzada en el comercio internacional. Se juega aquí el destino económico del país, con lo que se refuerza la importancia estratégica de la Educación Técnica.

Los sectores productivos nacionales, resienten la poca disponibilidad de técnicos, supervisores y mandos medios tanto como expresan las deficiencias en la calidad de la preparación de la mayoría de técnicos que el sistema produce. La crisis del sistema de educación técnica y la sobreproducción de profesionales por el sistema universitario dan como resultado que el sitio natural del técnico en la empresa sea utilizado por estudiantes y graduados universitarios con deficiente preparación práctica para esos niveles, desplazando al técnico a esferas laborales que requieren menores grados de formación.

Gran parte de la población salvadoreña no tiene empleo formal, estando una gran porción dedicada a actividades de subsistencia. El sub-empleo y el auto-empleo han sido una respuesta natural de la población para solventar sus necesidades. La formación profesional ha probado su potencialidad como elemento transformador del auto-empleo en actividades productivas y empresariales, lo que constitue una posibilidad viable para el mejoramiento del nivel de vida, y para la necesaria modernización del sector privado. La dimensión de ésta potencialidad deberá ampliarse especialmente en el área agrícola, tras los últimos procesos de transferencia de tierras, donde la unidad productiva rural

será mayor en número y menor en extensión, y al enfrentar el país un altísimo grado de deterioro ambiental.

1. SITUACION ACTUAL.

1.1. ANTECEDENTES.

El sistema educativo salvadoreño tiene una vinculación histórica a la preparación para el trabajo productivo, aunque la tradición se inclina hacia la formación académica. La Historia de la Educación Técnica y Vocacional se remonta en El Salvador a finales del siglo pasado, con el establecimiento de las Escuelas de Artes y Oficios, varias de ellas patrocinadas por el Estado. Posteriormente, y a mediados de éste siglo, el Sub-Sector recibe un fuerte impulso gubernamental, el que se puede asociar con el crecimiento económico producto de las alzas del precio del café y del incremento de las exportaciones. Es entonces que distintas administraciones reconocen la importancia de la formación de recursos humanos como instrumento facilitador del desarrollo económico y social. Se da inicio a un programa estructurado para la Orientación Vocacional en la Educación Básica, a nivel experimental, cuya débil expansión se interrumpe por distintas presiones.

Los esfuerzos son acrecentados a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, (1967-68) implementándose estructuras para la capacitación de la fuerza laboral dentro de las principales secretarías de estado (Educación, Agricultura y Trabajo). En la Reforma Educativa del 68, se reformula y amplía la diversificación del nivel medio de cuatro a once modalidades, con la intención de que el educando salga preparado técnicamente para incorporarse al trabajo productivo. Un poco más tarde la reestructuración educativa alcanza a la "Escuelas Técnicas" (de Educación, de Enfermería, de Artes, Militar), y ampliará la educacion superior con un nivel Tecnológico, con el establecimiento del Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA)[1] en Santa Tecla, en 1970, al que seguirán otros centros que hoy suman ocho. En otra esfera, se da inicio a un proceso dentro del Ramo de Trabajo para estalecer un "Sistema de Formación Profesional", que culmina en Febrero de 1993 con la aprobación de la Ley de Formación Profesional que da vida legal al INSAFORP[2]. La implementación de la Reforma Agraria en 1980, intensifica las acciones y la atención del GOES a través del CENTA y del CENCAP tanto a productores, campesinos y a cooperativas del sector reformado.

---

[1]El ITCA cuenta desde su inicio con la asistencia técnica y financiera del Gobierno Británico, que termina cuando inicia el conflicto armado.

[2]El INSAFORP se encentra implementando sus mecanismos de operación, dada la reciente aprobación de la Ley. Es asistido por la GTZ y por la CEE.

El conflicto armado (1979/92), con el decremento de la inversión pública y privada, afectó gravemente a todos los sectores nacionales. Las repercusiones del conflicto inciden fuertemente en la educación pública, especialmente en cuanto a la drástica reducción de las asignaciones presupuestarias. La educación técnica/vocacional, que es normalmente la más costosa en términos unitarios de un sistema educativo, es la más afectada, por cuanto su asignación alcanza únicamente para cubrir salarios de maestros y de personal administrativo, en detrimento del mantenimiento y renovación de instalaciones y equipos, y del ya deficiente procedimiento de actualización de los programas en respuesta a los adelantos técnicos, situación que no parece revertirse, y que se agrava con el terremoto que afecta a San Salvador en 1986. Ambas situaciones, junto con la polarización política adoptada por la Universidad de El Salvador, reducen fuertemente la matrícula y la capacidad de atención de ésta Institución Educativa, lo que facilita la proliferación de Universidades Privadas que hoy suman 44[3].

Durante el conflicto, se intensifica la asistencia financiera internacional tanto como el accionar de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) con diversas características, dando muchas de ellas atención al sub- sector. Durante éste proceso, destaca la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), entidad privada que toma un papel protagónico, con financiamiento de la USAID, en el marco general de la Formación de Recursos Humanos, especialmente como facilitador a otras instituciones ejecutoras (públicas, privadas y ONG's) en programas de Capacitación Técnica y Vocacional. FEPADE celebra en 1991 un convenio con el GOES, para la transferencia, rehabilitación y administración del ITCA, acontecimiento que se señala por cuanto es el primer proceso de descentralización de la administración de una institución educativa pública del nivel superior. Previo a la Firma de los Acuerdos de Paz, se considera en el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) un importante componente de Formación Profesional, destinado a la reincorporación a la vida civil de los ex-combatientes del conflicto. Tras la firma de los acuerdos, la SRN delega en la Fundación Educativa para el Desarrollo Integral Salvadoreño (FEDISAL)[4], la administración de un importante componente.

1.2. ESTRUCTURA.

El sistema, se opera en la actualidad por una gran diversidad de instituciones, generalmente en descoordinación. Factores como lo son el conflicto armado, la paz, el proceso de reconstrucción, la desorganización dentro de los ministerios involucrados, y la

---

[3]Otras 3 Universidades se encuentran en proceso de aprobación para operar.

[4]FEDISAL formaliza la estructura de apoyo financiero de la Empresa Privada hacia la obra de los Salesianos en El Salvador, especialmente la que hace posible el desarrollo del Proyecto de la Ciudadela Don Bosco, en Soyapango.

falta de una política global permanente, contribuyen a la heterogeneidad del sistema, que comprendería tres modalidades de enseñanza:
(a) La Educación Vocacional, (Bachilleratos Diversificados), en la Educación Media.
(b) La Educacion Tecnológica, dentro del sistema de Educación Superior; y
(c) Formación Profesional o capacitación técnica/vocacional.

Las dos primeras se enmarcarían dentro del Sistema de Educación Formal, y la tercera dentro de la No-Formal. La estructuración general del sistema sería completa y efectiva una vez el INSAFORP regule los programas de Capacitación Vocacional. En ese sentido y para los efectos de organizar la educación para el trabajo, el MINED será responsable del sistema educativo formal y el INSAFORP de la formación profesional.

La figura 1.1 presenta la estructura del sistema educativo formal de El Salvador. En ella se muestran los distintos niveles de educación y las edades cronológicas respectivas. Existen dos programas de educación formal: el de educación tradicional y el programa de educación para adultos, los que tienen diferente duración. Para el último no existe un límite de edad para su acceso. La figura 1.2 describe los flujos de la educación formal, comparados con las edades cronológicas y con los niveles de la Pirámide Laboral. Algunas de las características son, en el caso de la estructura educativa:

(a) La diversificación de los bachilleratos de la educación media;
(b) Los programas de las escuelas superiores son más largos que en los tecnológicos;
(c) El nivel universitario también ejecuta programas de educación tecnológica y carreras cortas;
(d) No existe ninguna conexión entre los programas de educación superior;
(e) Las universidades y las escuelas de educación superior operan programas generalistas con muy poca especialización.
(f) No existe ningún programa de orientación vocacional en la educación básica.
(g) En la práctica, muchas instituciones públicas y privadas ejecutan programas de educación formal y no formal.

En relación con la Pirámide Laboral,
(a) No existe una diferencia clara entre las ventajas que ofrece una carrera de escuela superior y la de un tecnológico.
(b) No existe para la estructura laboral un sistema efectivo de certificación ocupacional (se espera que el INSAFORP lo implemente), que establezca de alguna manera correspondencia entre la formación y la posición laboral.
(c) En la práctica, las posiciones naturales a nivel técnico en la estructura laboral han sido ocupadas por estudiantes y profesionales universitarios. El técnico "compite" su posición laboral con bachilleres técnicos y/o con obreros calificados.

FIGURA 1.1
ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL DE EL SALVADOR
1991-1992

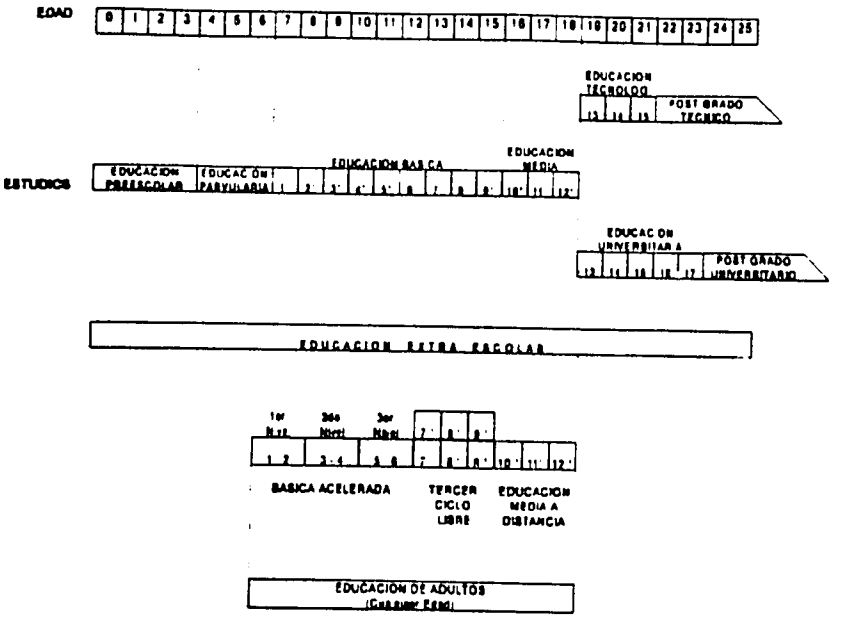
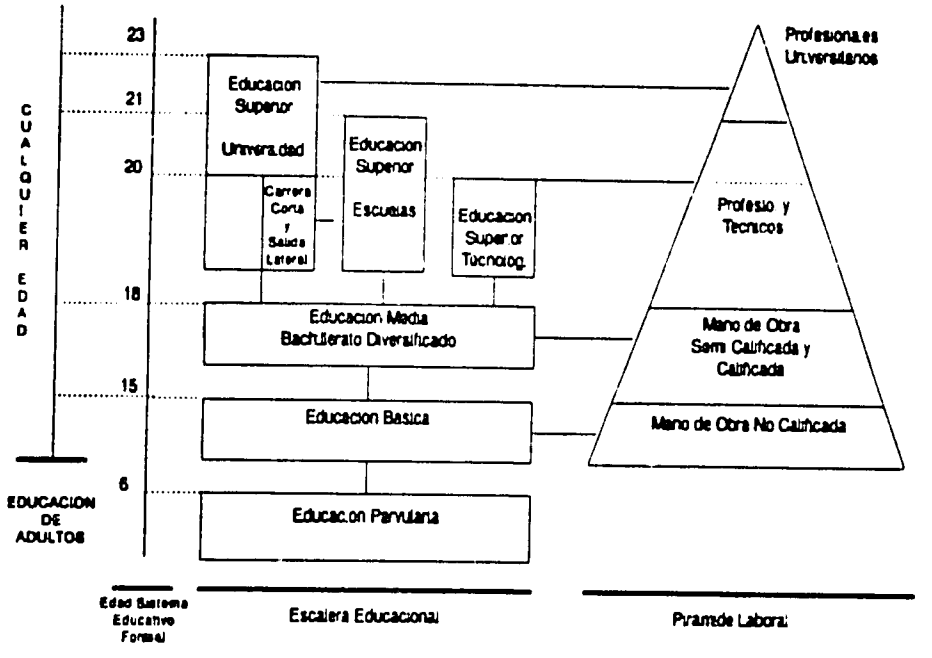


FIGURA 1.2
ESCALERA EDUCACIONAL VRS
PIRAMIDE LABORAL



1.3. MARCO LEGAL.

El sub-sector técnico/vocacional se enmarca en una legislación que le considera ampliamente, a nivel primario en la Constitución Política de 1983; en la "Ley General de Educación" (1991); en el Código de Trabajo (que se encuentra actualmente en revisión); en la reciente "Ley de Formación Profesional"; y tácitamente en los "Acuerdos de Paz", que sin lograr establecer una legislación concreta, representan compromisos adquiridos de gran trascendencia.

La "Ley de Formación Profesional", de Julio de 1993, da origen al INSAFORP[5], entidad de carácter "autónomo", que cuenta con la participación de los sectores empresarial, laboral y gubernamental. Dicha ley, se enmarca fuera del ámbito de acción del MINED, y otorga al INSAFORP al menos quince funciones, de entre las que destacan:

- Elaborar y revisar periódicamente la política nacional de formación profesional;
- Organizar, desarrollar y coordinar el sistema de formación profesional.
- Normar, evaluar y aprobar los programas de formación profesional, de los ámbitos público y privado.
- Otorgar y autorizar certificación ocupacional a las personas capacitadas.
- Impartir directamente cursos y acciones de formación profesional.

Siendo ésta ley de aprobación reciente, su alcance no es muy conocido fuera de de los sectores involucrados, estando a la fecha la institución implementando sus mecanismos operativos.

Otras dos instancias de Ley: El "Comité Coordinador Educación-Trabajo", en el área de Educación, y el "Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología" en el área de economía; no se han implementado plenamente para optimizar la acción del Sub-Sector.

Los proyectos de ley siguientes afectan o potencian el accionar del sub-sector:

(a) El Proyecto de la "Ley de Educación Superior", actualmente en discusión política, sustituiría la ley de Universidades Privadas, vigente desde 1965, estableciendo una regulación más estricta para todas las instituciones del nivel. El proyecto es mucho más enfático para el sistema universitario que para el tecnológico, no permitiendo a éste último otorgar "grados".[6]

(b) El Código de Trabajo, actualmente en revisión por el Foro de Concertación

---

[5]El patrimonio del INSAFORP se constituirá inicialmente con el aporte gubernamental y con el financiamiento externo. Progresivamente captará fondos aportados obligatoriamente por los empleadores hasta llegar al 1% de la planilla de sueldos en empresas con diez o mas empleados, y al 0.25% de la de las empresas agrícolas con 10 empleados o más.

[6]Para el nivel tecnológico, el proyecto de ley únicamente permite otorgar "pre-grados".

Económica y Social, regulará la situación de la remuneración de los "aprendices" en las empresas.

(c) "La Ley de Desarrollo Científico y Tecnológico", en el ramo de Economía, en proyecto, que permitiría la implementación de políticas y mecanismos de acción respectivas.

1.4. POLITICA SECTORIAL.

Uno de los mayores problemas señalados en relación a la política sectorial es su carácter transitorio, identificado con el gobierno "de turno". Las fuentes permanentes de política y de mecanismos ágiles de ajuste de las políticas generalmente no han impactado el accionar del gobierno en más de una administración. No existe una relación estrecha entre la política educativa y la laboral. Hay consenso entre los actores de la Educación y de la Capacitación Técnica y Vocacional en El Salvador, de que no existe para el sub-sector una política definida. La necesidad y la importancia para el desarrollo nacional, de la educación y de la capacitación para el trabajo, es ampliamente reconocida. En general, la Educación Técnica Vocacional es considerada como una estrategia para el logro de objetivos de otras políticas, asociadas al incremento de la productividad. De hecho, aunque el sub-sector es tomado en cuenta seria e independientemente dentro de las políticas social y económica, poblacional, educativa, laboral, agronómica, industrial y de exportaciones del GOES, no existe una política coherente y global que unifique el conjunto en ninguna de las esferas pública y privada, lo que constituye una gran limitante.

DEL SECTOR PRODUCTIVO.

Dentro del sector productivo privado, la ASI ha promovido un programa de Reconversión Industrial, para asistir a las empresas para la reorganización y fortalecimiento interno para elevar la productividad. El programa ha tenido receptividad, debido a la disponibilidad de recursos crediticios. El "Diagnóstico Sectorial de la Industria Manufacturera"[7], realizado para el programa indica que en general las empresas no reconocen la capacitación del personal como una prioridad, aunque reconocen a la falta de personal capacitado como un factor que afecta la productividad. Este reconocimiento es dos veces mayor por la pequeña y de la mediana empresa, y se demanda al GOES fomentar la asistencia y capacitación técnica. Parece existir consenso y preocupación en las principales gremiales por impulsar la capacitación técnica y vocacional. La ASI, la CCI y AMPES operan programas cortos y seminarios de capacitación para sus asociados aunque éstos se concentran en la gestión administrativa. En general se reconoce la necesidad de una política sectorial para la capacitación técnica aunque las empresas tienden a no apoyar al GOES en el campo educativo y reconocen las deficiencias del sistema. Son realmente pocas las empresas que apoyan efectivamente a instituciones educativas puntuales del sector público, en la educación media y superior.

---

[7]Daniel Carr & Associates, Julio de 1991.

La desvinculación de la empresa a la intitución educativa pública es casi general, y si se da es orientada hacia entidades educativas del sector privado. El apoyo empresarial se ha centrado en entidades como lo son FEPADE y FEDISAL. La ANEP como cúpula empresarial apoya y participa en la implementación del INSAFORP, sin embargo ésta gremial, la ASI y la CCI consideran que el accionar del nuevo instituto debería limitarse a la coordinación, regulación y orientación del sistema de formación profesional y no trascender a la ejecución directa de programas.

Se está generalizando, una política interna dentro de las empresas, para satisfacer las necesidades de personal capacitado con personas que otras empresas o entidades han capacitado previamente, y que han probado efectividad. El fenómeno se debe en cierta medida a que los esfuerzos globales de formación de recursos humanos no cubren las necesidades reales del sector productivo, desmotivando a la empresa a invertir en la capacitación. Se debe aclarar que el fenómeno no se observa en las actividades productivas que requieren de empleo masivo con bajo nivel de preparación académica, como lo son la producción agrícola y la industria maquilera.

DEL FMLN.

Al componerse la estructura del FMLN de cinco organizaciones, ha faltado unidad en sus acciones que no han sido del tipo político, logístico y militar. Durante el conflicto la organización realiza esfuerzos educativos y de capacitación muy dispersos y descoordinados. La política social del FMLN se concentra en un organismo denominado "Fundación 16 de Enero". En general no ha formulado una política sectorial definida respecto a la educación técnica/vocacional, aunque del esfuerzo de muchas ONG's que dan atención al sub-sector se realiza en apoyo mutuo.

1.5. CONDICIONES SOCIO-ECONOMICAS Y DEL EMPLEO.

Las necesidades que conlleva la consolidación de la paz y de la reconstrucción nacional se unen a condiciones heredadas del país:

- El Salvador es el país más densamente poblado de Latinoamérica. Una gran parte de su población vive en el área rural, estando ahí los menores niveles de escolaridad. La población es joven y tiende a concentrarse en el área urbana.
- Gran parte de la población salvadoreña vive en niveles de extrema pobreza. El analfabetismo es todavía un problema social significativo y es más grave en el área rural y en los asentamientos marginales urbanos.
- El auto-empleo y el sub-empleo son generalizados y se observan tanto en el área urbana como en la rural.
- El 70% de la población económicamente activa se ha incorporado por primera vez al trabajo a la edad de 14 años ó menos.[8] En El Salvador la población del mercado laboral incluye a personas desde los 10 años de edad.
- Los niveles de ausentismo y deserción escolar son muy altos. La situación es crítica en el área rural.

---

[8]CENITEC. Cuaderno de Investigación No.3, Agosto de 1989. Pág.14.

La deserción del sistema escolar es muy fuerte en estudiantes alrededor de los 14 años de edad[9], por motivos de trabajo.

- Durante el conflicto, la asignación presupuestaria oficial del gobierno para la Educación se reduce drásticamente, con tendencia a revertirse a partir de 1992. Más del 95% del presupuesto ordinario de Educación corresponde a salarios.
- La calidad general de la educación (especialmente la impartida por el sector público oficial) es muy deficiente, hecho que es reconocido por los distintos sectores, y que induce a los organismos internacionales a concentrar la asistencia en la Educación Básica.

La situación económica tiene relativa recuperación luego del conflicto armado. Indicadores del BCR y FUSADES señalan un crecimiento progresivo de la economía. Sin embargo, la situación general en términos reales no es mejor que la que existía antes del conflicto. Aún cuando se promueve la producción y exportación de productos no-tradicionales, la economía salvadoreña depende fuertemente de las exportaciones de café. En general las exportaciones representan un factor importante para la generación de empleo. La oferta exportable tiene como destino al área Centroamericana, los Estados Unidos, Europa y Sudamérica. Aunque se han suscrito tratados de libre comercio con los países Centroamericanos, México y Venezuela, su orientación tiene como objetivo principal el mercado de los EUA. Existe entonces una clara dependencia del empleo al trato preferencial para El Salvador en acuerdos de aranceles preferenciales y de libre comercio como el CBI, el SGP y el GATT. La aprobación del NAFTA representa incertidumbre (por las ventajas que otorga a México) mientras no se amplíe al área o se mantenga el trato preferencial en el CBI y el SGP. Esto podría repercutir según en grandes decrementos o incrementos a mediano plazo de la inversión manufacturera de exportación, como en las necesidades de empleo calificado.

La emigración de salvadoreños hacia los Estados Unidos, que se acrecienta en la "década perdida" (los 80's) y que aún persiste, se da por las personas con mayor capacidad para el trabajo[10]. Producto de ello, es el fenómeno de "remesas" de dólares lo que ha sido la base esencial de la economía doméstica, lo que aunado a la fuerte asistencia humanitaria por el conflicto ha causado situaciones sociales y culturales que afectan la actitud general de la población en cuanto a la importancia de la educación y del trabajo.

La situación del empleo (54.2%), de alguna manera responde a la actividad económica y a la estructura productiva del país. El empleo en El Salvador, en general tiende a ser

---

[9]King, Evans, Dewees y Schiefelbein. Capítulo 3 de este Informe.

[10]Mientras que la escolaridad promedio de la PEA oscila en 6.87 años, el promedio de escolaridad de la población salvadoreña residente en los EEUU es de 9 años.

urbano, joven, con mayor participación femenina[11], y masivo en las áreas de Producción (Agrícola, Industrial y Construcción). En general y a todos los niveles, la escala salarial es muy baja, y se ofrece como incentivo a la inversión extranjera. En 1991, la participación de los distintos sectores de la economía y el empleo se estructuró de la siguiente manera:

Cuadro 1.3

Participación dentro del Producto Nacional Bruto (PNB) y en el Empleo por Sector Económico, 1991.

Sector Ecomómico.	Participación dentro del PNB	Empleo por Sector Económico		
		Total	Masc.	Fem.
	(%)	(%)	(%)	(%)
Producción de Bienes:	46	65	79	21
Agropecuario:	24	41	85	15
Mineria	1	1	99	1
Industria Manufacturera:	18	18	58	42
Construcción:	3	5	93	7
Producción de Servicios Básicos:	10	0	94	6
Producción de Otros servicios:	44	35	45	55
Comercio:	19	16	34	66
Financiero:	3	1	79	21
Otros Servicios (*):	22	18	45	55

Total PNB mille 3,557 0
(*) Incluye a la Administración Publica
Fuente(s) Memoria de Labores, 1992-1993, Ministerio de Economía
Encuesta de Hogares y de Usos Multiples, 1991-1992, MIPLAN

El sector agrícola absorbe la mayor cantidad del empleo (41%) en una tendencia que se reduce progresivamente (62% en 1960, 56% en 1970 y 43% en 1980.), siendo característico ahí el menor nivel de escolaridad. Absorbe la mínima población con niveles educativos más altos (1%) teniendo asimismo la mayor tasa de analfabetismo. La edad promedio de los trabajadores es la más baja de todos los sectores. El salario mínimo es sustancialmente menor en el campo que en la ciudad. Es mayor la participación laboral del género masculino en el agro (en relación 3:1), aunque desde la guerra la participación de la mujer en el trabajo en el campo se ha duplicado. Una faceta importante del empleo agrícola es su carácter migratorio, producto de las necesidades para la recolección de las cosechas de café, algodón y caña de azúcar en distintas épocas del año. El empleo fijo es relativamente bajo comparado al empleo temporal para la recolección de cosechas, que incluso desvía el empleo urbano e induce a la deserción escolar.

El sector servicios y comercio absorbe un 35% de la población laboral total y a la mayor

[11]Dewees & Klees.

parte de la población con trece o más años de estudio (83%). Agrupa el mayor porcentaje de participación de la mujer entre los tres sectores. El comercio absorbe al 16% del empleo, y tiene el comportamiento más dinámico de la economía. Un alto porcentaje del empleo en Servicios se concentra en el sector público, donde hay mayor participación masculina. La administración pública, aún cuando se muestran signos de reducción, es enorme. Se estima que la mitad de los profesionales del país trabajan en el GOES, con una buen porcentaje localizado en la docencia.

El sector Industria absorbe el 18% del empleo general, (en una tendencia creciente) y al 12% de la población de mayor nivel educativo. Su crecimiento se debe a más inversiones luego del conflicto, a nuevos proyectos de zonas francas privadas, al crecimiento de la industria de la maquila, y en cierta medida al programa de reconversión industrial. Factores como el conflicto y la emigración dan por resultado una cada vez mayor participación de la mujer en la fuerza laboral manufacturera, especialmente en el área urbana y en los niveles de bajos ingresos.

2. DIAGNOSTICO.

2.1. PROGRAMAS.

2.1.1. EDUCACION MEDIA (BACHILLERATOS DIVERSIFICADOS).

La Educación Media tiene un alto componente vocacional a partir de la Reforma Educativa de 1968, siendo en ella donde se inicia la preparación para el trabajo productivo dentro del sistema educativo formal. La característica principal del sistema es una amplia diversificación. Todas las opciones de bachillerato comparten un "tronco común" académico de materias de tipo general como son matemáticas, física, literatura, etc.; las que se integran con materias vocacionales de la especialidad. La diversificación comprende 10 opciones principales que se ramifican hasta completar 31 modalidades, teniéndose en todas la misma oportunidad de acceso a la Educación Superior. Los bachilleratos académicos constituyen únicamente el 10% de las opciones disponibles. El MINED opera una red de 187 "Institutos Nacionales" (Bachilleratos) distribuidos en núcleos urbanos en todo el territorio nacional. Con 273 instituciones del sector privado, son 460 institutos en total los que dieron atención en 1992 a alrededor de 105,000 estudiantes[12].

Las instituciones educativas privadas que imparten bachillerato, generalmente lo integran a programas de educación básica y algunas veces de parvularia. El conjunto de estas instituciones es heterogéneo en cuanto a calidad, equipamiento, personal docente, prestigio y tiempo de funcionamiento. Casi todos se ubican en áreas urbanas e imparten mayormente a las opciones académicas y comerciales, destacando por su calidad las instituciones con administración religiosa. Teóricamente las instituciones privadas del nivel medio deben seguir los planes de estudios oficiales y encuentrarse bajo la supervisión del MINED. Sin embargo, ésta supervisión no es efectiva, sufriendo el sistema en general de fallas de calidad, lo que se puede atribuir a la escasa asignación presupuestaria para las instituciones oficiales del nivel, a la excesiva comercialización de la enseñanza por gran parte de instituciones privadas y a las deficiencias de la educación básica.

La tabla 2.1.1 muestra la matrícula de Educación Media para el año 1992 por Modalidad y Locación. La matrícula creció progresivamente a pesar del conflicto armado. El porcentaje mayor de estudiantes opta por la modalidad de Comercio y Administración, seguido por Académico, Industrial y Salud. Estas cuatro modalidades representan el 96% de todos los matriculados. El porcentaje de estudiantes en áreas urbanas es de 97.3%, mientras que en las rurales es del 2.7%. La tabla 2.1.2 presenta los porcentajes, de estudiantes por sector público y privado. No existe una diferencia sustancial en la cantidad de inscritos en cada sector, en las distintas locaciones del país. Solamente en el área rural el porcentaje de matriculados del sector público es de un 9% mayor que el del sector privado.

---

[12]El 89% de los estudiantes de 9o. grado se matriculó en bachillerato en 1992.

No obstante su bajo nivel de cobertura (26.10% respecto al correspondiente grupo de edad de 15-19 años en 1992), la educación media constituye el programa con mayor alcance en la formación de recursos humanos en El Salvador, si se toma en cuenta que el 73% de la matrícula

de 1992 correspondió a bachilleratos no académicos (aprox. 77,000 estudiantes)[13]. En éste sentido, ese año el Estado dió atención a 41,000 estudiantes en bachilleratos técnicos/ vocacionales no académicos, lo que constituye el 39.4% de la población total en educación media y el 80% de la del sector público. Sin embargo, un gran porcentaje de los graduados en éstos bachilleratos continúan estudios superiores a la vez que se incorporan al mercado laboral[14].

La modalidad **Comercial** (53.4% de la matrícula) comprende las opciones de secretariado, contabilidad y computación. Al vincularse a la actividad de oficina capta la mayor cantidad de estudiantes, especialmente mujeres, acorde a las mejores expectativas de empleo. La computación parece ser el elemento clave de ésta preferencia. Salvo pocas instituciones, la gran mayoría ofrece como única o principal opción el bachillerato comercial. La opinión generalizada de los empleadores[15] es que en los bachilleres comerciales se concentran las deficiencias de calidad de la educación media. Ello se debe: (a) en principio a fallas en la preparación académica, especialmente en el enfoque y contenido de los programas del bachillerato en sí y de la formación en la educación básica; (b) en cierta medida por la gran demanda de personal en ésas áreas en el mercado laboral, con poca oferta de técnicos realmente especializados; y (c) por el alto nivel de demanda estudiantil para la modalidad.

El Bachillerato **Industrial** (10.6% de la matrícula casi totalmente masculina)

---

[13]En ese año el sistema universitario tuvo una población de aprox. 90,000 estudiantes, no pudiéndose determinar las proporciones de población en carreras técnicas y académicas.

[14]El equivalente al 90% de los graduados de bachillerato accesaron a la educación superior en 1993.

[15]Los indicadores de calidad de los graduados en el nivel medio y tecnológico se consolidaron para la presente evaluación mediante varios grupos de enfoque con los principales empleadores del sector público y privado, y con entrevistas en las principales agencias de contratación de personal.

TABLA 2.1.1
MATRICULA INICIAL EN EDUCACION MEDIA
POR MODALIDAD Y LOCACION
AÑO 1992

	Total		Z. Urbana		Z. Rural	
1 Académico	28032	26,7%	27084	96,6%	948	3,4%
2 Comercio y Admón	56158	53,4%	54667	97,3%	1491	2,7%
3 Industrial	11101	10,6%	11101	100,0%	0	0,0%
4 Agrícola	1300	1,2%	999	76,8%	301	23,2%
5 Hosteleria y Turismo	333	0,3%	333	100,0%	0	0,0%
6 Arte	277	0,3%	277	100,0%	0	0,0%
7 Navegación y Pesca	75	0,1%	75	100,0%	0	0,0%
8 Salud	5491	5,2%	5406	98,5%	85	1,5%
9 Vocacional	365	0,3%	365	100,0%	0	0,0%
10 Orientación	1961	1,9%	1961	100,0%	0	0,0%
Totales	105093	100,0%	102268	97,3%	2825	2,7%

Tomado de Centro de Informatica MINED

TABLA 2.1.2
MATRICULA INICIAL POR SECTOR EN EDUCACION MEDIA
POR MODALIDAD Y LOCACION
AÑO 1992

	Total		Z. Urbana		Z. Rural	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1 Académico	10,1%	16,6%	10,0%	16,5%	12,6%	21,0%
2 Comercio y Admón	28,2%	25,3%	27,9%	25,5%	37,0%	15,8%
3 Industrial	5,4%	5,2%	5,6%	5,3%	0,0%	0,0%
4 Agrícola	0,9%	0,3%	0,9%	0,1%	1,8%	8,9%
5 Hostelería y Turismo	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
6 Arte	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
7 Navegación y Pesca	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
8 Salud	2,6%	2,6%	2,6%	2,7%	3,0%	0,0%
9 Vocacional	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
10 Orientación	1,4%	0,5%	1,4%	0,5%	0,0%	0,0%
Totales	49,5%	50,5%	49,4%	50,6%	54,3%	45,7%

Tomado de Centro de Informatica MINED

es la modalidad más diversificada y costosa, llegando en la práctica a mayores niveles de especialización que las opciones establecidas oficialmente en mecánica (industrial, automotriz), eléctrica (instalaciones, potencia,

electrónica), construcción, etc. Son 39 las instituciones que imparten la modalidad (20 del sector público con el 54.9%, y 19 del privado con el 45.1% de la matrícula), y de ellas cuatro se dedican expresamente a ella (1 pública y 3 privadas). Los departamentos mejor atendidos son respectivamente San Salvador (19 instituciones), Sonsonate (5), Santa Ana y San Miguel (4), y La Libertad (3). Los departamentos de Cabañas, La Paz, Morazán y La Unión no son atendidos por bachilleratos industriales, que junto a Cuscatlán no tienen oferta escolar del sector público. Son seis las instituciones que destacan por el alto nivel de calidad, en el sector privado: El Instituto Técnico Ricaldone (San Salvador), el Colegio Santa Cecilia (en Santa Tecla) de los salesianos, El Instituto Técnico Emiliani (Antiguo Cuscatlán) de los somascos; en el sector público: El Instituto Técnico Industrial (ITI) en San Salvador; y el Instituto Nacional Diversificado Thomas Jefferson en Sonsonate. Siendo en éstos casos los graduados bien recibidos por el sector empleador, llegando a ser preferidos por sobre graduados de algunas instituciones del nivel tecnológico. Una particularidad observada es que la mayoría de graduados de éstas instituciones optan preferentemente a continuar estudios superiores de Ingeniería[16]. Dos casos llaman la atención: El Colegio Don Bosco, de los salesianos, ofrece las modalidades académica y comercial permitiendo a sus alumnos optar a cursos de formación profesional en el CFP adyacente dentro del complejo de la Ciudadela Don Bosco. La Escuela Metropolitana en Zacamil, del sector público, ofrece la especialización vocacional en programas de Formación Profesional extensivos a la comunidad. En ambos casos se obtienen resultados satisfactorios.

La matrícula para el Bachillerato **Agrícola** (1.2% principalmente masculina) ha ido en franco decremento debido a factores asociados al conflicto armado, al traslado de la actividad rural a la urbana y al bajo nivel de absorción del mercado laboral en ésta área. La modalidad se imparte por 18 instituciones (13 públicas con el 80%, y 5 privadas con el 20% de la matrícula). Unicamente dos (una en cada sector, Ahuachapán y La Libertad) se dedican exclusivamente a ella. El sistema no da cobertura a los departamentos de Santa Ana, Cuscatlán, Cabañas y La Unión. Además, el sector público no tiene cobertura para San Salvador. Los departamentos mejor atendidos son en su orden: Chalatenango y La Libertad (3 instituciones); San Miguel, Usulután y La Paz (2). Dos instituciones destacan por nivel de calidad siendo éstas el Instituto Thomas Jefferson en Sonsonate, del sector público; y el Instituto San Andrés en La Libertad, que es privado. De ellas, sus graduados se integran al mercado laboral, en tareas generalmente administrativas en empresas agrícolas

[16]Esto se observa marcadamente en instituciones del sector privado donde los estudiantes tienen mayor capacidad de pago.

o agroindustriales. El Instituto San Andrés produce becarios para estudios superiores en el extranjero en especialidades agrícolas. Muchos de los graduados del Instituto Thomas Jefferson se incorporan al trabajo en unidades productivas agrícolas de sus respectivos grupos familiares.

El Bachillerato en **Navegación y Pesca** se imparte por una sola institución pública en la ciudad-puerto de La Unión. Fué equipada con un buque escuela que se encuentra gravemente deteriorado y en abandono. De los bachilleratos técnicos es el que presenta la menor matrícula (0.1%), de la que únicamente el 26% estudia opciones de la modalidad, estando la mayoría bachillerato en comercio y administración.

Los bachilleratos en **Hostelería y Turismo** y **Vocacional**, se han ofrecido generalmente por el sector público con muy bajos niveles de matrícula, abriéndose hasta 1993 en algunos centros privados. El bachillerato vocacional, que se enfoca principalmente a la población femenina ha tenido cierto auge en las opciones de costura y diseño, lo que se asocia en cierta medida al crecimiento en la industria de la confección y de maquila. El bachillerato en Hostelería y Turismo se vió muy afectado por el conflicto armado, lo que se comienza a revertir hoy, con una creciente demanda de personal capacitado en ésa área.

Una particularidad encontrada es que las instituciones del sector privado tienen ambos extremos de la calidad, estando el sector público en un amplio rango central con algunas instituciones que despuntan por un buen nivel de respuesta. Aunque el porcentaje de instituciones que obtienen buenos resultados es muy bajo, se señalan las características comunes encontradas:

(a) **La Gestión de Recursos de la Administración del centro educativo, para el funcionamiento y la dotación de insumos, en especial en ciertas instituciones del sector público, que tienen presupuestos muy limitados.**

(b) **La integración de la institución con su comunidad educativa, llamando la atención el Instituto Thomas Jefferson con el apoyo de su Sociedad de Padres de Familia, y el ITI con el apoyo que le brindan exalumnos.**

(c) **El acercamiento a los sectores productivos, sea para la adecuación y actualización de los programas a la tecnología utilizada, como para promover a los alumnos en el mercado laboral, lo que se observa especialmente en las instituciones salesianas.**

(d) **La capacidad del personal docente, ello en el sentido amplio, tanto en el área técnica como en la docente.**

(e) **Estrictos niveles de exigencia académica.**

(f) **Se entiende a la informática como una herramienta común a todas las opciones de bachillerato.**

Las opciones con mayor cantidad de alumnos, son aquellas que ofrecen perspectivas más

favorables a los bachilleres: Comercio y Administración, Industrial y Salud, lo que indica, al observar los indicadores de empleo, que los estudiantes tienen una percepción intuitiva de la demanda en el mercado laboral. Sin embargo éste no los absorbe con la misma rapidez con la que se gradúan, situación que se ha agudizado, y que será extrema a mediano plazo, cuando los mecanismos que están siendo implementados en educación básica den resultado.

TABLA 2.1.3
MATRICULA EN EDUCACION SUPERIOR TECNOLOGICA
SECTOR PUBLICO POR INSTITUCIONES
ANOS 1987-1991

	1987	1988	1989	1990	1991
1 Inst.Tecnológico Centroamericano	1566	1576	1197	1428	1035
2 Inst. Tecnológico Gral. Fco.Menéndez. a/	408	0	0	0	0
3 Inst.Tecnológico Metropolitano	0	0	136	242	298
4 Inst.Tecnológico de Zacatecoluca	297	288	274	238	154
5 Inst.Tecnológico de San Vicente	384	345	291	204	169
6 Inst.Tecnológico de Usulután	408	382	281	278	163
7 Inst.Tecnológico de San Miguel	431	423	282	335	238
8 Inst.Tecnológico de Chalatenango	254	196	214	183	114
9 Inst.Tecnológico de Santa Ana	739	536	379	522	435
10 Inst.Tecnológico de Sonsonate	359	310	285	340	333
11 Esc.Superior de Educ.Física y Deporte	122	112	103	112	113
12 Escuela Nacional de Agricultura. b/	205	303	0	196	205
13 Escuela Superior de Música. c/	0	0	0	0	0
14 Escuela Nacional de Enfermería. c/	28	0	0	0	0
15 Escuela de Trabajo Social de El Salvador. c/	0	0	0	0	0
Totales	5246	4471	3422	4078	3257

a/ Se incorporó al Instituto Tecnológico Centroamericano a partir de 1988.
b/ No reportó información para 1989.
c/ No reportaron información.

TABLA 2.1.4
MATRICULA EN EDUCACION SUPERIOR TECNOLOGICA
SECTOR PRIVADO, POR INSTITUCIONES.
AÑOS 1987-1991

	1987	1988	1989	1990	1991
1 Inst.Téc."Salamué"	110	105	80	77	36
2 Col.Técnico "Espíritu Santo"	320	81	75	72	37
3 Inst.Técnico "La Salle"	92	60	46	12	0
4 Inst. Téc. El Salvador	54	0	0	0	0
5 Esc.de Enfermería "Florencia Nightingale	194	130	184	204	161
6 Cent. Intern. de Programa. Contable	740	0	0	0	0
7 Inst.Sup.de Comp. y Admón.	55	67	11	9	14
8 Inst.Sup.de Venta Pub.y Mercadeo.	248	222	0	0	0
9 Esc.Sup.Tecnología y Admón.	595	0	416	562	412
10 Centro Técnico de Capacitación Contable	145	153	68	100	195
11 Lic.Técnológico"Dr.Manuel Luis Escamilla"	150	125	111	111	85
12 Inst.Técnico "Las Américas"	0	62	41	14	0
13 Col.Téc."Ana Guerra de Jesús"	0	36	76	74	0
14 Centro de Capacitación Bancaria	0	0	0	157	164
Totales	2703	1041	1130	1392	1084

Tomado de: Educación Superior en Cifras MINED

2.1.2. EDUCACION SUPERIOR TECNOLOGICA

La red de institutos tecnológicos oficiales en El Salvador consta actualmente de trece instituciones de las que ocho son propiamente tecnológicos (ITCA, ITESA, ITESAM, ITSO, ITESAVI, ITECZA, ITU e ITCHA) y las demás son Escuelas de Educación Superior (ENA, ENEFD, Escuela de Artes Aplicadas "Alberto Imery", entre otras). Las carreras en los institutos tienen una duracion de dos años, en las EES la duración varía de tres a cuatro.[17] Del sector público, las instituciones más consistentes son el ITCA y las EES. El ITCA es administrado por FEPADE, una entidad del sector privado. La ENA, que confiere el grado de Agrónomo, fué establecida y es administrada por el MAG. La Escuela Nacional de Enfermeria, que había suspendido operaciones, esta próxima a reabrir y ha sido operada por el Ministerio de Salud. En el sector privado, 14 instituciones están autorizadas para impartir la enseñanza tecnológica, cerrándose tres de ellas éste año. La Dirección de Educación Superior, es la responsable directa de la educación tecnológica, y la encargada de velar por la aplicación de la ley de educación, coordinar las acciones educativas del nivel y supervisar el funcionamiento de los institutos tecnológicos.

La EST tiene como característica la terminalidad de sus programas, aunque de hecho varias universidades del país, especialmente privadas de fundación reciente, otorgan equivalencias de las materias tecnológicas para ciertos planes de estudios universitarios, en contraposición a la regulación vigente. La mayoría de instituciones privadas se dedican a impartir carreras en el campo de la Gestión y Admon de Servicios (CGAS), concentrándose en el área de Comercio y Administración. En la actualidad casi todos los institutos tecnológicos del sector público imparten cursos de Formación Profesional.[18]

Las universidades tienen programas de carreras cortas similares a las de los tecnológicas, de tres años de duración y que otrogan el título de "técnico". Mientras la educación tecnológica tiene la característica de ser terminal, los programas universitarios no lo son. El sistema de educación superior universitaria tuvo en 1991 una población estudiantil aproximada de 90,000 estudiantes, mientras que en ese mismo período la EST tuvo alrededor de 6,000.

Destaca el programa Tecnológico de la Universidad Don Bosco, que se ubica en el sistema de educación superior universitaria, y que sin estar dentro del sistema tecnológico, ofrece un programa de diplomado que optativamente puede ser cursado en

---

[17]Para la presente evaluación se visitó la totalidad de instituciones de EST del sector público y privado.

[18]Los cursos de FP impartidos corresponden a programas de capacitación para la reinserción de excombatientes (PRN).

paralelo a carreras de ingeniería técnica con una salida lateral a los dos y a los tres años. El programa cuenta con excelente equipamiento y mecanismos de actualización curricular[19].

A. ESTUDIANTES (EST).

La tabla 2.1.3 y 2.1.4 presentan la matrícula en la EST. El número total de inscripciones a ambos sectores ha tenido altibajos. Para el período comprendido entre 1987 y 1991 la matrícula inicial en el sector público se redujo en un 40%, mientras que para el privado disminuyó en un 60%. Un porcentaje significativo de toda la población inscrita en el sector público se encuentra en el ITCA (en el Area Metropolitana de San Salvador, AMSS) lo que para el período 1987-1991 representó un promedio del 30% de todos los matriculados.

Tres de las Escuelas de Educación Superior (EES), para el período 87-91 no presentan matrícula, debido a que algunas de ellas fueron cerradas por daños en su infraestructura física por el terremoto de 1986. Otras no presentaron datos para ese período. La Escuela Nacional de Agricultura (ENA), presenta una matrícula con incrementos y decrementos, pero que ha vuelto ha ser la misma de 1987 en 1991. En términos relativos ello indica una reducción de la matrícula, si se considera el crecimiento poblacional.

La tabla 2.1.5 muestra que en las instituciones públicas, los estudiantes del Campo de la Ingeniería de la Producción (CIP) representaban en el año 1988 un 40%, mientras que en el Campo de la Gestión y Administración de Servicios (CGAS) representaban un 60%. Sin embargo, se podrá notar que para el período comprendido en la tabla, el CIP tuvio un leve aumento, caso contrario al CGASS. La carrera de mayor aceptación para el período 88-91 en el CGAS fué Docencia (39%), seguido por Comercio y Administración (10%), y Trabajo Social (8%). En el CIP, el área de mayor demanda ha sido Ing. Electrónica y Eléctrica (12%), seguido por Ing. Agronómica (9%) e Ing. Mecánica (8%).

La docencia representaba un gran porcentaje de la matrícula en la mayoría de Institutos Tecnológicos, sin embargo, el MINED suspendió en 1991 la carrera de Capacitación Docente en estas Instituciones, debido a la gran cantidad de profesores que se encuentraban sin empleo. La tabla 2.1.6 muestra que la mayoría de instituciones privadas se dedican al CGAS y para el período comprendido de 1988 a 1991, y de todos los inscritos el 97% se matriculó en este campo, mientras que solamente un 3% para CIP. La proliferación de Instituciones de EST, tanto en el sector público como en el privado, se da a partir del cierre de la Escuela Superior Normal Alberto Masferrer en 1980 y de la Universidad Nacional de El Salvador, coincidiendo con la prolifieración de

[19]Las proyecciones de la UDB indican que en un futuro atenderá a 5000 estudiantes en el programa tecnológico.

Universidades privadas.

En el sector privado para el período 1988-1991, las carreras con más aceptación fueron Comercio y Administración (48%), seguidas de Docencia (45%), Trabajo Social (4%), Electrónica y Electricidad (2%) e Ingeniería Industrial (1%). Las tablas 2.1.7 y 2.1.8

TABLA 2.18
GRADUADOS EN EDUCACION TECNOLOGICA
POR AREA DE FORMACION PROFESIONAL
SECTOR PUBLICO
ANOS 1988-1990

	1988	1989	1990	Total	
Ingeniería Agronómica	138	110	138	486	12,8%
Ing. Civil y Arquitectura	68	17	38	123	3,4%
Ingeniería Mecánica	46	3	19	168	4,6%
Ingeniería Industrial	25	64	21	110	3,0%
Ingeniería Química	7	2	5	14	0,4%
Capacitación Docente	585	461	698	1744	48,1%
Trabajo Social	238	123	139	500	13,8%
Comercio y Administración	246	82	76	404	11,1%
Hostelería y Turismo	62	3	34	99	2,7%
Totales	1465	865	1298	3628	100,0%

Tomado de Estadísticas Superior en Chile MINED

TABLA 2.19
GRADUADOS EN EDUCACION TECNOLOGICA
POR AREA DE FORMACION PROFESIONAL
SECTOR PRIVADO
1988-1991

	1988	1989	1990	Total	
CAPACITACION DOCENTE	97	0	123	220	44,7%
TRABAJO SOCIAL	31	32	0	63	12,8%
COMERCIO Y ADMINISTRACION	0	27	61	88	17,9%
ENFERMERIA	12	39	70	121	24,6%
Totales	140	98	254	492	100,0%

Tomado de Estadísticas Superior en Chile MINED

presentan los graduados de las Instituciones de EST. Se nota que la tendencia de graduados no corresponde a la de inscritos (ver tabla 2.1.5 y 2.1.6); por ejemplo, el número de inscritos en Ingeniería Agronómica del Sector Público en 1988 era de 616 y el número de graduados 195, lo que representa un 30% de permanencia.

B. PROFESORES (EST).

La tabla 2.1.9 y 2.1.10 presentan el número de maestros del Sector Público en Institutos Tecnológicos, por institución, género y sector. Para el año de 1988 la cantidad de maestros en el ITCA, era de 258 lo que representaba un 46.7% del total; mientras que en los Institutos restantes era de 33.3%. Para 1991, el panorama había cambiado, el número de maestros era solamente de 117, lo que representa una disminución del 45.3% con respecto a 1988. Este fenómeno es un reflejo de la supresión de actividades en el área docente, dictaminado por el MINED para instituciones de EST. Del total de maestros contratados en 1988, solamente un 22% eran mujeres y un 78% eran hombres, ese mismo año el 72% de los maestros se encontraba a tiempo completo y el 28% era contratado a tiempo parcial. En 1993 hubo una disminución y solamente el 60% fue contratado a tiempo completo, lo que indica una menor atención al alumno, dado a que

MATRICULA INICIAL POR AREA DE ESTUDIO
EDUCACION TECNOLOGICA
SECTOR PUBLICO
1988 y 1991

	1988						1991					
	Total		Masculino		Femenino		Total		Masculino		Femenino	
Ingeniería Agronómica	616	13,8%	595	96,6%	21	3,4%	399	9,9%	383	96,0%	16	4,0%
Ing Civil y Arquitectura	156	3,7%	141	84,9%	25	15,1%	189	4,7%	151	79,9%	38	20,1%
Ing Eléctrica y Electrónica	468	10,5%	448	95,7%	20	4,3%	456	11,3%	444	97,4%	12	2,6%
Ingeniería Mecánica	246	5,5%	239	97,2%	7	2,8%	352	8,7%	349	99,1%	3	0,9%
Ingeniería Industrial	191	4,3%	93	48,7%	98	51,3%	480	11,9%	235	49,0%	245	51,0%
Ingeniería Química	43	1,0%	14	32,6%	29	67,4%	95	2,4%	38	40,0%	57	60,0%
Capacitación Docente	1488	33,3%	465	31,3%	1023	68,8%	1570	38,8%	564	35,9%	1006	64,1%
Trabajo Social	626	14,0%	73	11,7%	553	88,3%	120	3,0%	9	7,5%	111	92,5%
Comercio y Administración	509	11,4%	247	48,5%	262	51,5%	298	7,4%	126	42,3%	172	57,7%
Hostelería y Turismo	117	2,6%	21	17,9%	96	82,1%	83	2,1%	14	16,9%	69	83,1%
Totales	4470	100,0%	2336	52,3%	2134	47,7%	4042	100,0%	2313	57,2%	1729	42,8%

Tomado de Educación Superior en Cifras MINED

TABLA D 2.1.4
MATRICULA INICIAL POR AREA DE ESTUDIO
EDUCACION TECNOLOGICA
SECTOR PRIVADO
1988 y 1991

	1988						1991					
	Total		Masculino		Femenino		Total		Masculino		Femenino	
Ing Eléctrica y Electrónica	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	47	4,3%	41	87,2%	6	12,8%
Ingeniería Industrial	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	19	1,8%	19	100,0%	0	0,0%
Enfermería	130	12,5%	0		130	100,0%	161	14,9%	0	0,0%	161	100,0%
Capacitación Docente	404	38,8%	62	15,3%	342	84,7%	138	12,7%	9	6,5%	129	93,5%
Trabajo Social	65	6,2%	9	13,8%	56	86,2%	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Comercio y Administración	442	42,5%	208	47,1%	234	52,9%	719	66,3%	334	46,5%	385	53,5%
Hostelería y Turismo	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Totales	1041	100,0%	279	26,8%	762	73,2%	1084	100,0%	403	37,2%	681	62,8%

Tomado de Educación Superior en Cifras MINED

también el número de docentes bajó en dicho período. Para 1988 el número de maestros era de 114 y para 1992 de 62, lo cual representa una reducción del 54.4%. Del total, el 23% estaba a tiempo completo y el 77% a tiempo parcial en 1988. En 1991 aumentó el número de maestros a tiempo completo hasta el 27%. Existe una diferencia marcada entre la cantidad a tiempo completo entre instituciones del sector público y del privado. Esta relación difiere de institución a institución, siendo el ITCA y la ENA los que cuentan con el mejor recurso humano.

C. CURRICULUM Y RECURSOS METODOLOGICOS. (EST).

Dentro del MINED, la unidad responsable del curriculum es la Dirección de Currículo, la que se encarga de organizar la formulacion, evaluación y actualización los distintos programas de estudio. Dentro de ésta dirección existe una Unidad de Currículo de Formación Profesional, que es responsable de los programas específicos de EST.

TABLA 2.1.10
SITUACION DEL PERSONAL DOCENTE DE
EDUCACION TECNOLOGICA
SECTOR PUBLICO
1988 y 1991

	1988						1990					
	Total		Masculino		Femenino		Total		Masculino		Femenino	
Inst. Tecnológico Centroamericano	258	46,7%	190	73,6%	68	26,4%	* 117	33,8%	105	89,7%	12	10,3%
Inst. Tecnológico Zacatecoluca	21	3,8%	14	66,7%	7	33,3%	16	4,6%	15	93,8%	1	6,3%
Inst. Tecnológico San Vicente	38	6,9%	31	81,6%	7	18,4%	18	5,2%	14	77,8%	4	22,2%
Inst. Tecnológico Usulután	25	4,5%	24	96,0%	1	4,0%	20	5,8%	18	90,0%	2	10,0%
Inst. Tecnológico San Miguel	43	7,8%	30	69,8%	13	30,2%	19	5,5%	11	57,9%	8	42,1%
Inst. Tecnológico Chalatenango	18	3,3%	11	61,1%	7	38,9%	15	4,3%	10	66,7%	5	33,3%
Inst. Tecnológico Santa Ana	49	8,9%	42	85,7%	7	14,3%	45	13,0%	38	84,4%	7	15,6%
Inst. Tecnológico de Sonsonate	35	6,3%	28	80,0%	7	20,0%	29	8,4%	24	82,8%	5	17,2%
Escuela Nacional de Enfermería	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Escuela Nacional de Agricultura	47	8,5%	46	97,9%	1	2,1%	46	13,3%	41	89,1%	5	10,9%
Escuela de Educación Física y Deportes	19	3,4%	15	78,9%	4	21,1%	21	6,1%	18	85,7%	3	14,3%
Escuela Nacional de Trabajo Social	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Totales	553	100,0%	431	77,9%	122	22,1%	346	100,0%	294	85,0%	52	15,0%

Fuente: Dirección de Educación Superior en Cifras MINED

* Datos obtenidos directamente en la Dirección del Instituto (DI)

TABLA 2.1.11
SITUACION DEL PERSONAL DOCENTE DE
EDUCACION TECNOLOGICA
SECTOR PRIVADO
1988 y 1991

	1988						1990					
	Total		Masculino		Femenino		Total		Masculino		Femenino	
Inst. Tecnológico "Salarrué"	10	8,8%	8	7,0%	2	1,8%	8	12,9%	5	8,1%	3	4,8%
Inst. Tecnológico "Espíritu Santo"	13	11,4%	5	4,4%	8	7,0%	8	12,9%	3	4,8%	5	8,1%
Liceo Tec. "Dr. Manuel Escamilla"	7	6,1%	5	4,4%	2	1,8%	17	27,4%	12	19,4%	5	8,1%
Colegio Tec. "Ana Guerra de Jesus"	5	4,4%	3	2,6%	2	1,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Inst. Sup. de Ventas Publicidad y Mercadeo	16	14,0%	16	14,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Inst. Tecnológico de Las Américas	9	7,9%	6	5,3%	3	2,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Esc. de Enfermería "Florencia Nightingale"	16	14,0%	5	4,4%	11	9,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Inst. Sup. de Computación y Administració	7	6,1%	6	5,3%	1	0,9%	4	6,5%	4	6,5%	0	0,0%
Inst. Sup. de Tecnología "La Salle"	13	11,4%	11	9,6%	2	1,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Inst. Técnico de Capacitación Contable	18	15,8%	10	8,8%	8	7,0%	8	12,9%	5	8,1%	3	4,8%
Centro de Capacitación Bancaria	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	17	27,4%	17	27,4%	0	0,0%
Esc. Sup. de Tecnología y Administración	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Totales	114	100,0%	75	65,8%	39	34,2%	62	100,0%	46	74,2%	16	25,8%

Fuente: Dirección de Educación Superior en Cifras MINED

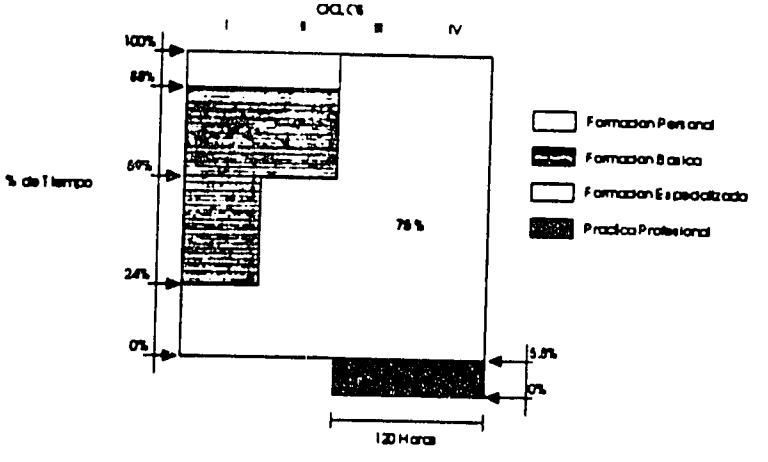
Tradicionalmente, ésta unidad ha trabajado en conjunto con los centros tecnológicos y con las EES. En los últimos años se ha trasladado a cada una de las Instituciones la responsabilidad en la actualización de sus programas de estudio, siguiendo una Guía distribuida por la Unidad. Ninguno de los institutos oficiales manifestó relacionarse con el sector productivo para la revisión de programas. La última actualización curricular que se hizo fué en 1990, requieriendo los programas de una retroalimentación contínua. La respuesta de las Instituciones, es más rápida que la de la Dirección.

> "Tenemos que presentar al Ministerio los planes de estudio en los formatos obligatorios, si que queremos obtener aprobación, prácticamente tenemos que mentir", "la aprobación de un plan de estudios puede durar de tres a cinco años, y el plan ya está desactualizado cuando se obtiene la aprobación, ¿dónde está la autonomía de las instituciones de la educación superior?"[20]

Cada programa de estudios, debe estar formado por cuatro áreas de formación: la Formación Personal Social (sociedad y trabajo, etc), la Formación Básica (Biología, Química, etc), la Formación Especializada (Tecnología Mecánica, Dibujo, etc) y la Práctica Profesional (Prácticas de Campo). Como se puede apreciar en la Figura 2.1.15, la Formación Especializada tiene el 75% de todo el programa. La cantidad de tiempo asignada a la Formación Básica y Personal es de 25%. La práctica profesional se encuentra fuera del alcance de todo el programa y se hace de manera extra curricular. Según la Guía, la práctica profesional tiene como objetivo la interacción del educando con la realidad laboral, es una etapa de comprobación y retroalimentación de la

Figura 2.1.15

CUADRO DE DISTRIBUCION DE AREAS DE FORMACION EN EL PLAN DE ESTUDIOS DE CARRERAS TECNOLOGICAS Version 1990



[20]Entrevista a director de institución tecnológica del sector privado.

funcionalidad laboral de los conocimientos, las habilidades, los hábitos y actitudes adquiridas por el estudiante en su proceso de formación; y deberá realizarse en 120 horas. En la práctica, no existe un contacto real entre el estudiante y el trabajo, no garantizándose la comprobación y retroalimentación de la funcionabilidad laboral de los conocimientos.

Los programas de las EES son generalmente de tres años, siendo la tendencia de sus programas similar a la de los programas Tecnológicos, pero reforzada en las áreas de Formación Básica y Personal.

En cuanto a los Recursos Metodológicos disponibles, la mayoría de Instituciones de EST, cuentan con Biblioteca, propia o compartida con instituciones de Educación Media, aunque para las instituciones oficiales la mayoría de volúmenes se encuentran obsoletos, dañados y muchas veces pertenecen a carreras que no se desarrollan en la Institución. Se nos comentó en algunos lugares, que la mayor parte de los libros provienen de la antigua Escuela Superior Normal Masferrer. La mayoría no cuentan con libros de texto, ni manuales elaborados para las prácticas. Se informó que los profesores diseñan las guías a medida que las necesitan. En cuanto al material didáctico algunas de las instituciones cuentan con proyectores de transparencias, rotafolios, etc; sin que esto indique, la cantidad y calidad necesaria. En la mayoría de los casos, son los profesores los que desarrollan su propio material didáctico.

D. INSTALACIONES Y EQUIPO (EST).

La mayoría de instituciones privadas, se encuentran localizadas en el AMSS, mientras que las instituciones públicas se encuentran distribuidas en todo el país, aunque siempre en áreas urbanas, con la excepción de la ENA que se encuentra en el área rural.

La gran mayoría de las Instituciones, tienen serias deficiencias en Laboratorios y Talleres, no contando instalaciones ni equipo apropiados. Muchas de las que poseen algún tipo de equipamiento, lo tienen obsoleto o en malas condiciones. El ITCA, que es el Tecnológico de mayor capacidad, está siendo reconstruído y reequipado con fondos prestados al gobierno por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se espera que el 1994 ofrezca condiciones apropiadas. La institución ha sido entregada a FEPADE por un período de 50 años, con lo que se logra su descentralización, esperándose una mejor administración. Sin embargo, los demás Tecnológicos (sector público), no han tenido esta oportunidad, ni se sabe que la tengan a corto o mediano plazo. Tres de los Institutos Tecnológicos, comparten instalaciones con instituciones públicas de Educación Media (para los casos del ITSO, ITESA, e ITU).

El caso de las EES difiere un poco. La ENA, a pesar de haber sufrido desgaste en infraestructura y equipos, no ha dejado de funcionar. Quizá esto de deba a que no ha dependido directamente del MINED (su presupuesto proviene del MAG), y a que tiene

cierto grado de autosuficiencia debido a su la producción agropecuaria. Ello le ha permitido sobrevivir durante el período de conflicto y poder de alguna manera reequiparse. En las instituciones privadas, debido a que la mayoría se ha dedicado a el CGAS, el equipamiento no es crítico salvo en el área de computación, donde poseen mejor equipo que las instituciones públicas. En cuanto a infraestructura, un gran número de ellas deja mucho que desear, al extremo de que algunas no poseen instalaciones propias alquilando locales inadecuados o compartiendo espacio con instituciones de Educación Media. Este fenómeno no es aislado y durante los últimos años ha proliferado, no solo para la EST, sino para todos los niveles de educación.

2.1.2.1. Eficiencia Externa (EST).

La primera pregunta que nos debemos hacer, es en que medida la EST que se imparte actualmente, está preparando a los participantes en los requerimientos del mercado de trabajo, y en que grado de calidad se están supliendo estos requerimientos.

Una impresión global del Mercado Laboral, es de que toda la educación formal en ES se encuentra en la actualidad con grandes deficiencias y que muchos de los programas están obsoletos o no cumplen con las expectativas requeridas, a tal punto que los empleadores, prefieren contratar su personal no sólo por el grado académico , si no por el éxito logrado en otras empresas y a la experiencia práctica adquirida (se da una situación de robo de personal, especialmente por las empresas con mayor capacidad de pago). El alejamiento que el sistema de EST ha tenido con los sectores productivos y con su actividad natural, la merma en los contenidos prácticos como la desactualización en la mayoría de los programas, y las deficiencias en el equipamiento contribuyen a una muy baja oferta. Estos fenómenos, han traído varias consecuencias graves al sistema. El principal de ellos es la indefinición del nivel que goza un técnico graduado de un instituto tecnológico en el mercado laboral, dándose casi siempre que los mandos medios son ocupados por profesionales graduados de instituciónes de la ESU, desplazándose los técnicos de la EST puestos de operarios, que corresponden más a los de bachilleres vocacionales.

Ello genera una situación que debe ser analizada y caracterizada, en el comportamiento de la absorción de los graduados por el sector empleador. En la actualidad los técnicos tardan relativamente poco en incorporarse al mercado laboral, lo que indicaría una alta eficiencia externa, no teniendo en apariencia el sector empleador reclamos acerca de sus habilidades y destrezas, lo que confirmaría dicha teoría. Este fenómeno no se debe analizar superficialmente, ya que el objetivo principal de la EST, no es formar operarios, ni técnicos semicalificados, sino el de ofrecer al mercado laboral técnicos calificados y capaces de asumir funciones de supervisión y de mandos medios. El empleador no reconoce (aunque tal vez en la realidad si lo hace y debido a la gran oferta de graduados universitarios prefiere ignorar) las habilidades y destrezas que los técnicos egresados poseen, y por lo tanto no hace una separación de nivel y salario. El sector agropecuario

absorbe muy lentamente a los graduados en éstas especialidades, lo que afecta principalmente a la ENA y a las carreras agrícolas en los tecnológicos.

2.1.2.2. Eficiencia Interna (EST).

Antes de iniciar y responder la pregunta anterior, nos haremos otra, la que creemos es de vital importancia en el análisis de tanto de Eficiencia Externa, como Interna, en cuanto cómo está el estudiante que reciben los institutos de EST y cuales son los mecanismos de selección. De 18 instituciones visitadas para este diagnóstico, solamente dos requerían exámenes de admisión, una de las cuales manifestó que nadie aprobaba el examen (el cual se pudo constatar que consistía de preguntas y operaciones básicas) y que se escogían los que obtenían el mayor puntaje.

La mayoría de instituciones se refirió a que existe una gran deficiencia de los estudiantes en áreas básicas, como matemáticas, trigonometría, álgebra, etc. y lo que tienen que hacer es adecuarse al nivel académico que poseen los estudiantes, retrasando el programa requerido para la especialidad, afectando por lo tanto la calidad del mismo.[21] Un análisis simplista, responsabilizaría al nivel de Educación Media, como el responsable mas cercano de una baja eficiencia en la EST.

El rendimiento aparente general, ha venido disminuyendo año con año, en una proporción promedio del 9.5%, y para 1991 era de un 37% menor en relación a 1987. A pesar de existir una coordinación central, los programas no son aplicados con la misma calidad en todas las instituciones, ya que la mayoría de recursos humanos, físicos y metodológicos disponibles se ran concentran en muy pocas de ellas, lo que no indica necesariamente que una distribución equitativa de los recursos solucionaría la situación, ya que lo que se lograría sería desgastar la calidad de los que poseen los recursos y que pueden dar una buena respuesta de calidad. Un factor muy determinante en el rendimiento del sistema, es que se utilice al máximo los recursos disponibles, lo que implicaría optimizar la asignación de éstos en relación aceptable con los beneficiarios directos. La tasa de rendimiento se ve aumentada, si la cantidad de beneficiarios es mayor con un número determinado de recursos. Los recursos disponibles en las instituciones de EST, para el período de 1987 a 1991 no han sufrido variación.

2.1.2.3. Acceso y Equidad (EST).

El acceso a la EST está garantizado para quien reúna el requisito de ser graduado de educación media. El sistema no adolece de problemas de acceso, lo que no sucede con a la equidad geográfica, porque la concentración de recursos y programas más avanzados

---

[21]El programa tecnológico de la Universidad Don Bosco tiene un curso de nivelación previo que es general para todos los bachilleres que no tienen la especialidad de carrera tecnológica. Siendo la única institución (fuera del sistema)donde se observó el mecanismo.

de entrenamiento se encuentran en pocas instituciones, y porque la mayoría se localizan en áreas urbanas, lo que afecta al área rural. Como consecuencia, el problema más grande de equidad se da en lo económico, ya que los grupos mas favorecidos, son los que poseen cierto grado de capacidad de pago. En cuanto a la equidad de género en la EST, en el CIP se presenta un porcentaje promedio de mujeres del 12% de toda la matrícula, lo que se debe a un patrón cultural, ya que en el CGAS, solamente un promedio de 27% corresponde a el género masculino. Ello indica que no existe una discriminación sistemática en contra de la mujer. Sin embargo, las áreas donde se encuentran concentrados los estudiantes del género masculino, son las que obtienen mayores ingresos económicos en el mercado laboral[22].

2.1.2.4. Administración y Supervisión (EST).

El MINED, administra y supervisa la EST a través de la Dirección de Educación Superior (DES). Uno de los principales problemas en la administración es que la información disponible se encuentra considerablemente desfasada y con vacíos, lo que es una gran limitante para la evaluación y planificación. A pesar de existir un informe de las estadísticas de la educación superior, éste necesita ser complementado. Aparentemente los datos son presentados como un requerimiento de la dirección y no con el sentido real de utilizarlos para un diagnóstico cuidadoso. Una de las principales funciones del DES, es la de velar por la aplicación de la Ley en el Nivel Superior. Muchas de las instituciones de EST en el sector privado y algunas en el sector público no cumplen con los requisitos adecuados para impartir los programas. En la mayoría de situaciones perece ser que la única de las limitantes para impartir una carrera es completar el grupo mínimo necesario y no el de contar realmente con los recursos. No existe además un programa adecuado de supervisión ni los recursos apropiados para realizarla. Una percepción externa de la forma que se encuentra funcionando la DES, es que carece de autoridad y recursos para ejercer en forma eficaz las funciones a ella designada. Esto genera cierta facilidad para que se abran instituciones sin capacidad de ejecución sin importar la calidad de la educación.

2.1.2.5. Costos y Financiamiento (EST).

El costo por alumno (costo anual por nivel dividido entre la matricula anual) en la educación tecnológica pública es el más alto de toda la educación formal (¢8,360.oo). El siguiente en la escala, corresponde a la educación media que es 6 veces menor (¢1,381.oo). Esta brecha pronunciada se atribuye a los siguientes factores

(a) Al menos el 80% del presupuesto se utiliza en el pago de salarios administrativos.

(b) La relación profesor/alumno de 1/9 indica una sub-utilización de la capacidad del personal docente y administrativo (en el sector privado la relación es de 1/17).

---

[22] En base a datos de FUSADES, Encuesta del Mercado de Trabajo.

(c) En general la capacidad instalada global de las instituciones está sub-utilizada por los bajos niveles de matrícula. (la mayoría de tecnológicos oficiales imparten cursos de Formación Profesional para la SRN. En los casos fuera del ITCA, ésta actividad es la que les permite sobrevivir y tiene mayor prioridad que la formación de técnicos).

(d) Las bajas cuotas de matrícula y escolaridad (entre ¢35 y ¢100 por mes por alumno) que no reditúan a los costos reales de éste tipo de educación.

Fuera de la asignación presupuestaria para 1994 de alrededor de 20 millones de colones y que cubre únicamente gastos de salarios, la EST del sector público cuenta con dos fuentes adicionales significativas de financiamiento externo: (a) El préstamo 837/SF del BID por US$14.4 millones, que en un 90% será para rehabilitación, construcción, equipamiento y mejora del ITCA. Para su ejecución y administración el GOES delegó a FEPADE en junio de 1992, en el proceso de descentralización más significativo del sistema educativo. Con ello se tendrá una capacidad instalada de infraestructura, equipo y administración para la atención de 2000 estudiantes y para impartir 400 cursos cortos para los que se dispone de financiamiento hasta 1994. En adelante su dirección estima que necesitará fondos equivalentes a ¢10 millones anuales. (b) Un fondo de Becas por 20 millones de colones, de una línea especial del BCR, dirigida a la educación superior y tecnológica y que es extensiva al ITCA.

2.1.3. FORMACION PROFESIONAL.

En El Salvador, actualmente el sistema no está efectivamente estructurado, regulado ni coordinado. El directorio de ONG's, publicado en 1992 por el PNUD, indica que 54 instituciones dedicadas a la Capacitación Técnica y Vocacional operan en el País. Los actores forman un universo heterogéneo en cuanto a origen, tamaño, funciones, areas de acción, prestigio, montos de operación, temporalidad y alcances. Los cursos de FP tienen una duración de entre 40 a 500 horas teniendo como requisito el alfabetismo y en la mayoría de los programas una edad mínima de 15 años.

A. Formación Profesional. Sector Público.

Las acciones de mayor impacto en la esfera de la Formación Profesional en el sector público han sido del MTyPS, del MINED y del MAG. Otros esfuerzos han sido realizados por el Ministerio de Economía (aunque la mayoría de ellos han sido de asistencia técnica) y por el MSPyAS (en éste caso han sido programas de salud), con mucho menor énfasis en el trabajo productivo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

El mayor ejecutor de programas de FP en el sector público ha sido desde 1966 el MTyPS a través de la Dirección General de Formación Profesional (DGFP), y a partir de 1978 en el Centro de Formación Profesional en San Bartolo y por medio de cursos móviles. Los esfuerzos han sido apoyados técnica y financieramente por el BIRF, la GTZ y la CEE. Las acciones se dirigen a la población de escasos recursos económicos, por medio de cursos de habilitación y complementacion en áreas especificas. Las áreas de mayor demanda han sido en orden respectivo, costura, metalmecánica, electricidad y electrónica. Además, a la DGFP le corresponde apoyar técnica y financieramente las microempresas organizadas por los alumnos de los cursos de formación profesional de esa institución. La aprobación de de la Ley de Formación Profesional, en Febrero de 1993, da vida legal al INSAFORP, que operaba nominalmente las acciones de Capacitación de la DGFP y que regirá el sistema nacional de FP. *Aunque cuenta con excelente equipamiento, gran parte de la capacidad instalada se encuentra sin utilizar. Hay serios problemas administrativos y laborales que no permiten en algunos casos ampliar la capacidad de atención de la institución. Los sectores empresariales concuerdan en que el INSAFORP no debe ejecutar directamente los programas*[23].

MINISTERIO DE EDUCACION (MINED)

El MINED, por medio de la Dirección General de Educación para Adultos, desarrolla el programa HATRA (habilitación para el trabajo) de de capacitación vocacional., en estrecha vinculación con un programa paralelo de Alfabetización. Se imparten cursos

---

[23]Un grupo de enfoque fué realizado para la presente evaluación con la participación de los principales sectores involucrados para reunir opinión sobre las funciones del Instituto.

básicos de Corte y Confección, Panadería, Albañileria, etc. Muchos de estos cursos son apoyados y financiados por USAID a través de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE). *El programa ha recibido críticas en cuanto a su lenta ejecución, y por el hecho de que se han impartido ciertos cursos que en muy poca medida habilitan a las personas al trabajo.*

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA (MAG).

El MAG mantiene programas permanentes de capacitación desde la creación del CENTA[24], que es el principal centro de investigaciones del país, y del que nace una estructura de extensión agropecuaria, que ha sido apoyada principalmente por el BID. El modelo de extensión se amplía a las áreas ganaderas y de acuacultura (CENDEPESCA), pero ha sido mucho más intenso en el CENTA, con acciónes de transferencia de tecnología agropecuaria en nuevos cultivos y variedades y de asistencia técnica al productor agrícola. Un esfuerzo paralelo de extensión que es el CENCAP se da también dentro del MAG y trasciende la esfera de las técnicas agrícolas a las sociales, en apoyo al proceso de Reforma Agraria. El CENCAP se ha cerrado recientemente con el objeto de consolidar la acción del CENTA (que ha sido descentralizado) y de su extensión agrícola quedando su infraestructura abandonada. Otros programas de capacitación son manejados en paralelo con distintas fuentes técnicas y financieras de el exterior. La acción del MAG, cuando no capacita específicamente para el trabajo agrícola, es señalado por cuanto representa gran alcance y magnitud, y cuenta con una infraestructura instalada de cobertura nacional.

SECRETARIA DE RECONSTRUCCION NACIONAL.

Dirigido a los miembros de la sociedad mayormente afectados por el conflicto el PRN, ejecutado por la SRN considera dos fases: La *Fase de Contingencia*, que comprende los programas y acciones que fueron considerados más urgentes, prioritarios y factibles de ejecutar, inmediatamente después del cese del fuego y de conformidad a la disponibilidad de recursos. La *Fase de Mediano Plazo*, incluye el programa de inversión económica y social, para cinco años, en atención a las necesidades económicas y sociales de la población prioritaria y dentro de los territorios del PRN. Dentro de la fase de contingencia se considera de vital importancia, la habilitación para el trabajo de los desmovilizados. En 1992 se inicia un programa de capacitación agropecuaria para 3500 desmovilizados de la FAES y el 6368 del FMLN. Se abre también un programa de capacitación en Industria y Servicio, para excombatientes sin vocación agrícola. A la fecha se han capacitado 1,597 desmovilizados de FMLN y 3097 de la FAES. Los programas de capacitación son ejecutados por ONG's, instituciones privadas y organismos internacionales en una amplia red que abarca los territorios afectados por el conflicto.

---

[24]La ENA también es administrada por el MAG. La ENA se integra con el CENTA en 1976.

LA ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN SALVADOR.
La AMSS opera programas de Formación Profesional desde 1985, y para ello ha contado con el apoyo de la GTZ, con lo que se construyen y equipan dos centros de formación profesional (Laboral y de Costutra), que ofrecen cursos en las áreas de confección, albañilería construcción, mecánica, electricidad y carpintería, junto con programas de microempresa, con una capacidad de atención de 1800 personas por año en los dos centros y en cursos móviles. La población objetivo es de escasos recursos, a la que se cobra cuotas muy bajas (17 colones por participante por curso) dando además facilidades de transporte. Los costos de operación se financian por medio de fondos municipales y con actividades del Comité de Proyección Social de la AMSS. *Anque acredita de alguna forma a sus graduados por medio del MTyPS, no mantiene registro estadístico ni un sistema de seguimiento.*

B. Formación Profesional. Sector Privado.
Son muchas las instituciones privadas dedicadas actualmente a la capacitación vocacional en El Salvador. Para los fines de éste estudio, se indicarán las más representativas. Las instituciones a describir las clasificaremos en dos tipos principales, los gestores-coordinadores (también llamados "sombrillas") y los ejecutores. El sistema se ha financiado en una gran parte con fondos de la Cooperación Internacional, siendo las principales entidades financieras la USAID, el BIRF, la GTZ y la CEE.

B.1. GESTORES.
La Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (**FEPADE**), es a la fecha, la organización privada con la mayor proyección en el campo de la Formación Profesional en ES. Nació en 1987 con el objetivo de fomentar el desarrollo económico y social a través de la educación y la capacitación técnica/vocacional, a la fecha ha capacitado a 56,000 personas entre profesionales, técnicos y obreros. Es una organización privada sin fines de lucro que nace con el aporte y la participación personal de los empresarios de algunas de las más fuertes sociedades privadas del país. Cada uno de los departamentos que administran programas se encuentra apoyado y supervisado por una comisión técnica, formada por representantes del quehacer económico y social. Estas personas, al igual que los miembros de la junta directiva y del comité ejecutivo, trabajan adhonorem para supervisar la calidad del trabajo realizado. FEPADE ha contado con el apoyo financiero de la USAID. Su acción ha llegado a 43 entidades en asistencia técnica y financiera, y en el diseño curricular de cursos de Habilitación para el Trabajo, para la Calificación de Mano de Obra, y en menor escala a la esfera de Capacitación Técnica de especialización para empresas y entidades gremiales. Opera un centro de capacitación, el TEMAF (Taller Escuela de Mecánica Automotriz) dado a que para ésa área específica no existía ninguna entidad que tuviese capacidad instalada. Evaluaciones de la USAID, han definido que los programas de FEPADE han sido en general exitosos.

La Fundación Educativa para el Desarrollo Integral Salvadoreño (**FEDISAL**), es una

entidad establecida en 1992, que reuné al sector empresarial que tradicionalmente ha asistido financieramente a la obra de la Institución Salesiana, especialmente para la creación de dos importantes complejos del país, La Ciudadela Don Bosco y el Polígono Industrial Don Bosco. FEDISAL ha recibido asistencia financiera de la Empresa Privada, de la USAID, del Gobierno Aleman, entre otros. Actualmente administra para la SRN el componente de Formación Vocacional del PRN.

B.2. EJECUTORES.

La Institución Salesiana, a través del **Instituto Técnico Ricaldone** en San Salvador, el **Centro de Formación Profesional de la Ciudadela Don Bosco** en Soyopango, la **Ciudad de Los Niños** en Santa Ana y el **Polígono Industrial Don Bosco** en San Salvador, ha venido ejecutando cursos de capacitación para profesionales, técnicos y obreros, financiados por organismos nacionales e internacionales, atendiendo las áreas de confección, mecánica automotriz e industrial, construcción, carpintería, electricidad, etc. Los salesianos han tenido un papel destacado en la educación técnica en El Salvador desde hace mas de 100 años.

La Asociación Agape de El Salvador, en Sonsonate, ha impartido desde 1983 cursos de capacitación de bordado, corte y confección, costura industrial, carpintería, mecánica, panadería y electricidad asociadas a otras actividades productivas para el sostenimiento de asilos para niños y ancianos. En la actualidad, Agape ofrece entre 15 a 30 cursos modulares por mes, en los cuales reciben formación alrededor de 300 personas. Desde 1989, FEPADE apoya a la institución, cubriendo parte de los costos y prestando asistencia técnica.

El **Instituto Técnico Emiliani**, de los padres Somascos es una institución de educación media que imparte bachillerato industrial y que ha impartido cursos de formación profesional desde 1989 con la asesoría de FEPADE. A la fecha ha capacitado aproximadamente 5000 personas bajo distintos programas, como PROCINCO, FEPADE, SRN, PRODERE etc. Cuenta con un centro de formación profesional. Las especialidades que ofrece son electrónica, electricidad, mecánica general, construcción, entre otras.

El Instituto Técnico de la Confección, (**ITC**) es producto de un esfuerzo conjunto entre la ASI, FEPADE y el ITCA, y se localiza en éste último. Se especializa en costura industrial enfocado a fortalecer las necesidades de mano de obra en la insdustria maquilera y de exportación de prendas de vestir.

TECHNOSERVE, es una ONG con sede en los Estados Unidos, y ha operado en convenios con la USAID. Ha brindado apoyo organizacional, asistencia técnica-administrativa y cacitación a muchas cooperativas del sector agrícola. Su acción ha sido muy amplia en esfuerzos de extensión rural, y se ha centrado en la asistencia técnica.

Actualmente se encarga del componente de capacitación agrícola (habilitación) del PRN, habiendo capacitado a 1,763 personas en dicho programa (a noviembre de 1993).

Fe y Alegría, es una institución de la Compañía de Jesús fundada en 1969, y que ha llevado educación básica y formación profesional a gran parte del territorio nacional, contando al momento con 14 centros de formación profesional, donde se imparten cursos de Carpintería, Mecánica General y Automotriz, Electrónica, Corte y Confección, Costura Industrial, junto con actividades evangelizadoras, de desarrollo comunitario, cooperativo y juvenil. Su población objetivo es el sector más pobre de la población. Desde un inicio ha presentado una gran capacidad de gestión de fondos, siendo sus centros bien equipados, produciendo una formación de buena calidad con muy bajo costo para los estudiantes. *Cuenta con un financiamiento disperso de varias fuentes asociadas a la iglesia católica. No tiene mecanismos de seguimiento ni registros estadísticos que permitan evaluar su alcance.*

La Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (**FUNDASAL**), se establece en 1968 con el objeto de la promoción humana. Cuenta con una Escuela de Capacitación Comunal (ECO), en la que se proporciona alfabetización, capacitación en microempresa, técnicas agrícolas, de construcción, carpintería y costura entre, en paralelo al desarrollo de su programa central de Vivenda Mínima, realizado mediante estrategias de cooperativismo, trabajo y ayuda mutua en una primera etapa, y de crédito y esfuerzo propio en una segunda etapa. *Sus metas de capacitación se asocian directamente a los proyectos de vivienda.*

La **Comunidad Segundo Montes** en el Departamento de Morazán, vinculada estrechamente al FMLN, y orientada en cierta medida hacia actividades productivas, es un complejo que se encuentra en una fuerte expansión, y que incluye desde la guerra una "Escuela Técnica", donde se capacitan "Educadores Populares"; "técnicos" en construcción, reparación de vehículos y bicicletas; y promotores en salud dental y comunitaria.

Sin tener referencias puntuales, la actividad de capacitación vocacional vinculada a las acciones religiosas alcanza a una proporción significativa de población en todo el territorio nacional. No se ha precisado su número y alcances. Otros esfuerzos se realizan por muchas ONG's, dispersas en todo el país y en distintas áreas de acción, con menor alcance e intensidad que las ya señaladas, por al menos 93 instituciones .

C. PROGRAMAS DE FORMACION PROFESIONAL.

La tabla 2.1.15, presenta un cuadro resumen de los programas de formación profesional que actualmente se estan desarrollando en el país. Los principales esfuerzos formales identificados totalizan una inversión aproximada de 304.41 millones de colones para una población objetivo de alrededor de 120,000 personas, equivalente a un 10% de la PEA.

Estos programas están siendo financiados con fondos de ayuda externa y tienen vida limitada. La gran mayoría de los programas de FP que actualmente son desarrollados, son de habilitación para el trabajo (cursos sencillos de capacitación técnica tales como, albañileria, carpintería, etc). Para los participantes son gratuitos o parcialmente financiados.

C.1. ESTUDIANTES (FP).

Debido a la ausencia de mecanismos de registro y seguimiento en gran cantidad de instituciones dedicadas a la FP no se puede precisar con exactitud el esfuerzo y alcance de los distintos programas. Se presentarán datos de los programas más representativos cuyos indicadores se han consolidado (FEPADE e INSAFORP), para efectos ilustrativos. La tabla 2.1.16, presenta el número de personas capacitadas en cursos de FP bajo los programas de FEPADE. Se puede apreciar que en 1991, la cantidad total de personas capacitadas fue de 10,132 y para 1992 fué de 15,073; lo que representa un incremento del 50% en el total de personas capacitadas. Las áreas con mayor demanda promedio de

Tabla 2.1.15
PRINCIPALES PROGRAMAS DE FORMACION PROFESIONAL
ACTUALMENTE EN EJECUCION (Dic.1993)

No. PRG	Institución de Asistencia	Año Inicio	Duración Programa	Entidad Gestora	Metas (Personas)	Monto (mill.c)	Entidad Ejecutora
1	USAID	1987	10 años	FEPADE	68500	c57.50	CFPs, Institutos Técnicos, etc *
2	USAID	1992	5 años	FEPADE	21000	c22.10	Taller Móvil, Inst., ONGs, etc **
3	COE	1993	4 años	INSAFORP	5000	c88.30	INSAFORP
4	GTZ	1993	3 años	INSAFORP	n.d	c15.60	INSAFORP
5	SRN/PNUD	1992	1 año	PNUD	6368	c27.60	ONGs, CFPs, etc.
6	SRN (Varias Fuentes)	1992	2 años	SRN/TECHNO	3500	c13.61	ONGs, CFPs, etc.
7	SRN (Varias Fuentes)	1992	1 año	SRN	1597	c15.60	ONGs, CFPs, etc.
8	SRN (Varias Fuentes)	1992	2 años	FEDISAL	n.d	c43.10	ONGs, CFPs, etc.
9	BIRF-PROCINCO	1990	4 años	MTyPS	6000	c21.00	CFPs, Institutos Técnicos, etc *

n.d./No disponible
* Ricaldone, Emiliani, CFP de Ciudadela Don Bosco, etc.
* ASALDI, HATRA, ITCHA, etc.

No. PRG	Institución de Asistencia	Sujetos del Programa	Objeto del Programa
1	USAID	Técnicos y Obreros	Capacitación en Industria, Servicios y Agrop.
2	USAID	Civiles Zonas Exconflictivas	Capacitación en Industria, Servicios y Agrop.
3	COE	Desmovilizados FMLN y FAES	Reinserción Laboral y Fortalecimiento Institucional
4	GTZ	Personas de Escasos Recursos	Fortalecimiento Institucional
5	SRN/PNUD	Desmovilizados del FMLN	Capacitación Agropecuaria
6	SRN (Varias Fuentes)	Desmovilizados de la FAES	Capacitación Agropecuaria
7	SRN (Varias Fuentes)	Desmovilizados FMLN y FAES	Capacitación Empresarial y Vocacional
8	SRN (Varias Fuentes)	Desmovilizados FMLN y FAES	Cap. Industria, Servicio y Actualización Academica
9	BIRF-PROCINCO	Obreros de la Construcción	Capacitación en Técnicas de Construcción.

los dos años, fueron Costura Industrial (17%), Computación (15.%), Electricidad (13.6%), Mecánica Automotriz (13.6%) y Construcción (10%). Los cursos de FEPADE, son financiados por esta institución en un 40% y el 60% restante es pagado por los participantes.

La tabla 2.1.17., presenta los resultados de capacitación para el periodo 90-91, por parte de la DGFP, ahora INSAFORP. El programa es financiado por la GTZ y CCE. Los programas ofrecidos, son similares a los ofrecidos por FEPADE, sin embargo los de la DGFP son de mayor duración, razón por la cual, la cantidad de capacitados es menor que la del Sector Privado. Las áreas de formación con mayor atención son Confección (35%) para 1990 y (46%) para 1992; Metal Mecánica (18%) en 1990 y Alimentos, Bebidas y Tabaco (17%) en 1991. Los cursos impartidos por la DGFP, son gratuitos para los participantes, quienes deben comprobar que son personas de escasos recursos económicos.

C.2. PROFESORES (FP).

Los instructores de los programas de Formación Profesional son, en la mayoría de casos, "personas idóneas" (es decir aquellas que no posean un título que los acredite como instructores o profesores, pero que debido a su experiencia práctica, pueden impartir cursos específicos), contratados en algunos casos a tiempo completo (tal es el caso de la DGFP), y en su mayoría, por el tiempo que dure la capacitación (en la mayoría de Instituciones del Sector Privado). Gran parte de los instructores en los programas formales han recibido entrenamiento en el extranjero por ejemplo, en el SENA de Colombia, el INA de Costa Rica e inclusive en Instituciones de Educación especializada en los Estados Unidos y Alemania. Sin embargo, el problema de la falta de estabilidad económica obliga a los mejores instructores que trabajan en el sector público a trasladarse a la Empresa Privada, ya que ésta ofrece un mejores perpectivas de ingreso (este es el caso de la mayoría de ex-becarios). Muchos instructores imparten los cursos de FP como un complemento a otras actividades económicas que desarrollan, lo que es bueno en cierta medida, ya que existe para ellos una manera de poder apreciar las necesidades reales que tiene el mercado de trabajo. A la vez es un problema, ya que si se les presenta la oportunidad de escalar una mejor posición en alguna empresa, éstos abandonan la instructoría.

C.3. CURRICULUM Y RECURSOS METODOLOGICOS (FP).

Se ha podido constatar, que no existe en el país un programa de FP, organizado, completo, que ofrezca continuidad y que sea gradual para los participantes, aunque se realizan algunos intentos. Un fenómeno interesante detectado, es que los manuales en muchas de las organizaciones no cumplen con la metodología apropiada, o en muchos de los casos no son seguidos en la práctica.

TABLA 2.1.16
NUMERO DE CAPACITADOS
CURSOS DE FORMACION PROFESIONAL
FEPADE
1991-1992

	1990		1991		1992	
Electricidad	1373	13,6%	1944	12,9%	620	5,9%
Electrónica	294	2,9%	672	4,5%	806	7,7%
Computación	1508	14,9%	2469	16,4%	551	5,2%
Biomédica	46	0,5%	60	0,4%	241	2,3%
Construcción	1010	10,0%	1731	11,5%	1077	10,2%
Automotriz	1378	13,6%	1860	12,3%	2130	20,3%
Alimentos	545	5,4%	1114	7,4%	483	4,6%
Agrícola	880	8,7%		0,0%		0,0%
Mecánica General	961	9,5%	1184	7,9%	775	7,4%
Instalaciones	87	0,9%	26	0,2%	0	0,0%
Ing. Industrial	84	0,8%	427	2,8%	0	0,0%
Ing. Quimica	0	0,0%	16	0,1%	42	0,4%
Artes Gráficas	66	0,7%	369	2,4%	391	3,7%
Costura Industrial	1739	17,2%	2225	14,8%	2827	26,9%
Contabilidad	65	0,6%	16	0,1%	40	0,4%
Formación Instructores	96	0,9%	11	0,1%	246	2,3%
Cosmetología	0	0,0%	251	1,7%	92	0,9%
Corte y Confección	0	0,0%	411	2,7%	190	1,8%
Maquila de Datos	0	0,0%	287	1,9%	0	0,0%
Totales	10132	100,0%	15073	100,0%	10511	100,0%

Tomado de Reporte de Cursos Anuales Depto de Seguimiento FEPADE

TABLA 2.1.17
NUMERO DE CAPACITADOS
CURSOS DE FORMACION PROFESIONAL
DGFP del Ministerio de Trabajo
1989-1992

	1989		1990		1991	
Agropecuaria	0	0,0%	15	3,6%	9	0,7%
Alimentos, Bebidas y Tabacos	102	18,2%	28	6,7%	211	16,6%
Artesanias	0	0,0%	0	0,0%	20	1,6%
Confección	261	46,5%	147	35,0%	578	45,4%
Contrucción Civil y Madera	56	10,0%	56	13,3%	115	9,0%
Electricidad y Electrónica	44	7,8%	61	14,5%	124	9,7%
Mecánica Automotriz	55	9,8%	38	9,0%	42	3,3%
Metal Mecánica	43	7,7%	75	17,9%	89	7,0%
Servicios	0	0,0%	0	0,0%	84	6,6%
Totales	561	100,0%	420	100,0%	1272	100,0%

C.4. INSTALACIONES Y EQUIPO (FP).

El equipamiento, especialmente de los cursos en áreas industriales (más que las edificaciones) ha sido el elemento crítico para el arranque de los programas de FP, y en los que se ha utilizado la mayor parte de los recursos del financiamiento. En cursos de actividades más sencillas de habilitación, el factor equipamiento no es tan crítico, debido

a menores niveles de especialización. En el Sector Público, INSAFORP (DGFP), posee Instalaciones propias (Centro de Formación Profesional de San Bartolo), construídas y equipadas con la ayuda del Banco Mundial, del Gobierno Alemán (GTZ) y de la CCE. Estas instalaciones, presentan excelentes condiciones para impartir cursos especializados. En el sector Privado, FEPADE, ejecuta todos su programas de FP en "Instituciones Socias", entre las cuales se encuentran la Institución Salesiana, AGAPE, el Instituto Emiliani, etc,. Estas Instituciones cuentan con las instalaciones apropiadas para el desarrollo de los cursos de capacitación. Una de las áreas mejor equipadas es Costura Industrial, donde los Salesianos en el CFP de la Ciudadela Don Bosco y AGAPE de Sonsonate, parecen estar a la cabeza del área. En general existe una buena capacidad instalada, con la particularidad de que las mejores instalaciones y equipamiento se concentran en el AMSS.

2.1.3.1. Eficiencia Externa (FP).

El objetivo principal de la FP es el de desarrollar destrezas y habilidades especificas en el participante a un corto plazo, que le permita una pronta o mejorada incorporación en el mercado de trabajo. En la mayoría de los casos, los cursos son desarrollados a través de instituciones con cierto grado de tradición o experiencia en el área vocacional y se imparten en horarios favorables tanto para los ocupados o semiocupados.

Básicamente existen dos tipos de cursos, los destinados a la habilitación para el trabajo y los de FP especializada. Los primeros se dirigen a capacitar a personas de bajos recursos que se encuentran desempleados, en donde se les enseñan oficios básicos y cuyo costo es muy reducido o gratuito, y los segundos a mejorar las habilidades y destrezas de obreros y técnicos que por lo general tienen algún tipo de ocupación.

El sector productivo está siendo beneficiado con los programas, ya que por un lado le permite reentrenar a su personal y actualizarlo a un costo que no representa grandes inversiones y por el otro, le permite contratar personas que han sido capacitados en una función especifica. Cuando se le preguntó directamente al empleador acerca de la FP, respondió que la labor que se realiza es buena y que los capacitados en algunas áreas son los que más se necesitan en sus compañías. La población rural, especialmente en las zonas ex-conflictivas, se ha beneficiado por los programas de habilitación para el trabajo puesto que se han capacitado personas que en la actualidad se encuentran reconstruyendo mucha de la infraestructura dañada durante la guerra.

Esto indica que la eficiencia externa de la FP, se encuentra en un buen nivel, ya que la absorción de los participantes es casi total (90 a 95%), lo que se acentúa en el área de costura industrial. Para el caso del CFP de Ciudadela Don Bosco, los participantes que terminan los cursos poseen empleo garantizado y pueden elegir entre varias ofertas de trabajo en base a las mejores condiciones de empleo, superando el salario mínimo.

2.1.3.2. Eficiencia Interna (FP).

Se ha dicho que uno de los sectores donde es muy difícil aislar todos los factores que intervienen en la eficiencia interna es la educación no-formal, esto se debe principalmente a que la cantidad y tipo de información necesaria es dispersa y variada.

Algunos de los factores que han influído en el éxito de estos programas son: el uso racional y medido de los recursos disponibles, su fácil implementación, el hecho de utilizar en muchas ocasiones la capacidad instalada ociosa de instituciones de educación formal, y su fácil acceso. Esto no indica necesariamente que el rendimiento de la FP sea alto en cuanto la relación cantidad de capacitados vrs. el aprovechamiento al máximo de los recursos disponibles.

Un factor importante que debe ser discutido es el hecho de la ausencia de un programa organizado gradual, y certificado de FP, que indique a los participantes como se puede progresar a ese nivel, ya que si es cierto que el rendimiento puntual de un curso específico puede ser muy alto, el conjunto de ellos puede no serlo debido a la duplicidad de esfuerzos que pueden darse en un sistema desorganizado.

2.1.3.3. Acceso y Equidad (FP).

La FP tradicionalmente se ha concentrado en el AMSS y tanto las instituciones mejor equipadas del sector público (INSAFORP), como del sector privado (Ciudadela Don Bosco, Ricaldone, Emiliani, etc.), lo que ha creado un problema de acceso y equidad para las personas ubicadas en otras regiones geográficas. A partir de los acuerdos de paz, ésta situación ha cambiado, y en la actualidad la FP (especialmente la Habilitación para el Trabajo) está llegando a lugares muy distantes, cubriendo casi todo el territorio nacional. Según la base de datos de FEPADE, del total de capacitados a la fecha se tiene un promedio aproximado del 38% de mujeres, con una tendencia creciente y participando en programas no tradicionales. Existe una restricción de índole económica en los cursos impartidos en el área metropolitana, ya que un gran porcentaje del costo directo recae en los participantes, en cambio en el área rural, a pesar de ser los cursos gratuitos, muchas veces los aspirantes no cuentan con los recursos económicos para transporte o alimentación.

2.1.3.4. Administración y Supervisión (FP).

A diferencia de la Educación Formal, es ya tradicional que la correspondiente a No Formal, no se encuentre coordinada, ni supervisada por algún Organismo ya sea público o privado, la tiene una gran deficiencia de coordinación, ya que existen un número elevado de instituciones que ejecutan cursos de FP que lo hacen de forma puntual y dispersa, creando duplicidad de esfuerzos, competencia excesiva por el mismo tipo de fondos, falta de especialización y celo institucional. Los mecanismos y el aporte que el INSAFORP haga en éste sentido serán beneficiosos siempre y cuando para ello se implementen los mecanismos adecuados.

2.1.3.5. Costos y Financiamiento.

Los tres esfuerzos más significativos en el país operando con fondos gubernamentales o externos, son: (a) la Dirección General de Formación Profesional (INSAFORP) del Ministerio de Trabajo, (b) el Programa de Capacitación Técnico Vocacional del Proyecto 519-315-a-007565-00 de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos el cual está bajo la administración de FEPADE y, (c) El Programa de Reinserción para Desmobilizados financiado por fondos internacionales diversos a través de la SRN. En 1992 FEPADE tuvo un gasto de ¢8,220,000 para impartir capacitación a 15742 personas en 19 áreas técnicas, equivalente a ¢522 por participante. Ese mismo año la Dirección General de Formación Profesional (DGF) con un presupuesto anual de ¢3,000,000 impartió a 1252 personas en 9 áreas técnicas, equivalentes a ¢2,396 por alumno. El programa de Reinserción para Desmovilizados está sub-contratando sus cursos a ¢3,600 por persona. Aplicando la duración de los cursos (FEPADE 120 horas promedio y 400 para la DGFP y la SRN) resulta para FEPADE un costo de ¢4.35 hora, para la DGF ¢6.oo hora y para la SRN ¢9 hora[25], con lo que se obtienen indicadores más precisos.

Al ser los cursos de corta duración, el costo de los programas es relativamente bajo comparado con los costos de la educación técnica formal. Cuando el éxito de los cursos de FP se centra en la obtención de empleo formal o en la creación de microempresas, es factible desde esa óptica su recuperación económica. Cuando las instituciones han solventado el problema del equipamiento, que es el factor crítico de los programas especializados, se ha probado que gran parte de los participantes pueden aportar porcentajes significativos del costo real de los cursos. Debe tomarse en cuenta que para los cursos de habilitación los costos de manutención son críticos para el participante. Siendo beneficiados principalmente dos actores: el participante y el empleador, correspondería a ambos tomar mayor parte activa en el financiamiento de la capacitación, cuando actualmente los esfuerzos más significativos se apoyan en la asisitencia financiera internacional.

[25]Los cursos de la SRN y de la DGFP (INSAFORP) son gratuitos para los participantes. FEPADE financia parcialmente los cursos al público.

2.2. NECESIDADES.

Debe reconocerse para el sub-sector un especial dinamismo, que ha permitido desarrollar acción en período prolongado de crisis social y económica. No obstante, las acciones no han sido suficientes y enfrentan una compleja problemática. Se estima que la población salvadoreña potencialmente demandante (Población Económicamente Activa, según condiciones de ingreso mensual) de Educación Técnica-Vocacional se estructura de la siguiente manera[26]:

	Habilitación ¢323<>¢541	Capacitación ¢718<>¢980	Total por área
PEA demandante rural:	500,192	212,623	712,815
PEA demandante urbana:	204,673	201,479	406,152
PEA demandante total:	704,865	414,102	1,118,967

Nota ¢541 corresponde al salario mínimo para la corta de caña y algodón ¢718 para el café ¢980 es el salario mínimo en áreas urbanas
En base a Encuesta de Hogares de propositos multiples 91-92, MIPLAN

De éste total de la PEA, y en condición de escolaridad menor a los nueve años de estudio, aproximadamente 700;000 personas se encuentran en condiciones de sub-empleo crítico, y 145,000 en desempleo. Ello demandaría, para preparar a ésta población para el trabajo productivo, y en base al análisis de FEPADE, aproximadamente 207.9 millones de horas de capacitación (en cursos cortos de formación profesional), como sigue:

Demanda Global de Educación Técnica - Vocacional por Programa y Area. (millones de horas)

	Rural		Urbano	
	Habilitación	Capacitación	Habilitación	Capacitación.
Comercio	2.761	1.174	2.886	2.841
Industria	12.125	5.154	11.298	11.122
Agropecuaria	80.551	34.241	2.456	2.418
Construcción	4.081	1.735	2.996	2.950
Servicios	4.862	2.067	7.245	7.132
Otros	1.321	0.561	1.965	1.934
Totales	**105.700**	**44.931**	**22.847**	**28.396**
	70%	**30%**	**50.3%**	**49.7%**
	72.4%		**27.6%**	

Total déficit: 207.875 millones de horas de capacitación.

Fuente FEPADE Proyecto de Centros Regionales y Periféricos 1993

[26]Análisis realizado por FEPADE para el "Proyecto de Centros Regionales y Periféricos de Capacitación Técnica-Vocacional de El Salvador", a la consideración del BID, Agosto de 1993.

Lo que costaría 1,242 millones de colones de 1993, para cubrir el déficit actual, en base al indicador de ¢6.00/hora por curso (costo directo) del INSAFORP.

Cualquier esfuerzo en éste sentido no tendría efectividad si no se tiene la seguridad de que la economía salvadoreña puede absorber a la población capacitada en el empleo o en el auto empleo formal, con lo que se refuerza la importancia y la vinculación del sub-sector a la actividad productiva. Bicard y Gray, en el Análisis de la Economía y sus implicaciones en la Educación, de la presente evaluación sectorial, proyectan la demanda de mano de obra en el año 2004, en base a coeficientes que relacionan el número de empleos necesarios para producir un millón de colones de valor agregado sectorial del PIB a precios de 1993. En tal sentido, las necesidades de formación de recursos humanos dependen directamente del crecimiento económico y de la orientación de la economía, para la cual hoy no existe una política global de producción de bienes y servicios.

Se reitera que todos los sectores involucrados en la Educación Técnica / Vocacional reconocen la ausencia de una política coherente, que integre los elementos dispersos de política y estrategia que se formulan para las distintas áreas sociales y económicas del país, en un contexto permanente, auto adaptable y autoajustable a la evolución propia y a los cambios del mercado internacional. La previsión hacia el futuro es un elemento clave que parece estar ausente en la mayoría de las acciones que en la actualidad son de carácter emergente. No existe (aunque se implementa actualmente) una política de ciencia y tecnología que complemente el esquema.

En lo que a coordinación respecta, ésta se realiza en el sector público para sistemas independientes (del MINED, MTyPS, MAG, y del MSPyAS) De ellas es crítica la desvinculación entre educación y trabajo[27]. La coordinación entre el GOES y la empresa privada es limitada por una desconfianza natural de ésta última hacia la burocracia, y afecta principalmente al las instituciones educativas del sector público. Ultimamente la SRN ha logrado cierta coordinación para la ejecución de componentes grandes de capacitación vocacional, para lo que se ha apoyado inicialmente en las capacidades probadas de coordinación de FEPADE en un inicio y posteriormente de FEDISAL. Es necesario pues, un ente emisor de política, que oriente las acciones, genere y mantenga información confiable. Para éste último punto, se señalan las serias deficiencias de información encontradas y que han limitado la presente evaluación.

La calidad del sistema educativo en general necesita ser mejorada. Análisis realizados que integran indicadores económicos y de la productividad con variables educativas[28],

---

[27]La "Ley de Formación Profesional" claramente expresa que se encuentra fuera de la acción del MINED.

[28]Programa LASER, USAID.

demuestran que el mayor nivel educativo de la población está directamente relacionado con el crecimiento y desarrolo económico. De igual forma no se puede esperar una fuerza laboral más productiva y adaptable a los cambios de orientación de las exportaciones con los niveles actuales de cobertura y calidad educativas. La baja calidad del sistema educativo afecta a todos los sectores productivos del país. Por hoy la orientación vocacional en la Educación Básica es inexistente, y si ésta se da es cuando el estudiante ya ha tomado una de treinta modalidades diversificadas en la educación media, donde la mayor concentración recae en dos de ellas, la comercial y la académica.

La falta de orientación y coordinación, tanto como la falta de mecanismos de información para determinar demanda y el seguimiento del mercado laboral no permite asegurar el impartir los esfuerzos del sub-sector para llenar la demanda, ni para contribuir a mejorar la productividad nacional, para las áreas específicas:

SECTOR PRIMARIO (PRODUCCION AGROPECUARIA):

- Las necesidades de capacitación técnica en el área agrícola se concentran en la población de más bajo nivel de escolaridad (3er grado de primaria), para funciones ocupacionales de relativa sencillez (fertilización, siembra, operación de sistemas de riego y viveros). Las necesidades son mucho mayores para la agricultura que para la ganadería.
- Las necesidades globales en término de bachilleres agrícolas y agrónomos se solventan fácilmente con la oferta de las graduaciónes actuales.
- El sector de pesca artesanal, que es un grupo ocupacional con muy bajo nivel educativo, no recibe ningún tipo de capacitación técnica. La población objeto de capacitación comprendería aproximadamente 50,000 personas.
- Los cambios de orientación en el proceso de Reforma Agraria (transformación de la propiedad colectiva a la propiedad en parcelas individuales) y del proceso de reparto de tierras a los ex-combatientes del conflicto, implican un aumento de propietarios agrícolas con parcelas de extensión de 5 a 10 mzs. La población beneficiaria de éstos programas y los adjudicatarios de la FINATA, no parece tener atención para ser capacitados en áreas como producción auto sostenible, agroforestería o administración básica de la produción agropecuaria.
- La ausencia casi total de la capacitación en técnicas ecológicas de producción sostenible (en la esfera de SEMA) podría acrecentar la catastrófica condición ambiental del país.

SECTOR SECUNDARIO (PRODUCCION INDUSTRIAL):

- La obtención de una posición competitiva en los mercados internacionales exigen constantes cambios y mejoras a la tecnología de producción. Es necesario que la población laboral en el sector manufacturero pueda adaptarse rápidamente a nuevos procesos y equipos de produción industrial. Desde el operario al profesional universitario.
- Procesos aparentemente simples, como lo son la interpretación de instrucciones

técnicas, la conversión métrica, y la comprensión del idioma inglés, están casi ausentes en la fuerza laboral salvadoreña.

SECTOR TERCIARIO (COMERCIO Y SERVICIOS):

- Aún cuando los sistemas de educación media y tecnológica gradúan a más de la mitad de sus estudiantes en las áreas y modalidad comerciales, el sector comercio y servicios, tanto como la administración de las empresas de los sectores primario y secundario, no suple adecuadamente su demanda de secretarias, contadores y digitadores, debido mayormente a deficiencias en la calidad.
- La ortografía, que es un elemento clave para el desenvolvimiento en la actividad comercial, administrativa y de servicios profesionales, es catrastóficamente deficiente a todo nivel de ocupación.

2.3. PLANES.

No hay planes globales concretos para el sub-sector. En la esfera educativa, las acciones efectuadas no han trascendido al pago de gastos mínismos de operación de las instituciones, especialmente para el pago de salarios de personal docente y administrativo. En el área de trabajo, actualmente se comienzan a definir los planes de acción del INSAFORP. La información relativa se encuentra en un nivel muy preliminar. En la esfera del MAG no se vislumbra que la capacitación salga a corto plazo del ámbito de la asistencia técnica. Los esfuerzos realizados dentro del PRN, aunque tienen magnitudes considerables no abarcan a un sector representativo de la población. Llama la atención un proyecto de FP para centros regionales y periféricos de capacitación, puesto por FEPADE a la consideración del BID, con una población objetivo de 180,000 personas, en tres años especialmente en áreas rurales. Uno de los pocos planes educativos integrales que existen, se encuentra en el sector privado, para el complejo educativo y de capacitación de la Ciudadela Don Bosco, en plena expansión, que realiza la Institución Salesiana integrando la Educación Formal y No Formal. Con todas sus virtudes, éste plan no trasciende la frontera de lo institucional.

2.4. LIMITANTES DEL SUB-SECTOR.

2.4.1. DE RECURSOS HUMANOS.

ESTUDIANTES.

Las deficiencias del sistema de educación básica limitan seriamente al sub-sector técnico vocacional. La relación de ingresos personales según el nivel educativo es claramente demostrable. Siendo la intención de la educación para el trabajo precisamente el permitir el acceso al trabajo formal, así como mejorar las expectativas de ingreso económico de la población objetivo, si ésta adolece de deficiencias educativas y de una orientación vocacional, será muy difícil el empleo rompa las barreras de la masificación, escasos requerimientos educativos y de los bajos niveles de tecnificación y de remuneración, que predominan en la estructura laboral salvadoreña.

MAESTROS.

Sin ser una limitante en términos cuantitativos, más que cualitativa, los maestros de la educación para el trabajo se caracterizan en los tres niveles por la ausencia de formación en áreas docentes. El caso se da especialmente en las materias técnicas más que en las académicas. Las deficiencias son mayores en la Formación Profesional, donde el instructor basa su condición en la experiencia práctica más que en el nivel educativo.

2.4.2. DE RECURSOS FINANCIEROS.

Las limitantes económicas del sub - sector son más sentidas en la educación formal pública. Durante el conflicto armado la asignación presupuestaria del Fondo General de la Nación para el Ramo de Educación cae de un 25 a un 17.3% en 1986 y hasta el 12.2% en 1992[29]. Al ser priorizada la educación básica (situación que no tiende a revertirse), la reducción de las asignaciones para los niveles medio y superior tecnológico llega a sus niveles más bajos permitiendo cubrir únicamente gastos mínimos de operación. A ello se suman los efectos de la enorme administración central (y de las administraciones regionales) del MINED. Aún cuando la correspondencia de las cuotas no reditúa a los costos de la educación técnica pública, la reducción de las matrícula de varias opciones diversificadas de bachilleratos (agrícola, navegación y pesca, pedagógico) y la totalidad de carreras en los tecnológicos afecta gravemente al sistema. La educación técnica es la más costosa en términos unitarios de todo el sistema educativo, seguida en una relación de seis veces menor por la educación media. Ello se muestra:

Costos Anuales por Alumno en el Sistema Educativo, según Nivel Educativo. Sector Público. 1992.

Nivel Educativo	Costo Anual por alumno	% del presupuesto de Educación
Parvularia	568.7	5%
Básica	629.0	71%
Media	1,381.3	9%
Superior Tecnológica	8,361.2	3%
Superior Universitaria,UES	384.6	10%

Fuente: Quintana Jorge. Costos y Financiamiento de la Educación en El Salvador, Evaluación Sectorial.

El costo unitario de la educación tecnológica, repunta debido a la baja matrícula, a la alta relación de personal docente y administrativo contra la población estudiantil, y a los

[29]El nivel más alto en los últimos 25 años se da en 1971, cuando alcanza un 27.4%. Jorge Quintana, en base a Leyes del Presupuesto, Ministerio de Hacienda, varios años.

altos costos de equipamiento, materiales y mantenimiento especializados. Para el caso de la educación media los indicadores de costos de la educación técnica se amortiguan con la alta proporción y matrícula de las modalidades comercial y académica que operan con costos mucho menores. Ello induce a reforzar la opinión de que la educación técnica del sistema educativo formal del sector público no es rentable en términos puramente económicos, cuando las cuotas de escolaridad representan fracciones ínfimas del costo real.

Es conveniente señalar que algunas de las instituciones que imparten la enseñanza técnica del sector público, especialmente en el nivel medio, alcanzan un buen nivel de calidad con pocos recursos y limitantes legales para la captación de fondos de fuentes distintas al GOES. Debe también anotarse que existen en el sector privado instituciones con niveles de calidad inferior a las del sector público, que cobran escolaridades sustancialmente más caras.

La situación de la Formación Profesional es distinta, en el sentido de que su expansión se realiza directamente con la asistencia financiera internacional, y especialmente en el ámbito general de la reconstrucción. La participación del INSAFORP es positiva por cuanto en cierta manera se establece la pauta para un sistema permanente con objetivos de alcance nacional, y si se toma en cuenta que en sus mecanismos de captación de fondos captará en un futuro entre 40 y 45 millones de colones en su valor de 1993, cantidad que por hoy resultaría insuficiente, pero que en cierta medida revertirá la dependencia de los fondos externos y la posición de acomodo de ciertas instituciones a los fondos donados o prestados en condiciones blandas, si se manejan adecuadamente[30]. Es necesario buscar otros mecanismos de autofinanciamiento como lo son sistemas de becas, y una mayor participación directa del empleador. La mayor limitante financiera estriba en cuanto los programas en su mayoría son emergentes y tienen vida limitada.

2.4.3. DE ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.

Se ha referido extensamente la falta de una fuente de política, orientación, coordinación e información para el Sub-Sector. El MINED no presenta en la actualidad la agilidad del sector privado para la creación, actualización, revisión y aprobación de programas adaptables al mercado laboral ni para la dotación ágil y oportuna de recursos operativos. La burocracia interna del MINED afecta al accionar de las instituciones públicas y privadas en cuanto a la aprobación y actualización de programas. En el caso de la Educación Media, las pocas instituciones públicas que imparten buena calidad de formación no se caracterizan precisamente por esperar todo del MINED. La estructura funcional de la Educación Técnica Vocacional limita seriamente al sub-sector, por

---

[30]Gran parte de los fondos operativos de la la FP en el ramo de Trabajo se utilizaron para el pago de la adminsitración de la DGFP del MTyPS. (Memoria de Labores del MTyPS, 1992.)

cuanto el sistema diversificado no tiene elementos previos que orienten al estudiante elegir la mejor opción, cuando el sistema permite el acceso horizontal a todas las especialidades de la educación superior, y por cuanto estructura funcional de la EST se encuentra en franca desventaja competitiva frente a la estructura funcional de la ESU. Deben además estudiarse mecanismos que permitan una mayor integración vertical de la educación no formal.

2.4.4. SOCIO/ECONOMICAS.

De las condiciones socio- económicas y de la situación del empleo señaladas en el apartado 1.5. del presente capítulo, se destaca el impacto de las actitudes generales hacia el sub-sector, en toda la población objeto. La situación generada por el conflicto; La emigración de la población con mayor capacidad para el trabajo hacia los EEUU, México, Canadá, y Australia; la dependencia de gran parte de la población a la ayuda externa tanto familiar como de ONG´s; y los bajos niveles de remuneración de la mayoría de la estructura laboral, inducen a serias actitudes culturales y sociales hacia la educación y el trabajo, limitando seriamente al sub-sector. Las actitudes repercuten en una sertida pérdida de la capacidad productiva de la población laboral.

2.4.5. FISICAS Y AMBIENTALES.

Las limitantes en a infraestructura física de las instituciones educativas formales del sub-sector se dan en mayor grado en instituciones privadas, especialmente en las que se caracterizan por tener un bajo nivel de inversión para funcionamiento y poca trayectoria educativa. En el sector público la mayoría de los problemas en edificaciones se dan por la ausencia de mantenimiento, factor que no ha sido tan severo como los daños por el terremoto del 86 o por la destrucción generada por el conflicto armado, que han sido asistidos de una u otra forma por el GOES con la asistencia financiera internacional. Actualmente los centros no presentan una adecuada cobertura geográfica, (no se cumple el caso de un instituto nacional de bachillerato por municipio en el sistema éducativo formal público). Para el caso de la educación media, las deficiencias de cobertura se centran en las modalidades agrícolas e industriales que no alcanzan a todos los departamentos del país. La EST del sector público, sí adolecen problemas de instalaciones por cuanto tres de ellas comparten espacio con Institutos Nacionales del Educación Media, estando la mayoría en edificaciones con instalaciones poco adecuadas. En el sector privado la situación es peor. El sistema público de educación técnica no logra ni tiene justificación para alcanzar la cobertura en los catorce departamentos del país. La versatilidad y el carácter no formal de la formación enfrenta menores limitantes en cuanto a instalaciones físicas y cobertura.

3. SINTESIS.

El principio fundamental que explica la situación de la Educación Técnica, y de sus virtudes o desaciertos, radica en la vinculación de sus programas con la esfera de la producción.

Política Sectorial y Planes.
No existe una visión del sistema en su conjunto, ni una política unificada. El sub-sector no está unificado. Es clara la fragmentación del sistema y de la política. Los elementos dispersos de política y estrategia que se formulan para las distintas áreas sociales y económicas, no son permanentes, auto adaptables ni autoajustables a la evolución tecnológica y a los cambios del mercado internacional. No hay planes concretos globales para el sub-sector. En el ramo de Educación, las acciones se han limitado al pago de gastos salariales. En el ramo de Trabajo (INSAFORP), no se espera que su influencia cubra a corto plazo las necesidades de capacitación fuera de las actividades urbanas.

Orientación del Sistema.
La distribución de la matrícula en los programas responde más a las expectativas salariales y de empleo que a las necesidades demandadas por el sector empleador y por la economía nacional. En éste sentido predominan el sector económico de comercio y servicios, por sobre la actividades de producción de bienes. Los factores que han distorsionanado el comportamiento normal de la economía han afectado seriamente a los programas, especialmente a los del sistema educativo formal. La falta de orientación del sistema hace que sean desatendidas áreas prioritarias de capacitación en el área primaria de producción en la población con menores niveles educativos, especialmente en cuanto a de agricultura autosostenible y pesca artesanal. En los sectores secundario (industria) y terciario (comercio y servicios), se requiere de personal técnico capacitado con mejores niveles de calidad, al igual que programas de actualización técnica.

Coordinación del Sistema.
En lo que a coordinación se refiere, ésta se realiza en el sector público para sistemas independientes (del MINED, MTyPS, MAG, y del Economía). Son críticas las desvinculaciones existentes entre educación-trabajo, tanto como entre las instituciones educativas del GOES y los sectores productivos. Se pierden acá las valiosas oportunidades educativas que un sistema de aprendizaje en "pasantías" bajo condiciones reales de trabajo, puede aportar a la Educación Técnica.

Marco Legal.
En general el marco legal para el desarrollo del sub-sector es positivo. Sin embargo, existe muy poca valoración a la Educación Superior Tecnológica. Por otra parte, el marco legal contiene mecanismos que no se han llevado a la práctica para ampliar las potencialidades del sistema. Tres instancias: El "Comité Coordinador Educación-

Trabajo", en el área de Educación, el "INSAFORP" en el área de Trabajo, y el "Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología" en el área de Economía; no se han implementado plenamente.

Deficiencias del Sistema Educativo.
La calidad del sistema educativo en general necesita ser mejorada a fin de que la fuerza laboral sea más productiva y adaptable a los cambios tecnológicos.

La estructura organizacional del MINED no tiene la agilidad del sector privado para la creación, actualización, revisión y aprobación de programas adaptables al mercado laboral tanto como la dotación ágil y oportuna de recursos operativos. Esto afecta a las instituciones educativas públicas y privadas. En el caso de la Educación Técnica, las pocas instituciones públicas que imparten buena calidad de formación se caracterizan por un alto nivel de auto-gestión de recursos. No existen elementos de orientación vocacional en el nivel básico, cuando la deserción escolar de la educación básica es crítica en el sexto grado, o alrededor de los 14 años de edad, principalmente por motivos de trabajo.

La estructura de la Educación Técnica limita seriamente al sub-sector, por cuanto el sistema diversificado no tiene elementos previos que orienten al estudiante a elegir la opción adecuada, cuando el sistema permite el acceso horizontal de todas las especialidades de bachillerato a la Educación Superior, y cuando la estructura funcional de la Educación Tecnológica se encuentra en franca desventaja competitiva frente a la de la Educación Universitaria.

Estando en proyecto un sistema de certificación profesional a nivel nacional, será conveniente que éste se amplíe a la educación técnica formal para integrar eficientemente a los graduados a las posiciones correspondientes en la estructura laboral.

Costos y Financiamiento.
Al ser priorizada la educación básica, la asignacion presupuestaria para los niveles medio y superior tecnológico ha quedado en niveles críticos. Las cuotas de los alumnos son insuficientes para pagar los costos de la educación técnica pública. La reducción de las matrícula de varias opciones diversificadas de bachilleratos (agrícola, navegación y pesca, pedagógico) y la totalidad de carreras en los tecnológicos, afecta al sistema.

Algunas instituciones que imparten la enseñanza técnica en el sector público, especialmente en los bachilleratos, alcanzan un buen nivel de calidad con pocos recursos y ante limitantes legales para la captación de fondos de fuentes distintas a las del GOES. Existen en el sector privado instituciones con niveles de calidad inferior a las del sector público, que cobran escolaridades sustancialmente más caras.

La educación técnica, por su naturaleza, y al igual que en otros países, es la más costosa en términos unitarios de todo el sistema educativo, El costo unitario de la educación tecnológica, se maximiza debido a la bajísima matrícula y a la alta relación del personal docente y administrativo vrs. la baja población estudiantil. La expansión de la formación profesional se ha realizado últimamente con la asistencia financiera internacional, y en el marco de la reconstrucción. Es importante resaltar el valioso e importante papel de las instituciones gubernamentales y financieras internacionales como la USAID, el BID, el BIRF, la GTZ, KFW, la CEE, en el decidido apoyo al sub-sector.

Perspectivas.

La reciente modernización tributaria, con el aumento de la recaudación fiscal, el fin del conflicto armado, y los indicios de un crecimiento económico positivo luego de varios años, debería tender a un panorama más favorable para el sistema educativo, en especial para la técnica. La creciente concientización de los sectores productivos, por ejemplo en el programa de Reconversión Industrial, de la importancia estratégica de la Educación Técnica favorecen el escenario para que ésta reciba el impulso que merece.

La participación del INSAFORP como certificador, coordinador, promotor y facilitador de la capacitación técnica será positiva por cuanto en cierta manera se establece la pauta para un sistema permanente con objetivos de alcance nacional. La modernización y rehabilitación del ITCA, a completarse en 1994, y el desarrollo de Ciudadela Don Bosco, tendrán un gran impacto en la Formación Técnica del país.

El fortalecimiento de otros mecanismos de financiamiento como lo son sistemas de becas, el aporte directo de los sectores productivos y la integración a programas de microempresa, constituyen elementos valiosos de apoyo, cuando el sub-sector depende en gran medida la asistencia financiera externa, de carácter emergente y con vida limitada.

4. CONCLUSIONES.

PARA EL SISTEMA GLOBAL DE EDUCACION TECNICA / VOCACIONAL.

Existe un divorcio casi general del el sistema educativo nacional, especialmente del sector público, con el sector productivo. Las instituciones educativas oficiales que imparten la educación técnica y vocacional, y que mantienen relación con el sector potencialmente empleador son muy pocas. La generalidad de los programas se encuentra desactualizada y no responde a las necesidades reales del sector productivo. El proceso de actualización es muy lento y no parte de una visión global del panorama. El sistema educativo no ha implementado sus mecanismos para el ajuste de sus programas a la realidad nacional.

Los esfuerzos que se realizan en los sectores público, privado, de ONG's, y por los organismos financieros internacionales no son coordinados, ni responden a una orientación claramente establecida con objetivos económicos nacionales definidos.

Sin un sistema de información y seguimiento eficiente y permanente que permita disponer de información técnica confiable y actualizada del mercado laboral, la toma de decisiones para políticas globales no tendrá fundamento.

Aunque existen elementos positivos de legislación y política, la coordinación e información se manejan a un nivel interno en las esferas de educación, trabajo, agricultura, población, salud y economía (relativos al sub-sector), independientemente y con muy poca o nula vinculación. El sistema no ha implementado todas las instancias legales para su optimización.

Si bien la mayoría de esfuerzos se realizan para la educación básica, la educación para el trabajo contiene enormes potencialidades para el desarrollo que no deben ser desperdiciadas. La atención al sub-sector técnico vocacional es de importancia para elevar la productividad y el nivel de vida de la población salvadoreña.

El sub- sector, en su estructura formal educativa, ha sido seriamente afectado por la drástica reducción de la asignación presupuestaria durante la mitad de la vida efectiva de sus programas técnicos/vocacionales. La ausencia de fondos es un factor de peso que afecta la calidad de los programas.

A. Bachilleratos Diversificados.

El sistema de bachilleratos diversificados, especialmente en el sector público sufre problemas de calidad y cobertura.

El sistema de educación media se encuentra excesivamente diversificado, si se toma en cuenta que tres modalidades (Comercio, Académico e Industrial) acaparan el 95% de la

matrícula total). La proporción de la matrícula en las principales opciones responde a la proporción en que los sectores económicos absorben el empleo para el correspondiente grupo educacional. La diversificación se aleja de sus objetivos iniciales, pierde efectividad y desperdicia recursos por cuanto en la educación básica no existen componentes de orientación vocacional previos a la elección de una opción, y cuando el acceso a la educación superior es igual con cualquier tipo de bachillerato. Algunas instituciones tanto en el sector público como en el privado, producen buena calidad de formación y sus graduados se integran fácilmente al mercado laboral y a estudios superiores, lo que se debe a ciertos factores comunes: (a) La capacidad gestora de recursos de la administración de la institución educativa; (b) La integración de la institución con su comunidad educativa; (c) El Acercamiento a los sectores productivos; (d) La capacidad técnica del personal docente; (e) Se enfoca a la informática como una herramienta común.

Los costos por alumno de los bachilleratos técnicos oficiales son de tal magnitud y tan poco demandados, que en el marco de la eficiencia de la utilización de los recursos del Estado y de sus prioridades, es pertinente considerar la consolidación y optimización de los programas educativos, de su cobertura geográfica y de su asignación presupuestaria, con el criterio primordial de obtener una mejor calidad educativa.

B. Educación Superior Tecnológica.

La problemática del programa de educación tecnológica pública se resume en cuatro causas:

- El cierre de la Escuela Normal Superior y el traslado de sus funciones a los Institutos Tecnológicos, apartando a éstos de su objetivo y funciones naturales.
- La Proliferación de las Universidades Privadas, muchas de las que producen profesionales de baja calidad en programas con bajos niveles de exigencia para el alumno, salidas laterales y mejores perspectivas salariales.
- La desvinculación de los Institutos de menor capacidad con el Sector productivo.
- La poca atención a la Educación Superior en la Legislación vigente.

La matrícula en la EST, a todos los niveles se encuentra en un decremento progresivo, que al momento representa el 4% de la población estudiantil del total de la educación superior, con tendencias de disminución en ambos sectores público y privado. Se estima el sistema oficial de EST atiende únicamente al 15% de su capacidad instalada.

La sobre- oferta de graduados universitarios inunda los campos del mercado laboral natural para los graduados de la EST (mandos medios) y desplaza a éstos últimos a esferas de acción en franca competencia con los bachilleres técnicos y/o con personal técnico capacitado. La predominancia de la cultura académica por sobre la tecnológica agrava la situación expuesta.

El ITCA (administración FEPADE) en el sector público, y el programa tecnológico de la Universidad Don Bosco en el privado, son las únicas instituciones de EST que cuentan con adecuada infraestructura y, si cuentan con los recursos necesarios, podrán brindar una educación tecnológica de alta calidad, para que sus graduado sean absorbidos por el mercado laboral.

Al menos en el sector público, el sistema tecnológico tenderá a desaparecer por sí mismo si no se reestructura el sistema de educación superior, especialmente en cuanto a la terminalidad de la EST. Debe entenderse que las formaciones en la EST y la ESU son de distinta naturaleza y en gran medida complementarias, ello de darse el caso de la reestructuración.

La ENA, si bien han mantenido matrículas estables, requiere de una total renovación y actualización de sus instalaciones y programas. Aún así se cuestiona si podrá producir al técnico que el desarrollo del país requiere.

Tradicionalmente la educación tecnológica es la más costosa en términos relativos del sistema educativo. La carga para el Estado se ha amplificado por cuanto la matrícula se encuentra en niveles mínimos. Es procedente entonces la racionalización y concentración de los fondos hacia las instituciones de excelencdia en la EST para cubrir la demanda y calidad, permitiendo facilidades de acceso y equidad.

C. Formación Profesional.

Los programas de Formación Profesional han sido más efectivos cuando han sido manejados por instituciones privadas en estrecha vinculación al sector empresarial. Históricamente la acción de la FP se ha fortalecido en procesos de reconstrucción y ha tomado últimamente un mayor impulso y cobertura al ser un componente importante del PRN.

La actividad global de los programas se han centrado más en la habilitación para el trabajo y en la calificación (y semicalificación) de mano de obra que en la especialización técnica y en la actualización. La mayoría de las acciones se han realizado en las áreas urbanas.

Los programas existentes dependen en gran parte de la asistencia financiera internacional. Los cursos que se imparten oscilan en precio entre el 0 y el 50% de su valor real. Los costos reales por persona por curso oscilan entre ½ y tres veces el salario mínimo. Si se considera que los programas exitosos integran a la actividad productiva entre el 90 y el 95% de los graduados, la recuperación de la inversión es rápida y factible tanto para el ejecutor como para el alumno, máxime si los sistemas de formación profesional se acompañan de programas adecuados de financiamiento, lo que se aplica poco en el sistema.

El aporte directo del empleador, que se beneficia de la mano de obra calificada, en términos económicos es prácticamente nulo. El sistema global de formación desaprovecha un gigantesco esfuerzo paralelo que se realiza en programas de micro-empresa a nivel nacional. Los programas integrados al respecto se realizan en muy pequeña escala. Estas situaciones deben considerarse para el aprovechamiento de la capacidad organizacional y física existente, en el sentido de que toda asistencia financiera externa es de plazo limitado.

Estando la mayoría de programas de FP desvinculados del sistema educativo formal; las potencialidades, eficiencia y versatilidad de la educación no-formal no se integran a un sistema de educación media que necesita ser optimizado y racionalizado, especialmente en cuanto a una certificación ocupacional efectiva.. El papel que tome el INSAFORP sólo como certificador y coordinador de la formación profesional permitiría una integración que podría beneficiar a ambos sistemas. Los sectores involucrados, del sector empresarial y las instituciones capacitadoras, coinciden en señalar, que las funciones del INSAFORP no deben trascender a la ejecución directa de la Capacitación Vocacional.

5. RECOMENDACIONES.
5.1. DE POLITICA SECTORIAL.

PARA EL RAMO DE ECONOMIA.

A CORTO PLAZO:

(a) Inducir al "Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología", en la esfera del Ministerio de Economía, para que su política propia, englobe al Sistema Técnico - Vocacional. Inducir a que el mismo Consejo asuma las funciones de coordinación general, de emisión de política sectorial, de la orientación de las acciones y del seguimiento para el Sub-Sector Técnico/ Vocacional, para las esferas de Educación, Agricultura y Ganadería, y Trabajo.

Para tal efecto el Consejo deberá integrar permanentemente a los principales actores del Sub-Sector, especialmente a los que tengan mayor injerencia, experiencia y efectividad. De igual forma el consejo deberá implementar un sistema confiable y permanente de información, monitoreo de mercado y seguimiento del sector laboral. La política para el Sub-sector deberá ser congruente con las políticas globales Industrial y de Ciencia y Tecnología.

(b) Designar a una entidad AdHoc y establecer los mecanismos para el diseño e implementación de un sistema permanente de emisión, ajuste y seguimiento de la Política Industrial global para El Salvador, entendida como una política de producción de bienes (agrícolas, marítimos, mineros y manufactureros) y de servicios.

La entidad descentralizada para tal propósito será permanente y contará con la participación de los sectores productivos nacionales y del sector público. La política producida deberá orientar a una política de Ciencia y Tecnología y sub-secuentemente al Sub-Sector Técnico - Vocacional. Esta será una política global más que sectorial.

PARA EL RAMO DE EDUCACION.

A CORTO PLAZO:

(c) Reestructurar el Sistema de Educación Técnica, en los niveles Superior y Medio, evaluando su eficiencia, para determinar las prioridades de atención del Estado. Establecer los mecanismos para que las instituciones de educación técnica se vinculen efectivamente al sector productivo.

(d) Implementar el funcionamiento del Comité Coordinador Educación-Trabajo, cuya función deberá ser la de un Consejo de apoyo, para la normalización global de la educación técnica.

A MEDIANO PLAZO.

(e) Implementar programas de orientación vocacional temprana y de informática en la Educación Básica.

(f) Consolidar la Educación Técnica, priorizando la optimización del Sistema, fortaleciendo la capacidad gestora y administrativa de las instituciones educativas, propiciando la descentralización, dejando al Estado la función de garantizar la

calidad del sistema educativo.

(g) Integrar la Certificación Profesional (INSAFORP) a la Educación Media, Superior Tecnológica, y al programa HATRA.

5.2. OPERATIVAS.

A. PARA EL SISTEMA DE EDUCACIÓN MEDIA

A CORTO PLAZO:

(h) Revisar el sistema diversificado de educación media, evaluar su eficiencia para justificar el apoyo a cada programa específico, tanto como evaluar la conveniencia de una formación general apoyada con el sistema de formación profesional.

El Estado debe garantizar el acceso y la equidad de la población al sistema.

(i) Implementar programas de "pasantías" en las unidades del sector productivo.

B. PARA EL SISTEMA DE EDUCACION TECNOLOGICA.

A CORTO PLAZO:

(j) Revisar el proyecto de Ley de la Educación Superior, dando su espacio natural a la Educación Superior Tecnológica.

(k) Definir una política adecuada para la situación terminal de la EST, en el sentido de establecer posibilidades de crecimiento vertical y de actualización para los egresados del nivel. Consolidar el sistema y apoyar a las instituciones con mayor y mejor capacidad instalada y matrícula.

A MEDIANO PLAZO:

(l) Mejorar la eficiencia general mediante un mayor acercamiento a los sectores productivos, implementando programas paralelos para incentivar la matrícula, actualizar y adecuar programas, reduciendo costos administrativos, reduciendo la deserción, descentralizando la administración, implementando un sistema eficiente de seguimiento de los graduados en el mercado laboral y transformando la capacidad instalada ociosa para impartir programas de formación profesional.

C. FORMACION PROFESIONAL.

A CORTO PLAZO:

(m) Revisar la Ley del INSAFORP, en especial en cuanto a su función como Ejecutor

(n) Establecer un sistema adecuado de control y monitoreo del mercado laboral y de las demanda de capacitación. Incluir en el sistema las necesides de especialización y de actualización técnica.

A MEDIANO PLAZO:

(o) Establecer los mecanismos adecuados para acercar el sistema a su autofinanciamiento, mediante sistemas de becas, el aporte de la empresa privada y

con la integración a programas de financiamiento de microempresa.

(p) Coordinar y ampliar los alcances de la FP, racionalizando toda la infraestructura disponible (Bachilleratos Diversificados, recursos del MAG, CENTA, CENDEPESCA, etc.) para la atención de las necesidades reales de los sectores productivos. Dicha FP debe complementarse con otros programas de apoyo a fin de que sea integral (capacitación, becas, asistencia técnica y administrativa, programas de capacitación de instructores, etc.).

BIBLIOGRAFIA

- Academia de Desarrollo Educacional. Estrategias para Reforma Educativa en Latinoamérica. 1990. USAID.
- Alfaro, Juan Lic. Evaluación Técnica para la Gerencia de Capacitación Técnico-Vocacional de FEPADE. 1992. El Salvador.
- Ley General de Educación. 1990. El Salvador.
- Carr Daniel & Associates. Diagnóstico Sectorial de la Industria Manufacturera.1991. El Salvador: Asociación Salvadoreña de Industriales, ASI.
- CEPAL/ONUDI. La Formación Profesional en el proceso de Reconversión Industrial en El Salvador. 1991. El Salvador: CEPAL.
- Memoria de Labores del Ministerio de Economía. 1993, El Salvador.
- Comisión Nacional de Población, CONAPO. Politica Nacional de Población de El Salvador. 1993. El Salvador. MIPLAN.
- Cuervo Amalia G. y Steewyk Ned Van. A Qualitive Analysis of a Techinical Training System. 1986 - SENA. Colombia's Servicio Nacional de Aprendizaje.
- Dewees Antonhy and Klees Steven. An Assessment of Education and the Labor Market in El Salvador.1993. Florida State University-USAID.
- DEES. Encuesta Mercado de Trabajo. 1992. El Salvador. FUSADES.
- DEES. Informe Trimestral de Coyuntura. 1993. El Salvador. FUSADES.
- DEES. Educación Media, Sector Público y Privado. 1989. El Salvador. FUSADES.
- Departamento de Planificación. Plan Anual Operativo. 1993.El Salvador. Ministerio De Trabajo y Previsión Social.
- Departamento de Educación Tecnólogica. Proyección Social de la Educación Tecnológica. 1993. El Salvador : MINED.
- Departamento de Educación Tecnólogica. Proyecto de Administración Curricular de Educación Tecnológica. 1993. El Salvador. MINED.
- Departamento de Educación Tecnólogica. Plan de Acción de Educación Tecnológica. 1993. El Salvador : MINED.
- Dirección de Investigaciones Económicas y Sociales. Sistema Educativo salvadoreño, problemas e implicaciones sobbre el desarrollo económico. 1989. El Salvador. DIES/CENITEC.
- Dirección Nacional de Planificación Educativa. Plan Anual Operativo. 1993. El Salvador. Ministerio de Educación. MINED.
- Dirección General de Educación Superior. Educación Superior en Cifras 1988-1989. El Salvador. MINED.
- Dirección Nacional de Educación Superior. Curso Móvil para la Capacitación Técnica Laboral en la modalidad de Educación Superior Tecnológica. 1993. El Salvador. MINED.
- Dirección de Educación Superior. Educación Superior en Cifras 1991/1992. 1993. El Salvador: MINED.
- Dirección de Educación Superior. Programa de Orientación Estudiantil del nivel de Educación Superior. 1993. El Salvador. MINED.
- Ducci, María Angélica. Vocational Training on the Threshold of the 1990's Volume II and II. 1991. CINTEFOR, ILO.
- Embajada de Israel, FEPADE. Curso móvil para la Educación Técnica Laboral en la modalidad de Educación Superior Técnologica. 1993. El Salvador. Ministerio de Educación, MINED.
- Espinoza Martínez, Jorge. Perspectivas de la Formación Profesional en El Salvador. 1989. El Salvador : OIT/INSAFORP.
- Fisher James L. El Financiamiento de la Educación Superior en Latinoamérica. 1981. New Orleans, Louisiana. CASE.
- Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo. Diagnóstico sobre Capacidad Técnica, Física de

Institutos Tecnólogicos y Bachilleratos Industriales y Agrícolas. 1992. El Salvador. FEPADE.
- Fundación Empresarial para El Desarrollo de la Educación. Memoria de Labores 1991-1992. El Salvador:FEPADE.
- Memoria de Labores del Ministerio de Educación. 1991-1992. El Salvador. Ministerio de Educación, MINED.
- Memoria de Labores del Ministerio de Educación. 1993. El Salvador: Ministerio de Educación, MINED.
- Memoria de Labores del Ministero de Economía.1993. El Salvador. Ministerio de Economía.
- Gobierno de El Salvador. Plan de Desarrollo Económico y Social. 1989. El Salvador. Organo Ejecutivo de El Salvador.
- Gobierno de El Salvador. Plan de Reconstrucción Nacional. 1992. El Salvador. MIPLAN.
- Memoria de Labores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. 1992. El Salvador.
- GOES/FEPADE. Convenio para la Ejecución de Proyecto y Administración del ITCA. 1990. El Salvador.
- Herschbach, Dennis R.. Financing Vocational Education and Training in Developing Countries. 1993. E.E.U.U. Training Policy Branch International Labour Office General.
- Investigaciones de Población y Mercadeo, S.A. DE C.V. Oferta y Demanda de Carreras Técnica de Nivel Superior no Universitario en El Salvador. 1989. El Salvador. IPM, S.A DE C.VA.
- Juárez and Associates: Howard D. Lusk, Team Leader, Oehrleim Tom. Training for Productivity and Competitiveness. 1988. EL Salvador/USAID.
- Mallat, Gustavo, Lic. Realidad de la Educación Universitaria en El Salvador. 1991. El Salvador. FUSADES.
- Misión de Observadores de las Naciones Unidas. Acuerdos de El Salvador, en el Camino de la Paz. 1992. ONU.
- OSPA, Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria. 1993. El Salvador. MAG.
- Parra Myers, Asociados S.A. de C.V. Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica. 1983. El Salvador. BID/FOSEP.
- Trinidad Teodoro, Lic. y Rodriguez Aida Ruth, Lic.. Evaluación Participativa de la Comunidad Segundo Montes. 1993. El Salvador. ACIIONAID.
- Paulette, Miguel. Propuesta de Desarrollo Curricular "Escuela Nacional de Agricultura "Roberto Quiñonez Meza" ENA. 1991. El Salvador. BID.
- Personal del Instituto Tecnólogico de Chalatenango. Plan Opertivo Institucional. 1991. El Salvador. ITCHA.
- Rao TV, Wrhigt Cream and Murkherjoe Hema. Designing Entrepreneurial Skills Development Programmes. 1990. Varios Paises. Commonwealth Secretariat.
- Sistema de Información Económica -SIE. Informe Sobre: Clima de Negocios y Actividad Económica. 1993. El Salvador. FUSADES.
- Soriano, Julián, Ing. Proyecto de Desarroilo en la Capacitación de la Industría Automotriz. 1990. El Salvador. FEPADE.
- Trahtemberg S.,Vo León. Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe. 1993. Santiago de Chile. UNESCO.
- Diseño Preliminar Curricular del Instituto Tecnológico Centroamericano. 1991. EL Salvador. Universidad Don Bosco.
- Encuesta sobre Capacitación y Mano de Obra del Sector Agropecuario. 1991. EL Salvador. Consultores en Mercadeo de Centroamérica.
- La Educación y El Sector Privado: Capacitación para Obtener Competitividad y Productividad. 1987. El Salvador: FEPADE.
- Entrepreneurship Training and the Strengthening of Entreprenurial Perfomance. 1990. Washington D.C. : Managgement Systems In.
- Memoria de Labores del Ministerio de Agricultura y Ganaderia. 1993. El Salvador. OSPA/MAG.

- Umaña Cerna, Carlos, Lic.. Educación Técnologica, Sector Público y Privado. 1989. El Salvador. FUSADES.
- Umaña, Carlos, Lic.. Diagnóstio de Posibilidad de Capacitación y Cooperación Interinstitucional en áreas de Reconstrucción. 1992. El Salvador. FEPADE.
- Umaña, Carlos, Lic.. La reestructuración integral de la planta productiva como política industrial.
- Yohalmo León, Ricardo, Ing.. Estudio demanda de Empleo en El Salvador. 1991. El Salvador. CAPS.
- MIPLAN. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1991-92.
- Encuesta sobre demanda de Empleo y necesidades de Capacitación. 1978. FEPADE.
- Antecedentes sobre al Reforma Educativa en El Salvador. Rodríguez MacAll, Aída Ruth, Lic. 1993.
- Goldway, Michael. Towards an Employment Oriented Trainig Policy. An Annotated Outline.
- Goldway, Michael. Education and Training, when there are more people than jobs: Mayor Issues.
- Goldway, Michael. Coordinación entre la Educación Técnica, la Formación Profesional y la Certificación Ocupacional. Centro de Estudios Cooperativos y Laborales para América Latina.
- INSAFORP. Resumen de la Creación del INSAFORP.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

SEPTIMO CAPITULO

EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA EN EL SALVADOR

Paulina González-Pose
Joaquín Samayoa

Enero de 1994

Este es uno de diez capítulos del Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

RESUMEN

EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA EN EL SALVADOR

Paulina González-Pose
Joaquín Samayoa

La primera universidad que se observa en la historia de El Salvador es la Universidad de El Salvador (UES), creada en 1841 como universidad estatal. Desde sus comienzos, la UES ha sido un participante activo en los acontecimientos políticos del país y su relación con el Estado ha sido muy conflictiva. Debido a su reducida cobertura poblacional, deficiente docencia y mínima investigación, se realizaron reformas universitarias en 1950 y luego en 1963.

Hasta 1965, la UES fue la única universidad existente en El Salvador. Ante el aumento del número de estudiantes de educación media, la ineficiencia y orientación ideológica de la UES y la necesidad por recursos humanos bien capacitados en las diversas áreas científicas y técnicas, la Asamblea Nacional Legislativa aprobó una ley que permitía la creación de universidades privadas. Se fundó la Universidad Centroamericana " José simeon Cañas " (UCA) manteniéndose como única universidad hasta en 1977. Desde entonces se han fundado 35 instituciones más, cubriendo en 1991, el 68% de la matrícula total en el país.

Las exigencias de la realidad nacional han impulsado al Estado hacia la formulación de planes de desarrollo (Plan de Desarrollo Económico y Social de El Salvador, Centro Nacional para la Productividad, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), pero las universidades privadas han tenido poca participación en la formulación éstos planes o en la ejecución de programas que respondan a las necesidades del país.

El marco jurídico de la educación superior salvadoreña está determinado principalmente por tres instrumentos legales: La Constitución de la República de 1983, La Ley General de Educación de 1990 y la Ley de Universidades Privadas de 1965.

La Constitución ve a las universidades como instituciones de servicio social sin fines de lucro. La Ley General de Educación (aprobada en 1990) establece que la educación superior estará dividida en dos modalidades: la educación tecnológica y la educación universitaria. Por otro lado, la Ley de Universidades Privadas (creada en 1965) con el funcionamiento de una comisión Ad-Hoc, se encarga de establecer si los planes de estudio de las universidades privadas son consistentes con los vigentes en las carreras respectivas de la UES. Una limitante de esta ley es que da a la UES un papel normativo que correspondería más al Ministerio de Educación. Además, la proliferación de universidades privadas se hace un problema porque hay una falta de mecanismos que

permitan controlar la calidad de la educación superior impartida en el país.
El proyecto de una nueva Ley de Educación Superior tiene como objeto regular la creación y funcionamiento tanto de las instituciones privadas como de las estatales y, en general, la estructura y organización de la Educación Superior.

En cuanto a la estructura administrativa actual, el Ministerio de Educación es el ente normativo que rige el funcionamiento de la educación superior universirtaria. No obstante, la legislación vigente y la propuesta garantizan el principio de autonomía en lo relativo al gobierno de las universidades.

El financiamiento es uno de los problemas más difíciles para las instituciones de educación superior y es en muchos casos la causa principal de la mala calidad de los servicios. Con la excepción de la UES (depende de fondos del Estado), las demás universidades financian sus gastos mediante el pago de cuotas de matrícula y escolaridad de los estudiantes. La accesibilidad al sistema de educación superior está limitada a factores socioeconómicos en la medida en que éstos estrechan la pirámide de escolaridad en los niveles inferiores.

Más del 90% de egresados del nivel medio ingresan a la universidad. No onbstante, el 72% de los egresados universitarios proviene del 20% de hogares con ingresos más altos, mientras que menos del 10% de ellos corresponden al 60% de hogares con ingresos más bajos. En cuanto a la calidad de educación, nunca se ha realizado en el país un buen seguimiento de los graduados, las limitaciones financieras de las universidades afectan la eficiencia externa y se observa una deficiente preparación pedagógica.

Ante las limitantes de financiamiento, baja calidad del estudiantado y del cuerpo docente, deficiencia del diseño, evaluación y actualización de programas, escaza infraestructura y equipo, insuficiente involucramiento de parte del Estado, y un inadecuado manejo administrativo y legislativo, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Aprobar el proyecto de Ley de Educación Superior . Instituir el Consejo de Eduación Superior incluyendo un delegado de CONACYT y aplicando las regulaciones propuestas en la Ley por un período máximo de cinco años.

2. Promover una mayor vinculación de las universidades al desarrollo del país. Promover su participación en formulación y ejecución de un plan nacional de desarrollo científico y tecnológico en función de las necesidades del país.

3. Diversificar las fuentes de financiamiento. Buscar fuentes alternativas de financiamiento (becas, créditos educativos, etc.) y que la ayuda del Estado a la UES no excluya la posibilidad de otorgar subsidios a universidades privadas.

4. Currículum. Desarrollado acorde a las nuevas necesidades del país y estableciendo objetivos claros de aprendizaje.

5. Calidad de los estudiantes. El MINED debe impulsar una revisión del currículo de educación media para preparar mejor al alumno hacia sus estudios universitarios. Las universidades deben detectar las áreas deficitarias de los aspirantes a ingreso y diseñar estrategias pedagógicas de nivelación.

6. Calidad de la Enseñanza. Mejorar la evaluación y capacitación de profesores, financiado por un fondo estatal.

7. Mejorar la base de información relevante y promover la transferencia de información intra e inter-instituciones. Sistematizar y diseminar información sobre costos de graduados, años promedio para completar estudios, deserción, valor predictivo de éxito académico de diversas variables destino de graduados, etc.

8. Mejorar el proceso de acreditación. Además de lo requerido por la ley, iniciar un sistema de acreditación con participación de empleadores, colegios profesionales y universidades extranjeras.

EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA EN EL SALVADOR

Paulina González-Pose
Joaquín Samayoa

INTRODUCCION

El propósito de este capítulo es analizar la situación actual de la educación superior universitaria en El Salvador y ofrecer recomendaciones que ayuden a mejorar la calidad y relevancia de la educación que se imparte en las universidades.

Una importante limitación en el análisis de la educación superior es la carencia de datos adecuados y confiables, especialmente en lo concerniente a financiamiento y eficiencia. Ya que el estudio debía completarse en diez semanas, no ha sido posible generar toda la información necesaria, por lo que la mayor parte de las apreciaciones se basan en información publicada por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Como complemento a dicha información, se diseñó una encuesta breve que fue respondida por 24 universidades que cubren aproximadamente un 80% de la matrícula del subsector. Cuando sea pertinente nos referiremos a esta fuente con el término "encuesta de universidades".

1. HISTORIA DE LA EDUCACION SUPERIOR SALVADOREÑA

1.1 UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

La misma Asamblea Legislativa que constituyó el Estado de El Salvador en 1841, creó la Universidad de El Salvador (UES). A diferencia de otras universidades centroamericanas de la época, que eran Reales y Pontificias por haberse fundado en el régimen colonial por edictos reales y bulas papales, la Universidad de El Salvador (UES) se fundó como una universidad estatal.

Desde sus comienzos, la UES ha sido un participante activo en el desarrollo de los acontecimientos políticos del país y su relación con el Estado ha sido muy conflictiva. A través de su historia, la UES se ha identificado con las ideas y la accion política de la izquierda. Su campus principal ha sido ocupado militarmente en varias ocasiones, por períodos más o menos prolongados. Por ejemplo, la ocupación iniciada en 1980 duro hasta 1984. La Universidad ha sido también escenario de múltiples enfrentamientos. Además, desastres naturales como los terremotos de 1965 y de 1986 han contribuido al deterioro o destrucción de su infraestructura física.

Desde su creación en 1841 hasta 1965, la UES fue la única universidad existente en El Salvador. Era una universidad pequeña que servía a un grupo muy reducido de la población. Algunos datos muestran que en 1957 el número total de estudiantes universitarios era de 1.648. El número de bachilleres graduados en la rama académica de la educación secundaria para ese mismo año era de 508 estudiantes (Valle, 1991). En esa época, prácticamante no existía el docente universitario de tiempo completo y la investigación que se realizaba en la universidad era mínima.

Intentos de Reforma Universitaria

A través de los años, la UES ha intentado varias reformas académicas internas tendientes a modernizar la universidad y a ponerla al servicio efectivo de la solución de los problemas nacionales.

A fines de la década del 40, se introdujeron cambios importantes en materia de reforma académica. Se impulsó la investigación científica a través de la fundación del Instituto Tropical de Investigaciones Científicas, y se iniciaron publicaciones sobre Ciencias Naturales y el medio tropical.

En 1950, los estudiantes plantearon reformas que hablaban de participación estudiantil en el gobierno universitario, de extensión universitaria, de vinculacion de los programas académicos con los problemas nacionales, de libertad de cátedra, de autonomía universitaria, etc. Estas presiones fueron factores determinantes para que la Constitución Política de 1950 otorgara a la UES autonomía en el aspecto docente, administrativo y económico. En 1951 se dictó la Ley Orgánica de la Universidad la cual estableció que la UES es una corporación de derecho público que posee autonomía en el aspecto docente, administrativo y económico, y dio a los profesores, estudiantes y profesionales una participación activa y paritaria en el gobierno universitario.

A partir de entonces los órganos de gobierno académico en todos los niveles se constituyen a través de elecciones directas y con voto secreto, luego de campañas electorales que movilizan a grupos considerables de profesores, estudiantes y asociaciones de graduados. Los órganos de gobierno de la universidad son:

1. La Asamblea General Universitaria, que es el máximo organismo normativo y que está integrada por representantes de los docentes, estudiantes y asociaciones profesionales de cada una de las facultades de la universidad.

2. El Consejo Superior Universitario, que es el máximo organismo administrativo, disciplinario, técnico y docente. El Consejo está integrado por el rector, los decanos de las distintas facultades y un representante de los profesores de cada facultad. El Consejo tiene la responsabilidad de la administración financiera de

la Universidad. Esto último incluye la elaboración de presupuestos, la administración de subsidios estatales, la búsqueda de fuentes de financiamiento, alternativas al aporte estatal, y el establecimiento de cuotas de matrícula y escolaridad, entre otras cosas.

3. El Rector, quien es el máximo funcionario ejecutivo que lleva a ejecución las disposiciones de la Asamblea y del Consejo Superior.

La Reforma de 1963

Aunque los esfuerzos de la "reforma de 1950" dieron las bases para impulsar cambios en la universidad, no lograron avanzar las transformaciones requeridas para establecer el nuevo tipo de universidad. No fue sino hasta 1963 que otro movimiento de reforma universitaria inició cambios más tangibles.

La reforma de 1963, impulsada por el Rector de la UES, Dr. Fabio Castillo y apoyada por grupos de izquierda, tenía como propósito principal redefinir el papel de la Universidad para ponerla al servicio directo de la solución de los grandes problemas nacionales. La reforma implicaba un "nuevo tipo de profesor, un nuevo tipo de estudiante, un nuevo tipo de sistemas evaluativos, un nuevo tipo de sistema de enseñanza" (UCA-OEA, 1990, p.87)

A continuación nos referiremos brevemente a algunos aspectos de la realidad nacional en la cual operaba la UES al momento de lanzarse esta idea de reforma, así como también a algunos indicadores internos de la eficiencia de la UES en el período.

Situación económica del país en los años 60.

El período comprendido entre 1961 y 1967 tuvo tasas de crecimiento muy altas en la economía salvadoreña. Era la época del Mercado Común Centroamericano (MCC). El MCC alivió la falta de mercados internos en los distintos países centroamericanos. La economía salvadoreña entró en un proceso de integración regional que aumentó la demanda regional y nacional por bienes de consumo, lo que le permitió sustituir importaciones y crear industrias nuevas. En este período aumentaron las exportaciones de productos tradicionales, como café, algodón y azúcar. La economía salvadoreña creció a un ritmo superior al 5% anual; la industria se diversificó y creció en un 10% (UCA-OEA, 1990).

El proceso de industrializacion aumentó la masa trabajadora de 85.035 trabajadores en 1961 a 148.165 en 1971. Esto también produjo un aumento en el desarrollo de organizaciones sindicales. Sin embargo, análisis sociopolíticos indican que la adecuación del modelo económico a las posibilidades de desarrollo nacional se vio limitada "por un

marco político y social que por un lado establecía algunos espacios de participación, pero [que] por otro lado controlaba la organización sindical y la oposición política" (UCA-OEA, 1990, p.85). Es así como en la década de 1970 se asiste a un estancamiento del sector agroexportador, a un fuerte incremento en los niveles de desempleo en El Salvador, debido en gran parte al número de salvadoreños que fueron repatriados luego de la guerra con Honduras, y a un deterioro general del poder adquisitivo de la población. Los indicadores económicos para esos años señalan un proceso recesivo de la economía.

Crecimiento de población estudiantil en los años 60.

A comienzos de la década del 60, el número de estudiantes que egresaban de la educación secundaria aptos para ingresar a la universidad había aumentado en forma considerable, lo cual ejercía una presión importante en la capacidad de la UES para satisfacer las necesidades de educación superior de la población.

Entre 1957 y 1962, el número de bachilleres aumentó de 508 a 1.126. A su vez, el número total de alumnos matriculados en la UES aumentó de 1.698 en 1957 a 2,963 en 1962. Sin embargo, este crecimiento en la matrícula estaba lejos de ser suficiente. El número de alumnos nuevos inscritos en 1962 fue de 700 alumnos, lo cual significaba que la UES absorbía únicamente alrededor del 30% de los estudiantes egresados de la enseñanza secundaria que estaban aptos para seguir una carrera universitaria.

Problemas de calidad y eficiencia.

En el período comprendido entre 1954 y 1964, el índice promedio de eficiencia que relaciona el número de graduados por año con el número de estudiantes que ingresan cada año se estimaba entre un 8% y un 10% (UCA-OEA, 1990). El cuadro 1 a continuación ilustra el índice de eficiencia de graduación para los años 1962, 1963 y 1964.

CUADRO 1. Indice de eficiencia entre el número de alumnos nuevos y el número de graduados de la UES

AÑO	No.DE ALUMNOS NUEVOS	No. DE GRADUADOS	%
1962	700	48	6,8
1963	800	79	9,9
1964	836	103	12,3

Estos bajos índices de eficiencia indican que la UES debía hacer un esfuerzo importante para crear las condiciones que propiciaran un aumento en el nivel de graduados, tanto para satisfacer las demandas de la sociedad nacional como para reducir sus propios costos. En este período también se manifestaba claramente la necesidad de mejorar y aumentar la capacidad de infraestructura de la universidad, sobre todo ante la necesidad de aumentar el número de estudiantes.

En cuanto al cuerpo docente, había una carencia de profesores con dedicación exclusiva. La mayoría de los profesores eran profesionales de tiempo completo que dedicaban sólo unas horas a enseñar en la universidad. En la mayoría de las facultades no se realizaban labores de investigación ni había una orientación hacia el estudio de la realidad nacional; no había laboratorios ni bibliotecas adecuados; los curricula eran rígidos y los sistemas de evaluación eran poco claros o no existentes.

A los problemas de ineficiencia señalados aquí hay que añadir la gran actividad política que se desarrollaba al interior de la universidad al iniciarse la década de los 60 y la relación conflictiva con el gobierno. Entre los años 1963 y 1967 se produjo un proceso aperturista que permitió discutir la situación de la UES con el Estado desde un punto de vista más positivo. Sin embargo, el deterioro de la situación económica, política y social del país en los años venideros y otros factores dentro de la izquierda, produjeron un aumento en la actividad de las organizaciones políticas de la UES, lo que agudizó el enfrentamiento con el Gobierno.

1.2 SURGIMIENTO DE UNIVERSIDADES PRIVADAS

El aumento en el número de estudiantes de educación media, la ineficiencia y orientación ideológica de la UES y la urgente necesidad que tenía el país por recursos humanos bien capacitados en las diversas áreas científicas y técnicas, llevaron a sectores importantes del país a impulsar la creación de mecanismos que permitieran la formación de instituciones alternativas a la UES. Fue así como en 1965 la Asamblea Nacional Legislativa aprobó una ley que permitía la creación de universidades privadas.

La primera universidad privada que se fundó fue la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA). Esta universidad fue patrocinada por La Compañía de Jesús y se mantuvo como la única universidad privada del país hasta 1977. Cinco años después de su creación, la UCA, con 1,324 alumnos, absorbía el 5% de la matrícula universitaria. A fines de 1976, la UCA tenía 3,202 alumnos lo cual representaba el 12% del alumnado universitario en el país (Bertrand, 1993).

En 1977, dos nuevas universidades privadas fueron creadas: La Universidad Albert Einstein que se especializó en ingeniería y arquitectura; y la Universidad Dr. José

Matías Delgado que se concentró en las áreas de administración de empresas y ciencias jurídicas. En 1979 se fundó la Universidad Politécnica de El Salvador, y en 1980, la Universidad Alberto Masferrer.

Entre 1981 y 1982 se creó el sorprendente número de 19 universidades privadas nuevas. En el período comprendido entre 1983 y 1991 se crearon 11 universidades. Al momento de realizarse este estudio había 36 universidades privadas funcionando en el país. Los estatutos de otras cuatro universidades estaban en proceso de revisión.

El cuadro 2 muestra la evolución de la matrícula universitaria total en El Salvador. Como se observa, las universidades privadas han ido absorbiendo un porcentaje cada vez mayor de la demanda por educación superior. En el año 1991 cubrían el 68% de la matrícula total en el país.

CUADRO 2. Matrícula Total en Educación Universitaria.
Sector Público y Privado. Años 1970 - 1991

AÑO	SECTOR PRIVADO	%	SECTOR PUBLICO	%	TOTAL
1970	1,324	5%	24,867	95%	26,191
1971	1,809	15%	10,583	85%	12,492
1972	1,967	100%	0	0%	1,967
1973	2,034	11%	16,170	89%	18,204
1974	2,480	11%	20,739	89%	23,219
1975	2,848	11%	24,061	89%	26,909
1976	3,202	12%	24,182	88%	27,384
1977	4,155	15%	24,303	85%	28,458
1978	5,163	18%	23,142	82%	28,305
1979	6,606	19%	28,449	81%	35,055
1980	4,972	0%	0	0%	4,972
1981	18,044	100%	0	0%	18,044
1982	28,378	83%	5,895	17%	34,273
1983	30,797	66%	16,179	34%	46,976
1984	33,827	63%	19,629	37%	53,456
1985	32,261	53%	28,733	47%	60,994
1986	33,472	55%	32,123	49%	65,595
1987	36,532	55%	29,983	45%	66,515
1988	40,128	56%	31,481	44%	71,609
1989	45,837	62%	27,756	38%	73,593
1990	44,368	65%	24,389	35%	68,757
1991	55,541	68%	26,232	32%	81,773

Fuente: Cifras del Ministerio de Educación en Educación Superior en Cifras, y Bertrand, 1993.

1.3 LA SITUACION DEL PAIS EN LA DECADA DE 1980

La década de 1980 en El Salvador se caracterizó por una profunda crisis social y económica. El costo de la guerra en vidas humanas se calcula en alrededor de 70,000 personas. Casi medio millón de habitantes fueron desplazados de sus lugares de origen y más de un millón de personas han emigrado a otros países.

Cifras de gobierno indican que El Salvador tenía a fines de la década del 80 un PIB per capita equivalente al de 1964. Asimismo, la inversión era un 40% más baja que la de 1979. Había altos niveles de desempleo y las exportaciones se habían reducido en un 50% con respecto a los años setenta (Plan de Desarrollo Económico y Social 89-94).

Los indicadores sociales en 1989 se ubicaban entre los más bajos de América Latina, con una tasa de mortalidad infantil de 56/1000 nacidos vivos. Un 70% de la mortalidad infantil ocurría durante el primer año de vida.

En lo que se refiere a educación, sólo el 14% de los niños de ambos sexos ingresaba a la educación pre-escolar; sólo el 65% entraba a la educación primaria. Cifras del gobierno estimaban que el 35% de la población adulta era analfabeta.

Durante esa década la inversión en los sectores sociales fue muy baja comparada con la inversión en defensa. De hecho, entre 1979 y 1991, el gasto público en las áreas de Salud y Educación se vio reducido en un 52% y un 55% respectivamente. En 1989, dos tercios de la población salvadoreña vivía en situación de pobreza (Plan de Desarrollo Económico y Social 89-94).

En el ámbito universitario, la década se caracterizó por la gran proliferación de universidades privadas. De un total de cinco universidades privadas a fines de 1980, se pasó a un total de 29 en 1990. El porcentaje más alto de la población estudiantil en las universidades privadas se concentraba en las áreas de economía y humanidades (Ver Cuadro 3).

Otro aspecto importante de destacar es la ubicación geográfica de las universidades privadas. Según datos del Ministerio de Educación, 24 universidades privadas están localizadas en el Departamento de San Salvador, lo cual representa una concentración del 63.1% en la capital del país. Los Departamentos de Santa Ana y San Miguel concentran el 13.2% y el 7.9% respectivamente. El resto del país presenta una gran escasez de centros universitarios, lo que significa que muchos estudiantes deben trasladarse a la capital para proseguir estudios de educación superior.

CUADRO 3. Universidades Privadas: Distribución de la Matrícula por año según facultades (en %)

FACULTAD	1985	1986	1987	1988	1989
Ciencias Económicas	37.2	36.3	34.2	30.4	31.6
Ciencias y Humanidades	23.8	24.4	29.0	30.2	28.7
Ingeniería y Arquitectura	24.5	23.5	22.0	21.1	21.9
Jurisprudencia y CC.SS.	5.0	5.4	5.2	6.3	7.4
Medicina	4.3	4.8	3.0	4.9	4.3
Odontología	2.0	2.4	2.6	3.1	2.9
Ciencias Agronómicas	2.7	2.7	3.4	3.4	2.6
Química y Farmacia	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: FUSADES, 1991

1.4 PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

Basado en el análisis de la realidad nacional, el Plan de Desarrollo Económico y Social de El Salvador para el quinquenio 1989-1994 identifica como sus finalidades principales: (a) Crear las condiciones para la erradicación paulatina de la extrema pobreza, (b) lograr que el crecimiento económico sea sostenido en el tiempo, (c) reducir el rol protagónico del Estado, y (d) estimular el pleno y eficiente uso de los recursos del país.

En cuanto a sus postulados sociales el Plan estipula: (a) El Estado debe tener una participación fundamental en la erradicación de la extrema pobreza, (b) La satisfacción de las necesidades mínimas sociales crear las condiciones necesarias para el logro de una efectiva igualdad de oportunidades, (c) solamente con el logro del desarrollo social es factible conseguir paralelamente un crecimiento económico sostenido, y (d) el proceso social resultante de mayores oportunidades de desarrollo integral conduce hacia la armonía y la paz.

El Plan de Desarrollo Económico y Social establece que la educación es el factor esencial para el desarrollo cultural, económico y social del país. Da a la Dirección de Planificación Educativa la responsabilidad de planificar y coordinar a nivel nacional el desarrollo de los programas, proyectos y estrategias de mejoramiento del sistema

educativo de El Salvador.

El plan da a la Educación Superior --en sus modalidades Universitaria y Tecnológica-- la función de "fomentar profesionales competentes con fuerte vocación de servicio y sólidos principios morales, promoviendo la investigación, cooperando en la conservación, difusión y enriquecimiento del legado cultural". Pero no especifica ningún curso de acción concreto para la educación universitaria. Consistentemente con el análisis de la situación nacional, el plan quinquenal da prioridad a la educación básica.

Desarrollo Científico y Tecnológico

Durante la década del 80, el cierre de la UES en 1980, el crecimiento descontrolado de universidades privadas, y la escasez de recursos financieros dedicados a la investigación, disminuyeron el papel que debía jugar la educación superior en el desarrollo científico y tecnológico del país. Sin duda, el papel disminuido que juega la universidad también se debe a la falta de un plan nacional concertado de desarrollo científico y tecnológico.

A fines de la década, el Ministerio de Planificación transfirió al Centro Nacional para la Productividad (CENAP) del Ministerio de Economía la responsabilidad por la unidad de Ciencia y Tecnología. En 1988 CENAP presentó un trabajo en el cual concluía que no existía, a nivel de toma de decisiones políticas, ninguna estrategia científica y tecnológica que se pudiera incorporar en el Plan de Desarrollo Nacional (Bertrand, 1993).

La necesidad de formular un plan nacional de desarrollo científico y tecnológico es clara. Ya se han tomado algunas iniciativas en esa dirección.

En Febrero de 1992, el Ministerio de Economía presentó una propuesta para crear el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que sería el encargado de formular y dirigir las políticas nacionales con respecto al desarrollo de la ciencia y la tecnología (Bertrand, 1993). Entre las funciones asignadas al CONCYT se destacan:

a) Formular la Política y el Programa Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

b) Asesorar al gobierno en lo referente a programas de inversión y preparación de presupuestos para aquellas instituciones que reciban financiamiento para actividades científicas y tecnológicas.

c) Ejecutar el programa nacional de desarrollo científico y tecnológico a través de instituciones privadas y públicas, centros de investigación e instituciones académicas, cuyas actividades estén enfocadas al campo científico y tecnológico.

El CONACYT realizará sus funciones a través de un Cuerpo de Directores, un Director Ejecutivo, un Comité Asesor y departamentos especializados. El Cuerpo de Directores es designado por el Presidente de la República y está integrado por representantes del sector público (representantes de los Ministerios de Economía, de Planificación y de Educación); del sector productivo (representantes de corporaciones del sector industrial, agrícola y de la pequeña y mediana industria); del sector profesional (representantes de federaciones y asociaciones profesionales de nivel académico, legalmente establecidas y relacionadas con el desarrollo científico y tecnológico); y del sector académico. El sector académico está representado por dos universidades acreditadas que cuentan con infraestructura adecuada para el desarrollo y la investigación, y con programas académicos que incluyan grados técnicos relacionados con el desarrollo científico y tecnológico (Bertrand, 1993).

La participación de las universidades en la identificación de necesidades y en la formulación de políticas es un componente esencial para facilitar que esas mismas universidades adecúen sus programas académicos y de investigación a las necesidades nacionales. Esta adecuación de los programas académicos aumentará la relevancia del conocimiento impartido en las universidades, lo que mejorará el rendimiento de los graduados en el desempeño laboral. La falta de preparación adecuada en los egresados del sistema de educación superior es una queja generalizada entre los industriales, empresarios y empleadores del país.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, también consciente de la necesidad de formular políticas nacionales para el desarrollo agrícola, presentó en 1991 un documento en el que propone estrategias para identificar las prioridades nacionales de investigación en el corto, mediano y largo plazo, y así estimular el desarrollo y la transferencia de tecnología agrícola.

En la presentación del Ministerio de Agricultura no se advierte una participación de las universidades en la preparación del documento ni en las futuras actividades de investigación. Las universidades con infraestructura apropiada para la investigación agrícola deberían asumir un papel activo tanto en la investigación misma como en la formulación de políticas nacionales.

Cabe hacer notar una vez más el papel primordial que debe desempeñar la educación superior en el crecimiento económico de los países y en el desarrollo político y social que conducen a una sociedad más justa y próspera. Hasta ahora las universidades privadas de El Salvador han tenido poca participación en la formulación de planes de desarrollo o en la ejecución de programas que respondan a las necesidades del país. La razón de esta falta de conexión entre programación académica y necesidades nacionales se encuentra no sólo en la dinámica de la realidad interna de las universidades, sino también en la ausencia de planes nacionales de desarrollo.

Los retos de la consolidación de la paz y de la democracia

El Salvador está saliendo de una confrontación político-militar interna que duró doce años y fue resultado de la agudización de graves conflictos económicos y sociales que por varias décadas no encontraron el espacio ni los mecanismos políticos adecuados para su discusión y resolución. Durante la guerra se llegó a niveles muy altos de violencia y polarización ideológica. Los rectores de la Universidad de El Salvador y de la Universidad Centroamericana fueron asesinados en el marco de un clima de marcada hostilidad entre el gobierno y las dos universidades más antiguas y más sensibles a la problemática política y social del país.

Con la firma de los acuerdos de paz a comienzos de 1992, las tensiones sociales se han reducido notablemente, los problemas económicos y sociales han pasado nuevamente a primer plano luego de haber estado subordinados al esfuerzo bélico, y se han abierto importantes posibilidades a la participación de la sociedad civil en la solución de los mismos.

Como entidades de la sociedad civil dedicadas a la promoción de la cultura, la ciencia y la tecnología, las universidades tienen un rol muy importante en esta etapa de consolidación de la paz y transición a la democracia: Deben contribuir a crear un clima de comprensión y tolerancia que permita la discusión respetuosa de ideas; deben ayudar a la sociedad a comprender mejor sus problemas y a buscar soluciones viables a los mismos; deben formar profesionales honestos, competentes y creativos que desde distintas posiciones contribuyan a modernizar la producción y a racionalizar las políticas estatales y empresariales a fin de elevar el nivel de vida de toda la población y alcanzar mayores niveles de equidad social.

Para estar a la altura de estos retos, las universidades deben aunar esfuerzos con el Estado, la empresa privada y las organizaciones comunitarias para diseñar e implementar programas flexibles de capacitación de recurso humano y proyectos relevantes de investigación social, científica y tecnológica. Las nuevas demandas y posibilidades sociales exigen también la reforma urgente de los planes y programas de formación profesional.

2.0 SITUACION ACTUAL DE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SALVADOR

2.1 Marco Jurídico

El marco jurídico de la educación superior salvadoreña está determinado principalmente por tres instrumentos legales: La Constitución de la República de 1983, la Ley General de Educación de 1990 y la Ley de Universidades Privadas de 1965. Actualmente se encuentra en estudio un proyecto de Ley de Educación Superior, el cual una vez aprobado reemplazará a la Ley de Universidades Privadas.

La Constitución de la República establece la obligación del Estado de asegurar a la población el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. En cuanto a la educación y la cultura, la Constitución señala que es al Estado a quien corresponde propiciar la investigación y el quehacer científico.

En lo que se refiere a la educación superior, la Constitución habla de la necesidad de una "ley especial" que regule la creación y funcionamiento de las universidades privadas y de los institutos tecnológicos públicos y privados. Al mismo tiempo entrega al Estado la responsabilidad de velar por el funcionamiento y el nivel académico adecuado de las instituciones de educación superior. Establece que tanto las universidades privadas como las públicas gozarán de autonomía en los aspectos docentes, administrativos y financieros. La Constitución ve a las universidades como instituciones de servicio social sin fines de lucro.

La Ley General de Educación aprobada en 1990 estableció cuatro objetivos principales para la educación superior:

a) Formar en su nivel, profesionales competentes con fuerte vocación de servicio y sólidos principios morales;
b) Promover la investigación en todas sus formas;
c) Prestar un servicio social; y
d) Cooperar en la conservación, difusión y enriquecimiento del legado cultural que el hombre ha producido en su dimensión nacional y universal.

Esta Ley estipula que la educación superior se estructurará en función de las necesidades del país y los intereses vocacionales de los estudiantes. También establece que la educación superior estará dividida en dos modalidades: La Educación Tecnológica y la Educación Universitaria.

2.1.1 Ley de Universidades Privadas.

La ley que actualmente rige la creación y funcionamiento de las universidades privadas fue creada en 1965. Como se explicó anteriormente, la creación de este instrumento legal respondió al fuerte aumento de la matrícula de educación media y a la necesidad que tenía el país de contar con recursos humanos capacitados para impulsar el desarrollo económico y social del país. La Ley considera que la educación de los hijos es derecho primario de la familia y que el Estado no puede arrogarse el patrimonio exclusivo de la educación.

Mediante esta ley se otorga a las universidades privadas el carácter de corporaciones de utilidad pública sin fines de lucro, exentas del pago de impuestos y autónomas en el aspecto docente, administrativo y económico.

Para que una institución pueda convertirse en universidad privada debe tener: la aprobación de sus estatutos; la aprobación de sus planes y programas de estudio; al menos una Facultad de estudios científicos, económicos, sociales o físico-matemáticos aplicados a la técnica; inmueble(s) destinados al uso de la Universidad que cumplan con condiciones pedagógicas, de seguridad y de higiene satisfactorias.

El Ministerio de Educación autoriza el funcionamiento de una universidad privada luego del dictamen favorable de una Comisión Ad Hoc. Esta comisión ad hoc es integrada por un representante del Ministerio de Educación, un representante del Consejo Superior Universitario de la UES, y la máxima autoridad normativa de la universidad privada en trámite de aprobación. En su Art.4., la Ley estipula que "en ningún caso los planes de estudio de las Universidades Privadas podrán ser inferiores a los de la Universidad de El Salvador". La función de la comisión ad hoc es entonces establecer si los planes de estudio de la universidad son consistentes con los vigentes en las carreras respectivas de la UES. Asimismo, la entrega de títulos de la universidad privada queda sujeta a los mismos requisitos señalados a los alumnos de la UES para la adquisición de dichos títulos.

Sin duda, la actual legislación ha estimulado el crecimiento cuantitativo de la oferta institucional. Sin embargo, limita los mecanismos para asegurar la calidad de los programas académicos ofrecidos por el sector privado a su consistencia con los programas ofrecidos por la UES. Al mismo tiempo, da a la UES un papel normativo que correspondería más al Ministerio de Educación.

El problema de la proliferación de universidades privadas en El Salvador no ha sido el crecimiento en sí, sino la falta de mecanismos que permitan controlar la calidad de la educación superior que se imparte en el país y su relevancia con las necesidades de desarrollo del país.

El nuevo proyecto de Ley de Educación Superior que se debate actualmente en El Salvador tiene un carácter mucho más regulatorio que la ley vigente.

2.1.2 Proyecto de la Ley de Educación Superior

Actualmente se debate en el país un nuevo proyecto de ley para la educación superior el cual se dio a conocer recientemente y cuya aprobación aún está pendiente. A diferencia de la ley vigente, que sólo cubre la creación y el funcionamiento de universidades privadas, el nuevo proyecto de ley tiene por objeto regular la creación y funcionamiento tanto de las instituciones privadas como de las estatales.

El proyecto de ley caracteriza a las instituciones estatales como corporaciones de derecho público, autónomas y sin fines de lucro; y a las instituciones privadas como corporaciones de utilidad pública, autónomas y sin fines de lucro. Ambas tienen como objetivos principales: a) Formar, en su nivel, profesionales competentes con fuerte vocación de servicio y sólidos principios morales; b) Promover la investigación científica en todas sus formas; c) Contribuir al desarrollo social del país; d) Impulsar la formación científica y pedagógica del personal docente y de investigación, para mejorar la calidad en todos los niveles, etc. (Art. 16).

En su definición de los principios de la educación superior, el proyecto de ley enfatiza su función de servicio social y su deber de promover el conocimiento y la reafirmación de los valores democráticos y el conocimiento científico de la realidad nacional y centroamericana, a través de sus actividades de docencia, investigación y proyeccion social. El Art. 11 estipula que la educación superior "debe subordinarse al propósito fundamental de promover el desarrollo del país, con especial atención en las necesidades de las mayorías". Es también deber de la educación superior promover el espíritu crítico mediante el nexo de la investigación con la docencia. A la investigación, la ley atribuye la finalidad de "fundamentar, reorientar y facilitar el proceso educativo; promover el desarrollo de las ciencias, las artes y las técnicas; y ayudar a solucionar los problemas nacionales" (Art. 7).

Creación y funcionamiento de nuevas instituciones.

La creación y el funcionamiento de instituciones de educación superior estarán regidos por una serie de requisitos de diferentes tipos. El primer requisito será la aprobación de un estudio de factibilidad, de estatutos y de personería jurídica reconocida por el Ministerio de Educación.

De acuerdo con el proyecto de ley, los interesados en crear una institución de educación superior deberán presentar un estudio de factibilidad que incluya: a) justificación para responder objetivamente a las necesidades del país; b) planes y programas de estudio

que garanticen la calidad académica; c) infraestructura física adecuada; d) planta de personal académico de acuerdo a los requisitos establecidos por la ley; e) organización académica y financiera adecuada; f) recursos de apoyo necesarios para asegurar una buena labor académica; g) programas y proyectos de investigación que se va a desarrollar.

La autorización para que una institución de educación superior entre en funcionamiento se hará en dos etapas. La primera será una autorización provisional mientras se ejecuta el estudio de factibilidad. La autorización definitiva se dará una vez que se haya completado en forma satisfactoria el estudio de factibilidad. Ambas autorizaciones las dará el Ministerio de Educación luego del dictamen favorable del Consejo de Educación Superior.

Para obtener y conservar la calidad de universidad, una institución de educación superior debe, entre otras cosas, ofrecer no menos de cinco carreras profesionales que cubran las áreas científica, humanística y técnica; programar por lo menos un proyecto de investigación por año en cada una de las áreas en que se ofrecen grados académicos; tener profesores que posean al menos el mismo grado que se ofrece, y además tener un mínimo de dos profesores de grado superior por cada especialidad; 25% del personal docente total deberán ser profesores de tiempo completo.

Las universidades que ya están legalmente establecidas en el país dispondrán de un plazo de dos años a partir de la vigencia de la ley para cumplir con los requisitos mínimos establecidos en la ley. Más adelante en el capítulo se analizan los efectos que esta legislación podría tener en las universidades existentes.

Financiamiento.

En cuanto al financiamiento, el proyecto de ley establece que las instituciones privadas cubrirán sus costos básicamente con fondos de su patrimonio y estarán libres para establecer autónomamente los pagos de escolaridad y otros que se necesiten en razón del servicio que presten (Art 71). Las universidades estatales, por su parte, deberán crearse con el financiamiento estatal necesario para el cumplimiento de sus objetivos y funciones. Además de las partidas que reciban del Presupuesto de la Nación, el patrimonio de las instituciones estatales estará compuesto por los bienes inmuebles, las contribuciones, subsidios y subvenciones que les conceda el Estado, y los ingresos que perciban por concepto de matrícula, cuotas de escolaridad y otros.

Estructura y Organización de la Educación Superior

En lo que se refiere a la estructura y organización de la educación superior, el proyecto

de ley, en su afán por asegurar la calidad de los programas académicos, es extremadamente regulatorio, lo cual en el largo plazo podría conducir a una rigidez del sistema que dificultaría la capacidad de responder en forma rápida a las necesidades cambiantes del país. La respuesta a las necesidades nacionales es justamente uno de los objetivos principales del proyecto de ley.

Los niveles formativos de la educación superior son los de pregrado (carreras tecnológicas); grado (licenciatura, ingeniería y arquitectura); y postgrado (maestría, doctorado). Las instituciones tecnológicas sólo pueden ofrecer títulos de pregrado. Las universidades pueden ofrecer además de las carreras universitarias (grado y postgrado), la modalidad de educación tecnológica.

Uno de los aspectos de la ley propuesta que despierta gran debate es la creación, y composición, del Consejo de Educación Superior.

El proyecto de ley establece que el Consejo de Educación Superior (CES) es una corporación de derecho público, autónoma, financiada por el Estado. El CES será el máximo organismo consultor del Ministerio de Educación en materia de educación superior y velará por el cumplimiento y aplicación de la Ley de Educación Superior. La preocupación del CES será el funcionamiento democrático de la educación, el nivel académico de la enseñanza, y la finalidad no lucrativa de las instituciones de educación superior (Art. 132).

El CES estaría integrado por siete miembros y sus suplentes: un delegado del Ministro de Educación, un delegado del Ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, un representante de la UES, un representante de la universidad privada más antigua, dos representantes de las demás universidades privadas y un representante de las instituciones tecnológicas (Art. 121). Para la constitución del primer CES, el Ministro de Educación designará a los dos representantes de las demás universidades privadas y al representante de las instituciones tecnológicas. Los miembros del CES durarán en sus funciones un período de tres años y podrán ser reelegidos una sola vez.

En su Art. 124, el proyecto de ley atribuye al CES muchas funciones, entre las que se cuentan: dictaminar sobre la creación de nuevas instituciones, sobre los estatutos y sus reformas, sobre la creación de nuevas carreras y modificación de planes de estudios ya aprobados, y sobre la aplicación de sanciones; supervisar la ejecución de los estudios de factibilidad; realizar evaluaciones periódicas de la calidad académica en los aspectos de docencia, investigación y proyección social, y divulgar ampliamente los resultados de esas evaluaciones; formular proyectos nacionales de educación superior tendientes a desarrollar las carreras e investigaciones que el país más necesita; coordinar la formulación de subsidios para la investigación y la docencia, etc.

En la actualidad, muchas de las responsabilidades que el proyecto de ley atribuye al CES están a cargo de la Dirección de Educación Superior dentro del Ministerio de Educación.

2.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ACTUAL

2.2.1 Nivel Ministerial

El Ministerio de Educación es el ente normativo que actualmente rige el funcionamiento de la educación superior universitaria. Se lo considera uno de los organismos más complejos del sector público. Dentro del Ministerio está la Dirección de Educación Superior a la que le corresponde la conducción técnica y normativa de la educación superior, tanto en el desarrollo curricular como en la definición de políticas y normas de dirección, supervisión y evaluación. Esta Dirección abarca las modalidades de Educación Superior Tecnológica y Educación Superior Universitaria.

Los objetivos de la Dirección de Educación Superior son los de (a) coordinar las acciones educativas del nivel; (b) velar por la aplicación de la Ley en el nivel de Educación Superior, en sus modalidades Tecnológica y Universitaria; y (c) supervisar el funcionamiento de las instituciones de educación superior.

Las funciones descritas para la Dirección de Educación Superior son muchas, pero entre ellas vale destacar algunas. Es función de esta Dirección promover el mejoramiento de la calidad educativa del nivel, estimular la oferta de planes de formación y capacitación que correspondan a las necesidades más urgentes de la población, promover la investigación en las instituciones del nivel y estimular la proyección social en función de las prioridades del Ministerio de Educación.

No está claro cómo va a cambiar la función de la Dirección de Educación Superior una vez que entre en operaciones el CES que se propone en la nueva ley de educación superior.

2.2.2 Autonomía y diversidad de las universidades

Tanto la legislación vigente como la propuesta garantizan el principio de autonomía en lo relativo al gobierno de las universidades. Este principio ha sido históricamente defendido por la Universidad de El Salvador frente a la posibilidad de ingerencia gubernamental, a la que dicha institución es más vulnerable que otras tanto por su enfrentamiento ideológico con los gobiernos autoritarios que se han sucedido ininterrumpidamente desde que existe la UES, como por su dependencia total de fondos estatales.

La autonomía se establece fundamentalmente en referencia a la ingerencia gubernamental, aunque el proyecto para una nueva ley de educación superior hace extensivo el principio en referencia a cualquier entidad patrocinadora de centros privados de educación superior. La definición operativa del principio de autonomía se centra en la defensa de la libertad de cátedra, libertad de contratación y, en general, libertad para autogobernarse de acuerdo a los propios estatutos de cada universidad.

En la práctica, sólo la autonomía de la UES ha sido restringida, generalmente de manera indirecta mediante limitaciones presupuestarias impuestas por el gobierno, y, en casos extremos, mediante invasiones militares. Tanto los estatutos como los planes y programas de estudio de las universidades están por ley sujetos a aprobación del Ministerio de Educación, pero esto nunca ha sido más que un mero trámite, eventualmente retrasado por cuestiones técnicas o por la misma incapacidad del Ministerio para cumplir con las formalidades del proceso de aprobación.

Con la excepción de la tradicional hostilidad del gobierno hacia la UES, la tendencia ha sido más bien a permitir que las universidades surjan y funcionen sin ninguna supervisión o intromisión de parte del gobierno. En la práctica, más que autonomía ha habido libertinaje. El nuevo proyecto de ley elaborado por el Ministerio de Educación establece requisitos más exigentes para autorizar la creación de nuevas universidades y para regular el funcionamiento de las ya existentes.

Los organismos y mecanismos de gobierno interno de las universidades varían considerablemente desde esquemas muy simples y verticales hasta otros más complejos y participativos. En las universidades más pequeñas no hay siquiera Facultades o Departamentos Académicos; uno o dos funcionarios toman todas las decisiones y supervisan su ejecución. La universidad privada más grande y antigua (UCA) tiene una Junta de Directores, Rector, Secretario General, tres Vice-Rectores, tres Vice-Rectores Académicos Adjuntos, tres Decanos de Facultad, trece Jefes de Departamentos Académicos, varios Directores de Institutos de Investigación y unidades de apoyo (i.e. Biblioteca, Informática, Admisiones, Registro Académico, etc.), contando con organismos colegiados de decisión y consulta a todos los niveles. Por su parte, la Universidad de El Salvador, además de una estructura de gobierno similar a la de la UCA, presenta la peculiaridad de integrar participación de profesores, estudiantes y empleados hasta en los niveles más altos de dirección. Muchos opinan que el "democratismo" de la UES la vuelve excesivamente vulnerable a intereses políticos ajenos al trabajo académico y, en general, obstaculiza todos los momentos del proceso de decisión.

2.3 Financiamiento

El financiamiento es uno de los problemas más difíciles para las instituciones de educación superior y es en muchos casos la causa principal de la mala calidad de los

servicios. Con la excepción de la Universidad de El Salvador, que depende totalmente de fondos del estado, y de la UCA, que durante varios años recibió un subsidio gubernamental, las demás universidades financian sus gastos de operación e inversiones en buena medida mediante el pago de cuotas de matrícula y escolaridad de los estudiantes. Unas pocas universidades reciben donativos y/o perciben ingresos por convenios y contratos de investigación, capacitación y asesoría técnica.

De acuerdo a los datos de la encuesta realizada dentro del marco del presente estudio, las universidades grandes (> 1,000 alumnos) no difieren significativamente de las pequeñas (< 1,000 alumnos) en el porcentaje de su presupuesto que financian con pago de matrícula y cuotas de escolaridad. La mayoría de universidades pequeñas no hacen diferenciación alguna en el cobro de matrícula. Las únicas universidades que cobran matrícula diferenciada en base al nivel de ingresos de los estudiantes se encuentran en el grupo de universidades grandes. La proporción entre universidades grandes y pequeñas con cobro de cuotas diferenciades en base a carrera o facultad es de dos a uno. La cuota promedio es un poco superior en las universidades pequeñas (US $ 30) que en las grandes (US $ 24), pero los ingresos anuales por cuotas de matrícula y escolaridad son aproximadamente 5.3 veces mayores en las universidades grandes.

La mitad de las universidades financian la totalidad de sus presupuestos con pagos de los estudiantes, y casi tres de cada cuatro universidades financian al menos el 80 % de su presupuesto con cuotas de matrícula y escolaridad. La otra mitad de las universidades financia entre 5 % y 9 % de su presupuesto con ingresos provenientes de prestación de servicios, y, entre ellas, unas pocas reciben además donaciones de instituciones o gobiernos extranjeros. Estas variaciones reflejan y tienden a acentuar las diferencias entre las universidades en cuanto a calidad académica y competencia de su personal directivo. Las universidades más deficientes no están en capacidad de realizar proyectos importantes de investigación ni pueden prestar servicios de asesoría, lo cual limita sus fuentes de ingreso y sus oportunidades de desarrollo académico.

En El Salvador, la dependencia de las universidades en la capacidad de pago de sus estudiantes es un problema serio, por cuanto dicha capacidad tiene globalmente un techo bastante bajo y el Estado ha sido incapaz de establecer un sistema eficiente de crédito educativo y de subsidios a la educación privada. Por otra parte, la abundante oferta de servicios educativos baratos desincentiva a los estudiantes y a las instituciones a adoptar soluciones como la del crédito educativo para pagar lo que vale una educación de buena calidad.

El presente estudio se fundamenta en datos ya existentes y, en lo concerniente a inversiones y gastos de operación de las universidades, hay muy poca información disponible y bastante renuencia de parte de varias universidades a proporcionarla. Sin embargo, se sabe que la mayoría de universidades funcionan con lo mínimo, es decir,

unas pocas aulas mal acondicionadas y unos pocos profesores contratados a tiempo parcial y mal remunerados. En realidad son muy pocas las universidades que cuentan con una base financiera suficiente para invertir en infraestructura, equipo y desarrollo de recursos humanos.

2.4 Acceso al sistema

La accesibilidad al sistema de educación superior está, en general, limitada por factores socioeconómicos pero sólo en la medida en que éstos estrechan la pirámide de escolaridad en los niveles inferiores. La Universidad de El Salvador hace cobros mínimos de matrícula y algunas de las mejores universidades privadas tienen un sistema de cuotas diferenciadas por nivel de ingresos. Entrar a alguna universidad no es difícil. El 27 % de las universidades cobran cuotas diferenciadas por nivel de ingresos, 65 % de las universidades admiten 90 % o más de los estudiantes que solicitan ingreso y 25 % de las universidades ni siquiera realizan pruebas de admisión (Encuesta de Universidades). El problema principal es haber podido graduarse de secundaria y tener una preparación académica suficiente para pasar los exámenes de admisión de las mejores universidades y tener éxito en ellas.

Se estima que más del 90 % de egresados del nivel medio ingresan a la universidad. En 1990 la matrícula total en último año de bachillerato fue de 24,666 y al año siguiente ingresaron a la universidad 23,503 nuevos estudiantes (MED, Educación Superior en Cifras). Algunos candidatos elegibles optan por no hacer estudios superiores, pero este fenómeno está más vinculado a factores motivacionales y de nivel cultural que a incapacidad para pagar estudios superiores. Otro problema es el de los costos de oportunidad y el de las condiciones para permanecer en el sistema. En realidad, una parte considerable de los estudiantes universitarios se ven obligados a trabajar mientras estudian, lo cual hace difícil su permanencia exitosa en la universidad luego de haber sido admitidos. Para algunos, la percepción anticipada de esta dificultad es razón suficiente para no hacer siquiera el intento de iniciar estudios superiores. A corto plazo, el costo de oportunidad de la educación superior es bastante elevado para los estratos inferiores de la sociedad.

La injusta distribución de oportunidades desde la base misma de la pirámide de escolaridad y las presiones económicas que enfrentan los pocos estudiantes de bajos ingresos que llegan a iniciar estudios universitarios explican que en 1992 únicamente el 7 % de los estudiantes de educación superior provenían del 40 % de hogares con ingresos más bajos, mientras que el 57 % provenían del 20 % de hogares con ingresos más altos. Esta tendencia se mantiene aun en programas de educación superior no-universitaria, es decir, en carreras técnicas cortas y de menor exigencia académica. Sólo 12.6% de los estudiantes inscritos en estos programas en 1992 provenía del 40 % de hogares con ingresos más bajos. Al analizar los datos de egresados de la universidad (grupo de 30 a

39 años de edad en 1992), se observa un estrechamiento aun mayor de la pirámide: el 72 % de los egresados proviene del 20 % de hogares con ingresos más altos, mientras que menos del 10 % de los egresados corresponden al 60 % de hogares con ingresos más bajos (Ministerio de Planificación).

2.5 Eficiencia y calidad

Es prácticamente imposible establecer los niveles de eficiencia interna del subsistema de educación superior, ya que ni el Ministerio de Educación ni las universidades generan información al respecto. No hay cifras de deserción ni de costo de graduados ni de años promedio para completar los estudios universitarios. Los datos brutos que permitirían generar tales indicadores son insuficientes y poco confiables.

El cuadro 4 muestra el número total de estudiantes inscritos por facultad en un determinado año y el número de graduados por facultad seis años después, que es el tiempo mínimo para completar todos los requerimientos de graduación para una licenciatura o grado equivalente. No se tienen cifras de ingreso para los años-origen, pero el dato global de estudiantes matriculados en esos años da una idea de la ineficiencia del sistema al compararse con las correspondientes cifras de graduados.

Cuadro 4
UNIVERSIDAD NACIONAL

Facultades	1984 Matrícula	1989 Graduados	% Graduados	1985 Matrícula	1990 Graduados	% Graduados
Arquitectura e Ingeniería	3832	93	2.43	5770	104	1.80
C.C Económicas	2562	169	6.60	5546	1042	18.79
C.C y Humanidades	2838	374	13.18	6692	510	7.62
Jurisprudencia y C.C Sociales	1701	44	2.59	3651	31	0.85
Medicina	2479	248	10.00	3938	203	5.15
Odontología	320	50	15.63	596	41	6.88
Agronomía	955	21	2.20	1335	61	4.57
Química y Farmacia	646	30	4.64	1005	18	1.79
Totales	15333	1029	6.71	28533	2010	7.04

UNIVERSIDADES PRIVADAS

Facultades	1984 Matrícula	1989 Graduados	% Graduados	1985 Matrícula	1990 Graduados	% Graduados
Arquitectura e Ingeniería	8792	515	5.86	7919	1683	21.25
C.C Económicas	13256	653	4.93	12007	1211	10.09
C.C y Humanidades	6896	659	9.56	7706	1761	22.85
Jurisprudencia C.C Sociales	1837	107	5.82	1600	255	15.94
Medicina	1389	118	8.50	1399	170	12.15
Odontología	590	47	7.97	654	40	6.12
Agronomía	932	108	11.59	873	153	17.53
Química y Farmacia	143	29	20.28	134	13	9.70
Totales	33835	2236	6.61	32292	5286	16.37

(Datos generados en base a cifras publicadas por el Ministerio de Educación).

Aunque no es posible documentarlo satisfactoriamente en un estudio que depende de información ya existente, el problema de eficiencia es real y ha sido mencionado por empleadores y autoridades universitarias en entrevistas sostenidas con varios de ellos por los investigadores a cargo de este estudio. La eficiencia interna, como tal, no se percibe como una preocupación grande entre las autoridades universitarias, pero la eficiencia externa sí es una preocupación entre los empleadores del sector privado. En ambos casos, el problema se suele plantear en términos de la calidad de la educación superior, aunque no siempre es éste el único o principal factor de ineficiencia.

La oferta de educación superior cubre una amplia gama de posibilidades. En 1991 se reportaron 107 opciones diferentes en niveles de profesorado, técnico, licenciatura y maestría. La demanda se distribuye de la siguiente manera. En la Universidad de El Salvador, 27 % de los estudiantes matriculados en 1991 se encontraban en la Facultad de Medicina, 21 % en la de Ciencias y Humanidades, 16 % en la de Ciencias Sociales, 14 % en la de Ingeniería y Arquitectura, 12 % en leyes y el resto en las demás facultades. Ese mismo año, la matrícula de las universidades privadas se distribuyó así: 31 % en Ciencias y Humanidades, 28 % en Ciencias Económicas, 23 % en Ingeniería y Arquitectura, 8 % en leyes y el resto en otras facultades. En un país que ha dependido tanto de la agricultura, llama la atención que sólo un 2 % de los estudiantes estaban matriculados en 1991 en la Facultad de Ciencias Agronómicas. Esto da una idea de los problemas que existen para compatibilizar los intereses individuales con las necesidades nacionales de formación de recurso humano a nivel superior.

Hay, pues, una gran diversidad de programas académicos, pero existen serias dudas en cuanto a la calidad y relevancia de los mismos. Aunque 91 % de las universidades afirman tener mecanismos para evaluar sus programas académicos, son muy pocas las que reforman sus programas más allá de la adición o supresión de alguna asignatura. Por falta de directrices y supervisión, con bastante frecuencia los profesores enseñan lo que ellos quieren y no lo que los programas estipulan. Esta práctica da lugar a resultados indeseables en muchos casos, pero permite innovaciones que de otra forma no ocurrirían.

Los empleadores se quejan mucho de la preparación de los graduados. En respuesta a esa inquietud, la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador ha tomado la iniciativa para crear la Comisión de Vinculación Universidad-Industria. Esta comisión ha comenzado a trabajar con cuatro de las principales universidades promoviendo charlas y seminarios técnicos, el desarrollo de una base de datos y la implementación de un programa de pasantías y visitas de estudiantes universitarios a empresas industriales. Se espera que este acercamiento ayude a las universidades a conocer mejor las exigencias del mercado laboral para modificar en base a ese conocimiento los contenidos y metodologías de enseñanza.

Nunca se ha realizado en El Salvador un buen seguimiento de los graduados universitarios, por lo que no es posible incluir en este estudio ninguna información sobre el destino y desempeño laboral de los graduados. Puede observarse, sin embargo, que aun las buenas universidades se encuentran desfasadas en la capacitación de profesionales para áreas de trabajo que se han modificado en virtud de la inclusión de avances tecnológicos. Con excepción de los estudiantes de ciencias de la computación, son sumamente limitadas las oportunidades para adiestrarse en el uso de computadoras para cosas tan básicas como análisis químicos, diseño gráfico o informes financieros. Aquí hay un serio problema de eficiencia externa claramente vinculado a las limitaciones financieras de las universidades.

Pero además de problemas de relevancia y actualización de los planes y programas de estudio, hay también problemas de calidad atribuibles en su mayor parte a la deficiente preparación pedagógica de los profesores y a la limitada capacidad de las universidades para pagar el tiempo que debieran dedicar los profesores a preparar sus clases, investigar y atender a sus estudiantes fuera de horas de clase. El cuadro 6 muestra para todo el subsistema la predominancia de profesores contratados por hora o tiempo parcial sobre los de tiempo completo. La situación es todavía peor en muchas universidades que sólo cuentan con profesores por hora.

Cuadro No. 5

Año	Universidades Privadas		
	Matrícula	No Profesores	No Profesores
		T C + M T	H C
1984	33827	384	36195
1985	32261	225	34471
1986	33472	466	35924
1987	32552	465	35004
1988	40128	445	42561
1989	45837	631	48457
1990	47678	572	50240
1991	55541	598	58130

3.0 IDENTIFICACION DE POSIBILIDADES Y LIMITACIONES EXISTENTES EN EL SECTOR

3.1 Financiamiento

El problema del financiamiento de las universidades salvadoreñas es crítico. Las universidades privadas deben auto-financiarse. No reciben subsidios estatales y son altamente dependientes del cobro de matrículas y cuotas de escolaridad. La infraestructura con la que cuentan --laboratorios, bibliotecas y computadores por ejemplo-- es muchas veces inadecuada o inexistente.

Es poco probable que las universidades, si han de mantenerse fieles a los principios de equidad y de oportunidad para todos los estudiantes capacitados, puedan aumentar en forma significativa los pagos de matrícula. La solución no debería estar ahí. Está claro, por lo tanto, que las universidades deben buscar fuentes alternativas de financiamiento. Aunque muchas ya lo han hecho con cierto éxito aún queda bastante por hacer al respecto. Algunos ejemplos de fuentes alternativas que las universidades pueden desarrollar son: ingresos por prestación de servicios, convenios, donaciones, acuerdos con instituciones o gobiernos extranjeros, fondos estatales o privados destinados a la investigación. Por supuesto, la mayor o menor disponibilidad de estas fuentes de ingreso estará en relación con la competitividad de la institución y también con la situación económica general del país y de la región centroamericana especialmente.

3.2 Calidad del estudiantado

Hay desde hace varios años una queja generalizada de las universidades en cuanto a la preparación de los graduados de educación media. Aun las universidades de más alto nivel han debido reducir considerablemente sus exigencias académicas para la admisión de nuevos estudiantes; otras universidades ni se molestan en realizar pruebas de selección. Esta situación debe ser analizada por el Ministerio de Educación, a fin de redefinir los objetivos, contenidos, métodos de enseñanza y formas de evaluación en el nivel de educación media. Sería conveniente considerar el restablecimiento de pruebas estandarizadas de evaluación al finalizar el bachillerato, siempre que tales pruebas sean muy focalizadas en el propósito de acreditar al bachiller para optar a estudios universitarios.

El problema de la calidad del estudiantado se agrava por la necesidad que muchos tienen de trabajar, dejando para la dedicación a los estudios sólo tiempo marginal.

Las universidades deben contar con estas realidades y hacer mayores esfuerzos para seleccionar a sus estudiantes, ofrecerles oportunidades de nivelación mediante cursos propedéuticos y programas de tutoría, y redefinir el currículo y las estrategias

pedagógicas en los primeros años.

3.3 Calidad del cuerpo docente

Las universidades se encuentran siempre en una competencia muy desigual con la empresa privada por los profesionales más capacitados, especialmente en áreas como ingeniería, economía y administración de empresas. Pero aun en los casos en que la universidad logra atraer y retener buenos profesionales, su desempeño docente no siempre es satisfactorio. Sólo un número reducido de docentes universitarios tienen alguna formación pedagógica. Y aún éstos tienen que hacer su labor en condiciones poco adecuadas en cuanto a libros de texto, materiales audio-visuales, material bibliográfico, equipo de laboratorio, etc.

Algunas universidades han aprovechado oportunidades como el programa de becas Fulbright-LASPAU para elevar el nivel académico de sus profesores. De igual manera, unas pocas universidades han gestionado convenios de cooperación con universidades europeas y norteamericanas y han venido realizando intercambios de profesores en el marco de tales convenios. Por mediación del Ministerio de Planificación, las universidades tienen conocimiento de seminarios de capacitación, conferencias y programas de becas de gobiernos y universidades extranjeras. Estos son recursos a los que puede sacarse un provecho mucho mayor, para lo cual sería sumamente útil establecer una base de datos que ordene y ponga a disposición de las universidades toda la información sobre oportunidades de formación.

Otro aspecto cuya importancia conviene destacar es el de los sistemas de evaluación y supervisión del desempeño docente. Además de las evaluaciones que realiza la universidad a efecto de suspender o renovar contratos y para establecer aumentos salariales en base a méritos, debiera orientarse a los profesores en el manejo de formas flexibles de evaluación que ellos pueden usar por propia iniciativa y de manera rápida en cualquier momento en que perciban algún problema en el aprendizaje de los estudiantes o en sus relaciones con los estudiantes.

El problema principal para el mejoramiento del desempeño docente es el elevado porcentaje de profesores contratados por hora, con quienes las autoridades universitarias y sus mismos colegas tienen poco o ningún contacto. Estos profesores normalmente corren de un lugar de trabajo a otro y tienen, en general, poca disponibilidad para participar en actividades de formación pedagógica.

3.4 Diseño, evaluación y actualización de programas

La práctica más generalizada en cuanto al diseño de programas es que las universidades más nuevas copian con pequeños cambios los planes de estudio de las universidades más

antiguas. En cuanto a los programas de estudio de las asignaturas dentro del plan, los profesores hacen normalmente sus propios programas. Muchos de los profesores de planta de las universidades grandes trabajan también por horas en las más pequeñas y trasladan a éstas los programas de aquéllas.

Según la Encuesta de Universidades, la introducción de nuevos programas se determina en función de las apreciaciones sobre las necesidades del país como criterio único o en combinación con disponibilidad de docentes y estudios de factibilidad y demanda en el mercado laboral. Una quinta parte de las universidades mencionan esto último como criterio exclusivo para introducir nuevos programas.

La introducción de nuevos programas es responsabilidad de una comisión ad-hoc en el 38 % de los casos, o del rector o decano asistido por una comisión consultiva en 47 % de los casos. Sólo en dos universidades descansa esta responsabilidad exclusivamente en el rector o decano.

El 91 % de las universidades reportan tener mecanismos para evaluar programas académicos, pero tales mecanismos parecen ser poco eficaces en la mayoría de los casos, produciendo poco más que reformas superficiales. La Universidad de El Salvador ha venido trabajando en los últimos meses en una revisión más a fondo de todos sus programas con participación de toda la comunidad universitaria. Un esfuerzo similar se propone realizar la Universidad Centroamericana el próximo año, bajo coordinación de su nueva Vice-Rectoría Adjunta de Administración Académica.

Los planes de estudio son bastante rígidos y están estructurados de acuerdo a la jerarquía intrínseca de las diversas disciplinas del saber. El nuevo proyecto de ley refuerza la rigidez y el énfasis en la cantidad de cursos más que en el logro de objetivos de aprendizaje. Los cursos prácticos son sólo una pequeña parte en la mayoría de planes de estudio y no existen programas de pasantía que den al estudiante la oportunidad de adquirir destrezas en los lugares de trabajo. En general se acude poco a la investigación como método de aprendizaje.

Está haciendo falta en El Salvador un buen estudio para establecer perfiles profesionales que puedan ser utilizados en la definición de objetivos de formación y en la diversificación de experiencias de aprendizaje.

3.5 Infraestructura y equipo

El 80 % de las universidades grandes [> 1,000 estudiantes] y el 38 % de las pequeñas cuentan con instalaciones propias. Con excepción de unas diez universidades que sí tienen instalaciones adecuadas, las demás funcionan en antiguas casas de habitación que han sido acondicionadas para albergar unas pocas aulas y oficinas.

Todas las universidades reportan tener bibliotecas, cuyo número de volúmenes oscila entre 4,000 y 100,000. En general, la mayor diversidad de títulos se observa en las áreas de ciencias sociales y humanidades. Con algunas excepciones, el material sobre ciencia y tecnología está bastante desactualizado. La biblioteca más moderna es la de la Universidad Centroamericana, que cuenta ya con catálogo electrónico y está desarrollando un sistema computarizado para controles de circulación. Un grupo de cinco universidades privadas han iniciado gestiones para unir sus recursos en una biblioteca única.

Todas las universidades que ofrecen carreras en ciencia y tecnología reportan tener laboratorios, pero con algunas excepciones, el equipo de los laboratorios es bastante limitado en variedad y cantidad, además de obsoleto. Las instalaciones y equipamiento de laboratorios constituyen una inversión muy costosa que sólo han podido realizar las universidades que han tenido importantes donativos. La UCA es la única universidad que optó en sus inicios por contraer una cuantiosa deuda para financiar el desarrollo ordenado de sus instalaciones y equipo.

La participación de las universidades en el plan nacional de desarrollo científico y tecnológico parece ser una de las pocas vías factibles para que las universidades adquieran o renueven equipo de laboratorio con el financiamiento que el CONACYT gestione para sus proyectos de investigación.

Las estrategias de promoción de la investigacion científica y tecnológica deben ser impulsadas y coordinadas por el CONACYT, pero las universidades y la empresa privada deben también hacer un mayor esfuerzo de cooperación mediante contratos de asesoria técnica, estudios de control de calidad, etc. Algo de esto se ha venido haciendo ya, pero en una escala bastante limitada. Este es un punto en que el desarrollo de las universidades está ligado a un cambio de mentalidad en el sector productivo.

En el área de ciencias sociales y humanidades, hay muchas y buenas oportunidades de realizar proyectos conjuntos de investigación con universidades norteamericanas con capacidad de gestionar recursos financieros. La cooperación entre la UCA y la Universidad de Harvard para la realización del presente estudio es un buen ejemplo de tal posibilidad.

3.6 Rol del Estado

Sin menoscabo del principio de autonomía, el Estado debe involucrarse mucho más que en el pasado en la educación superior.

Tiene un claro rol en la regulación y supervisión de las instituciones educativas para proteger a los ciudadanos de acciones fraudulentas. La deficiente calidad de servicios

educativos, el otorgamiento de diplomas de grado académico a personas que no han alcanzado los objetivos de formación, la utilización indebida de los privilegios que la ley otorga a las entidades de beneficio público, constituyen fraude y deben ser evitados. Este parece ser el principal propósito del proyecto de Ley de Educación Superior que se discute en estos días en la Asamblea Legislativa. En esta misma dirección, el Estado debe responsabilizarse de informar al público sobre la calidad académica de las universidades en las diversas áreas de formación profesional, de forma que con sus decisiones informadas el mismo consumidor se convierta en agente indirecto de control en el marco de una sana competencia entre las universidades.

Le corresponde también al Estado aprovechar sus relaciones con gobiernos extranjeros y organismos internacionales para propiciar oportunidades de formación pedagógica y actualización científica para los profesores universitarios.

Por mediación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, debe promover y viabilizar la participación de las universidades en proyectos de investigación y asistencia técnica al gobierno y al sector privado en base a las prioridades establecidas en los planes nacionales de desarrollo científico y tecnológico.

Finalmente, el Estado debe jugar un importante papel en el financiamiento de la educación superior. Para ello debe implementar programas de crédito educativo en beneficio de los estudiantes más necesitados, facilitar créditos blandos a las universidades para el desarrollo de infraestrura y adquisición de equipo, y subsidiar selectivamente a las instituciones y programas que ofrezcan más garantías de manejo productivo y eficiente de los fondos. La Universidad de El Salvador debe recibir el financiamiento necesario de parte del Estado, pero debe hacer un esfuerzo serio para aumentar la productividad de todo su personal, reducir los gastos administrativos y recuperar una porción mayor del gasto mediante un sistema de cuotas diferenciadas.

3.7 Factores Administrativos y Legislativos

Como se dijo anteriormente en este capítulo, el problema más serio que se presenta con la ley vigente sobre creación de universidades privadas es la falta de mecanismos para asegurar que los planes de estudio propuestos tengan una calidad mínima aceptable. Tampoco existen mecanismos de evaluación periódica de la calidad y relevancia de esos programas después que entran en funcionamiento. El mecanismo vigente establece como parámetros de decisión para la aprobación de nuevos programas aquellos programas actualmente existentes en la UES.

Como ya se explicó, la UES ha pasado por muchas crisis que la han sumido en una situación programática, docente y financiera que no puede servir como modelo de calidad al resto de las universidades del país. Esta disposición de la ley vigente se

justificó en el contexto de 1965 cuando la UES era la única universidad del país. Sin embargo, el sistema de educación superior en El Salvador se ha convertido en un sistema complejo que requiere de mecanismos más adecuados a sus necesidades reales.

El nuevo proyecto de ley de la educación superior ha tratado justamente de subsanar las deficiencias de la ley de 1965. Los mecarismos que el nuevo proyecto propone son mejores que los actuales, aunque eso no significa que no se vislumbren problemas con esos nuevos mecanismos.

Se podría analizar muchas de las diferentes disposiciones del proyecto de ley, no obstante, aquí nos limitaremos sólo a algunos aspectos regulatorios y administrativos que podrían tener una mayor incidencia en las universidades ya existentes y en el futuro desarrollo del sistema.

Una de las preocupaciones principales que se detecta en el ambiente de educación superior salvadoreño con respecto a la propuesta ley es su carácter altamente regulatorio. Este carácter regulatorio hay que mirarlo por lo menos desde dos puntos de vista. Por una parte, está su posible efecto en las universidades ya existentes, y por otra parte está su impacto en la futura capacidad de respuesta al cambio.

Está claro que muchas de las instituciones existentes no van a poder cumplir --en el período de dos años estipulado por la ley-- con disposiciones tales como, tener al menos un 25% del cuerpo docente a tiempo completo, ofrecer un mínimo de cinco carreras que cubran las áreas de ciencia, humanidades y tecnología, o realizar proyectos de investigación en cada una de las áreas en que se ofrecen grados académicos. El que desaparezcan algunas universidades que actualmente operan con niveles de calidad e infraestructura inadecuados no es algo malo para el sistema. Pero es importante que se tome en cuenta el efecto que el desaparecimiento de esas instituciones podrá tener en la cobertura de la demanda por matrículas, tanto a nivel nacional como regional. Se debe también tomar en cuenta que la nueva ley hará más difícil la creación de instituciones nuevas. En otras palabras, las universidades que se mantengan abiertas deberán cubrir toda la demanda.

Aspectos regulatorios como el número mínimo de Unidades Valorativas y de años de estudios requeridos para la obtención de los diferentes grados académicos tienen implicaciones que van más allá de la capacidad o incapacidad que tengan las universidades existentes de acomodarse a este requisito. Aquí hay implícito un efecto a más largo plazo.

La reglamentación extrema podría conducir a una rigidez del sistema que dificultaría la capacidad de responder en forma rápida a las necesidades cambiantes del país. La respuesta a las necesidades nacionales es justamente uno de los objetivos principales del

proyecto de ley. Aún cuando el Art. 124 del proyecto de ley abre la posibilidad para que el Consejo de Educación Superior (CES) modifique los planes de estudio aprobados, y, se sobre-entiende, el número de U.V. requeridas, la flexibilidad de la ley para la introducción de cambios e innovaciones es mínima. El CES debería pensar en mecanismos de control de calidad en el momento de aprobar cada proyecto "innovador".

El problema central de la educación universitaria en El Salvador en estos momentos es la calidad de los programas académicos y la inadecuada preparación y bajo desempeño laboral de los graduados universitarios. Dado lo anterior, el requisito de 170 U.V./180 U.V. y 5 años de estudio para el grado de Licenciatura es justificado, siempre y cuando el efecto real de esos requisitos cuantitativos sea efectivamente un mejoramiento en la calidad y preparación de los licenciados. Muy importantes en este respecto serán las evaluaciones periódicas de los planes de estudio contempladas en el proyecto de ley y que serán responsabilidad del CES.

Los requisitos que el proyecto de ley contempla para los grados de maestría y doctorado son también estrictos. En los casos de estudios de postgrado, la ley podría ser más flexible. Especialmente si se dan bases sólidas para el mejoramiento y control de la calidad del nivel de licenciatura, que es el nivel previo a los grados de maestría y doctorado. Se subentiende que todo cambio de exigencias no debería comprometer de ninguna manera la calidad de la oferta.

Otro aspecto interesante es la exigencia a las universidades de contar con un 25% de su planta docente total de tiempo completo. Es un buen objetivo, sin embargo, el objetivo en sí no tiene ningún valor si juntamente con él no se instituyen formas de mejorar la calidad del actual cuerpo docente y de motivar la permanencia de buenos profesores de dedicación exclusiva. Los incentivos más importantes son, ciertamente, de carácter económico, pero también son importantes los incentivos para un desarrollo intelectual y profesional. Por ejemplo, dar a los profesores la oportunidad de asistir a congresos especializados en el exterior, publicar los resultados de sus investigaciones, etc.

Composición del CES

La creación y composición del CES, que será en efecto el organismo regulador de la educación superior, ha despertado gran polémica entre las universidades privadas del país, las que en su conjunto contarán con dos representantes en el Consejo. La UCA, en razón de su calidad de universidad privada más antigua, tendrá un representante propio.

Varias de las personas entrevistadas en este estudio, sugirieron que todas las universidades deberían tener representación propia en el CES. Sin embargo, dado el gran número de universidades privadas, una composición tan amplia resultaría impráctica desde el punto de vista operacional del CES. Tampoco está claro qué

beneficios reportaría. Lo importante es que todas las universidades privadas participen, con voz y voto, en la elección de quienes las van a representar.

Sí creemos que sería importante que se agregara a los miembros del CES a un representante de la comunidad científica de El Salvador. Podría ser un delegado de CONACYT por ejemplo.

En general, y tomando en cuenta las sugerencias anteriores, el proyecto de ley de educación superior que actualmente está en estudio es bueno. Viene a dar respuesta a la situación actual de la educación superior salvadoreña, la cual necesita de acciones urgentes tendientes a solucionar sus problemas. La forma en que se ejecute la ley en la práctica será un factor determinante en el éxito o fracaso de sus intenciones.

4.0 RECOMENDACIONES

De la descripción y análisis precedente se desprenden las siguientes conclusiones y recomendaciones para corregir los problemas detectados y mejorar la calidad académica de las universidades y su relación constructiva con otros niveles del sistema educativo y con otros sectores de la sociedad.

1. Aprobar el proyecto de Ley de Educación Superior presentado recientemente por el Ministerio de Educación a la Asamblea Legislativa, buscando el consenso más amplio posible entre las principales universidades en cuanto a las modificaciones que deban hacerse al proyecto.

   Instituir el Consejo de Educación Superior (CES) propuesto o un organismo semejante para ayudar al Ministerio de Educacion y a las universidades a diseñar e implementar un plan de mejoramiento de la calidad académica en base a las recomendaciones formuladas en el presente estudio.

1.1 Redefinir la composición del CES incluyendo un delegado del CONACYT.Los miembros representantes de las universidades privadas (excluida la UCA) podrían ser elegidos por un período de tres años, sin posibilidad de reelección. De esta manera se abriría la probabilidad de que más universidades privadas tengan representación propia en el CES en un período de tiempo menor.

1.2 Las regulaciones propuestas en la ley deberían aplicarse por un período máximo de cinco años. Al cabo de ese tiempo, el CES debería evaluar los artículos regulatorios de la ley con el fin de confirmarlos o modificarlos si se concluye que eso es lo más indicado.

2. Promover una mayor vinculación de las universidades al desarrollo del país.

2.1 Promover la participación de las universidades en la formulación y ejecución de un plan nacional de desarrollo científico y tecnológico en función de las metas prioritarias del desarrollo económico y social del país.

2.2 Gestionar fondos de cooperación internacional para que las universidades ofrezcan capacitación y asistencia técnica a comunidades y ONG's en sus proyectos de desarrollo alternativo.

3. Diversificar las fuentes de financiamiento.

3.1 Tanto la UES como las universidades privadas deben buscar fuentes alternativas de financiamiento. La UES debe sumar esos ingresos alternativos al presupuesto ordinario que recibe del Estado. Los fondos adicionales deben dedicarse primordialmente a inversión tanto en infraestructura y equipo técnico como en la mejor capacitación de sus recursos humanos.

Las fuentes alternativas incluyen donaciones de gobiernos extranjeros (dinero, libros, becas para formación de docentes, equipo de laboratorio, etc.), créditos blandos, pagos por servicios de capacitación y asesoria técnica, participación en proyectos de investigación con financiamiento externo).

Las universidades deben crear o fortalecer unidades especiales para la gestión y administración de la ayuda exterior.

3.2 El Estado debe continuar financiando a la UES, especialmente en el rubro de inversiones, de forma que pueda restaurar y actualizar su infraestructura y equipo destruidos por el terremoto y durante las intervenciones militares. La UES, por su parte, debe hacer un serio esfuerzo por mejorar su eficiencia a todo nivel. El financiamiento del Estado a la UES no debe excluir la posibilidad de otorgar subsidios a universidades privadas en base a criterios de eficiencia y capacidad de aporte para alcanzar las metas prioritarias de desarrollo nacional.

3.3 Establecer un buen sistema de becas, créditos educativos y cuotas diferenciadas a fin de que los beneficiarios directos de la educación ayuden al Estado y a las universidades a recuperar una porción mayor del costo en que éstas deban incurrir para mejorar la calidad de sus servicios.

4. Curriculum

4.1 El curriculum en las diversas áreas de estudios superiores debe reformarse a fin de ofrecer una formación profesional más acorde con las nuevas necesidades y posibilidades del país. La reforma debe partir de una buena elaboración de perfiles profesionales.

4.2 Conviene reconsiderar los artículos del proyecto de Ley de Educación Superior que establecen de manera rígida y preconcebida requerimientos uniformes de carga académica.

4.3 El curriculum debe establecer objetivos claros de aprendizaje y también directrices para una metodología pedagógica y formas de evaluación conducentes al logro de tales objetivos. Debe hacerse mucho más énfasis en las prácticas y en los hábitos y destrezas para la investigación para el análisis de problemas y la búsqueda creativa de soluciones.

4.4 Ya que una reforma curricular amplia y profunda supone un grandísimo esfuerzo y requiere de mucha asesoría técnica, las universidades, la empresa privada y el Ministerio de Educación debieran aunar recursos en un trabajo coordinado.

5. Calidad de los estudiantes

5.1 El Ministerio de Educación debe impulsar cuanto antes una revisión del currículo de educación media, que adolece de un sobrecargo de asignaturas y produce resultados muy por debajo de lo aceptable para iniciar estudios universitarios.

5.2 Mientras se implementa la reforma curricular en el nivel medio, las universidades deben hacer mayores esfuerzos por detectar las áreas deficitarias de los aspirantes a ingreso y diseñar estrategias pedagógicas de nivelación. Las pruebas de admisión pueden contribuir a ese propósito si se diseñan adecuadamente.

5.3 Las universidades deben diseñar planes especiales para que los estudiantes que trabajan puedan hacer progreso ordenado en un lapso mayor de tiempo hasta completar sus estudios. La carga académica de los alumnos que trabajan debe limitarse.

6. Calidad de la enseñanza

6.1 Diseñar instrumentos adecuados para la evaluación continua del desempeño de los profesores e implementar programas de capacitación para que los profesores puedan evaluar mejor el aprendizaje de sus estudiantes.

6.2 Establecer un fondo estatal para estimular experiencias de innovación pedagógica y para apoyar esfuerzos coordinados de las universidades para la realización de programas de capacitación pedagógica.

7. Mejorar la base de información relevante y promover la transferencia de información intra e inter-instituciones.

7.1 Mejorar la base de información del Ministerio de Educación verificando la información que se pide a las universidades y procesándola de forma que permita generar indicadores útiles en la planificación y toma de decisiones. Específicamente, hacen falta datos confiables sobre costo de graduados, años promedio para completar estudios, deserción, valor predictivo de éxito académico de diversas variables, destino de graduados, etc.

7.2 La necesidad de compartir y distribuir información pertinente al desempeño de las universidades es de vital importancia para orientar a los alumnos que deben seleccionar la institución que mejor responda a sus objetivos y expectativas académicas.

8. Mejorar el proceso de acreditación.

8.1 Además de lo requerido por ley, iniciar un sistema de acreditación con participación de empleadores, colegios profesionales y universidades extranjeras. La Asociación de Universidades Privadas de Centroamerica y Panamá (AUPRICA) ya ha iniciado acciones al respecto.

BIBLIOGRAFIA

Barry, Tom. El Salvador: A Country Guide. Albuquerque, NM: The Inter-Hemispheric Education Resource Center, Second Edition, 1991.

Bertrand Flores, Mauricio. The role of higher education institutions in scientific and technological development in El Salvador. Washington, D.C.: The George Washington University, Disertación Doctoral,1993.

FUSADES. Informe Trimestral de Coyuntura, No.1, Año 1991.

Keller, Nancy J., Tom Brosnahan y Rob Rachowiecki. Central America. Lonely Planet, 1992.

Mallat, Gustavo. Realidad de la educación universitaria en El Salvador. FUSADES. Documento de Trabajo No. 22.

Ministerio de Educación, República de El Salvador. Acuerdos de Educación Superior, No. 63-3052-4802-5082.

Ministerio de Educación, República de El Salvador. Educación Superior en Cifras. Anuarios 1983-84, 1984-85, 1986-87, 1987-88, 1988-89, 1989-90, 1990-91,1991-92.

Ministerio de Educación, República de El Salvador. Ley General de Educación. San Salvador, 1990.

Ministerio de Educación, República de El Salvador. Ley de Universidades Privadas, 1965.

Ministerio de Educación, República de El Salvador. Proyecto de la Ley de Educación Superior. San Salvador, Julio de 1993

Ministerio de Educación, República de El Salvador. Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994. Documento de Trabajo.

Ministerio de Planificación, República de El Salvador. Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples. San Salvador, 1993.

Proyecto UCA/PREDE-OEA. La investigación y la docencia en la educación universitaria de El Salvador. San Salvador: Talleres Gráficos UCA, 1990.

Tunnerman B., Carlos. Universidad: Historia y Reforma. Managua: Editorial UCA, 1992.

Universidad de El Salvador. Administración Universitaria, 1965.

Universidad de El Salvador. Catálogo de Estudios. 1976-1977.

Universidad de El Salvador. Reglamento de Administración Académica. 1977

Universidad y Crisis. Managua: Editorial UCA, 1a. edición, 1992.

Valle, Víctor Manuel. La Educación Universitaria en El Salvador: Un Espejo Roto en los 1980's. Centro de Investigación y Acción Social, 1991.

Villarroel, Rodrigo. Crisis de la Universidad Boliviana. La Paz, Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Sociales, 1993.

Wolff, Laurence, y Douglas Albrecht. Higher Education Reform in Chile, Brazil, and Venezuela: Towards a Redefinition of the Role of the State. The World Bank, November 1992.

ARTICULOS APARECIDOS EN LA PRENSA

El Diario de Hoy: "Rectores y líderes políticos" por Manuel Luis Escamilla, Martes 5 de Octubre de 1993.

"Las conciencias y la trascendencia de la educación" por Manuel Luis Escamilla, Lunes 18 de Octubre de 1993,

La Prensa Gráfica: "Una crítica al debate surgido en torno al Proyecto de Educación Superior Universitaria" por Lic. Adolfo Linares Cerritos, Viernes 17 de Septiembre de 1993.

"Hacia una mejor educación superior" por Dr. Pedro Arriagada, Miércoles 22 de Septiembre de 1993.

"Posición de FENAPES sobre la ley de educación superior", Sábado 25 de Septiembre de 1993.

"Universidades sin biblioteca y sin laboratorio no son universidades" por Dr.y Lic. Carlos Adalberto Fonseca, Lunes 27 de Septiembre de 1993.

"Consideraciones sobre el proyecto de ley de educación superior presentado a la Asamblea Legislativa" por Dr. Ricardo Gavidia Castro, Lunes 11 de Octubre de 1993.

"Conclusiones del seminario sobre la ley de educación superior" por CENITEC, Martes 12 de Octubre de 1993.

"Ley de educación superior eliminar varias universidades" por Lic. Juan José Olivo, Miércoles 20 de Octubre de 1993.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

OCTAVO CAPITULO

EDUCACION NO FORMAL

Mario Nochez
Luis Perez Miguel

Enero de 1994

Este es uno de diez capítulos del Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

RESUMEN

EDUCACION NO FORMAL

Mario Nochez
Luis Perez Miguel

La Educación No Formal, como parte de un sistema político, económico y social, y en cuanto que promueve una visión del hombre, de la sociedad y de la historia, tiene una opción política definida. En consecuencia, hay una íntima relación entre la conceptualización de la Educación No Formal y la opción política de las instituciones que la desarrollan.

Desde esta perspectiva, la diversidad de conceptos y planteamientos existentes en nuestro país sobre la Educación No Formal no lo debemos ver como un problema, sino como parte de las distintas expresiones políticas que conviven en nuestra sociedad.

En el presente capítulo definiremos Educación No Formal como las distintas acciones educativas que se realizan fuera del sistema formal, cualquiera que sean los agentes institucionales que las promueven, los enfoques metodológicos que adopten y las modalidades, acciones y programas que ejecuten. (Se excluye del estudio las actividades educativas relacionadas con el área técnico-vocacional).

La Educación No Formal adquiere inicialmente importancia y relevancia debido a la baja cobertura, poco acceso, escasa retención y deficientes procesos pedagógicos del sistema educativo formal. Como estos problemas son más graves en las zonas rurales, es ahí donde está la mayor presencia de programas de Educación No Formal y, en menor medida, en las zonas urbano marginales.

Esto tiene como consecuencia que otra de las características de la Educación No Formal sea su orientación a la población que vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza y los sectores tradicionalmente marginados.

Los procesos educativos no formales en nuestro país son impulsados por una gran variedad de instituciones tanto gubernamentales, como los Ministerios de Educación, Salud, Defensa, Interior, Agricultura, etc., como no gubernamentales: Iglesias, Universidades, medios de comunicación social, colegios e institutos de Educación Media públicos y privados, e instituciones privadas sin fines de lucro.

En los últimos 50 años, la Educación No Formal ha sido influenciada por diversas corrientes ideológicas, políticas y educativas que han ído delimitando su orientación, modalidades de acción, y metodologías. En nuestro caso, las principales corrientes de influencia han sido la **desarrollista**, a través de la "teoría del desarrollo de la comunidad" y la "teología del desarrollo"; y la corriente de la **educación popular**, basada en la pedagogía y la teología de la liberación. Sólo de manera muy reciente están apareciendo algunas prácticas educativas ligadas al concepto de educación permanente.

La influencia de estas corrientes se evidencia a dos niveles. Por un lado, en el desarrollo de programas basados en sus orientaciones y principios básicos, tanto a nivel

gubernamental como no gubernamental; y por otro, en el surgimiento de instituciones no gubernamentales que asumen la concepción y formas de hacer propugnadas.

Las principales modalidades de Educación No Formal que se ofrecen actualmente en nuestro país están relacionadas con el medio ambiente y el saneamiento ambiental; la atención materno infantil; salud y nutrición; la organización comunal; programas agropecuarios; la alfabetización y postalfabetización; desarrollo de la mujer; etc.

Sus objetivos no son de carácter únicamente educativo, sino que éstos suelen estar articulados con procesos económicos, políticos y sociales más amplios y, generalmente, con el propósito explícito de transformación social.

Las distintas modalidades de Educación No Formal, para la definición de sus contenidos, parten generalmente de diagnósticos e investigaciones, participativas o no, de las necesidades de los beneficiarios. Esta investigación es el insumo de los procesos de planificación, capacitación y producción de materiales educativos.

Los agentes educativos responden a dos categorías distintas: los técnicos y/o promotores institucionales, y los voluntarios o agentes comunales. Sus motivaciones para el desarrollo de esta actividad tienen distinto peso y significado en uno y otro caso, pero responden básicamente a motivos de tipo religioso, político, económico y humanitario o de servicio.

En cuanto a los principales problemas que afronta la Educación No Formal, son los siguientes:

1. De carácter político.

1.1. No ha existido hasta este momento **voluntad política** para dar a la Educación No Formal la importancia y los recursos adecuados a la labor que desempeña.

1.2. No existe una **política educativa** que permita identificar las necesidades de la educación no formal y poder así canalizar, en forma prioritaria, los recursos nacionales y de la cooperación internacional.

1.3 **El funcionamiento de la Educación No Formal en base a proyectos** hace que se deban cumplir ciertas "condiciones" para su aprobación y que en ocasiones respondan más a intereses de los donantes y compromisos de tipo político, aunque de manera subsidiaria atiendan las necesidades de la población.

1.4. Las distintas modalidades de Educación No Formal han asumido la intencionalidad política de las instituciones que la ejecutan, en ocasiones esto ha provocado **la instrumentalización** política o religiosa de los programas.

1.5 **El aspecto político-ideológico genera desconfianza** entre organismos gubernamentales y no gubernamentales, lo que hace muchas veces difícil la coordinación interinstitucional

2. De carácter económico-financiero

2.1 Hay una **excesiva dependencia de la cooperación internacional**, lo que por un lado inhibe el aporte de recursos económicos nacionales y por otro, genera los problemas anteriormente mencionados.

2.2 En los Ministerios, los **porcentajes de ejecución financiera** de la cooperación internacional son muy bajos, lo que supone el desperdicio de recursos y la pérdida de credibilidad por parte de los donantes.

2.3 En los organismos no gubernamentales una gran parte de la cooperación internacional se destina al **pago de salarios**, con lo que se producen en ocasiones problemas de burocratización y la inversión en el resto de los rubros queda muy reducida.

3. De carácter social

3.1 Las **condiciones de pobreza y extrema pobreza** en que viven los beneficiarios hace que éstos no vean las acciones educativas de la Educación No Formal como una prioridad y su valoración de las mismas esté en relación directa con el grado en que los programas satisfacen las necesidades inmediatas de subsistencia.

3.2 Todos los programas de la Educación No Formal en las comunidades está sustentado sobre la base social del **voluntariado**, lo que hace que el trabajo sea irregular e inconstante.

3.3 **La falta de estímulos** de parte del gobierno y de la sociedad civil que valoren socialmente el trabajo que realizan los voluntarios y los conocimientos y habilidades adquiridas mediante acciones no formales.

3.4 El desarrollo de **programas y acciones con distinta orientación** en una misma comunidad con orientaciones y políticas diferentes (asistencialista, promocional y autogestiva, etc) crean a nivel de las comunidades rivalidad, competitividad y oportunismo.

4. De carácter Educativo

4.1 No existe un **perfil del agente educativo** comunal o institucional que el país necesita. Ni muchos menos instituciones públicas o privadas que los formen y capaciten sistemáticamente.

4.2 La Educación No Formal carece de **evaluaciones y sistematizaciones** que nos permita conocer que impactos ha tenido sobre la población beneficiaria.

4.3 La no existencia de un **curriculum común** a nivel nacional en las distintas modalidades de Educación No Formal, hace que los programas de capacitación y producción de materiales educativos sean muy diversos, lo que dificulta la acreditación de los aprendizajes.

4.4 Se siguen utilizando **metodologías** bancarias y academicistas, aún por parte de algunas instituciones que teóricamente han optado por la metodología participativa. El problema metodológico es una de las mayores deficiencias de los programas de Educación No Formal.

5. PROPUESTAS

5.1 A corto plazo

1. **Definición del marco jurídico-legal** que regule las relaciones de cooperación entre el Estado y los organismos no gubernamentales en la formulación de planes de desarrollo educativo-social.
2. Creación y **potenciación de redes por áreas de acción** (alfabetización, medio ambiente, nutrición, etc) entre OGs y ONGs que permita una mejor coordinación institucional y optimice los recursos humanos, materiales y financieros.

5.2 De mediano plazo

1. Es necesario **minimizar la excesiva dependencia** de la cooperación internacional, por ello se requiere gradualmente se vayan buscando diversificar las fuentes a través de:
   a) La autogestión
   b) Aportes de la Empresa Privada
   c) La cooperación internacional
   d) Subsidios del Estado
   e) El aporte de las comunidades.
2. Formulación de una **"Ley del voluntariado"** que los reconozca como tal y los estimule e incentive en su labor desinteresada en beneficio de sus comunidades.
3. Las **Municipalidades** en coordinación y concertación con los organismos gubernamentales y no gubernamentales que tienen presencia en las mismas, deben ser los ejecutores directos de las acciones de Educación No Formal con el propósito de articular las acciones con procesos de desarrollo económico, social y político más amplios.
4. **Reorientación de la labor del los Ministerios** respecto a los programas de Educación No Formal. Más que ejecutores, deberían ser gestores de recursos técnicos y financieros.

EDUCACION NO FORMAL

Mario Nochez
Luis Perez Miguel

PRESENTACION

La Educación No Formal, nacida inicialmente como complemento al sistema educativo para cubrir sus deficiencias en cuanto a cobertura, poco acceso, altas tasas de deserción y deficiente proceso pedagógico, ha hecho que se la vea durante mucho tiempo como una educación "de segunda categoría".

Esta visión, unida a la focalización de los esfuerzos educativos en la extensión del sistema formal, ha traído como consecuencia la falta de voluntad política para la conformación de un subsistema y la asignación de los recursos económicos necesarios para el mismo.

Por otro lado, la Educación No Formal ha sido el ámbito educativo privilegiado por las organizaciones de la sociedad civil no sólo para satisfacer las demandas de los sectores populares, sino para contribuir al crecimiento educativo y organizativo básicamente, de distintos sectores sociales. El incremento continuado de instituciones no gubernamentales que desarrollan actividades educativas al margen del sistema oficial y la cantidad y variedad de modalidades y programas que realizan, así lo atestiguan. Tal diversidad de actores, modalidades y programas ha contribuido por un lado a la dispersión de la información y, por otro, a que esta modalidad de educación haya sido poco evaluada y sistematizada.

Teniendo en cuenta estos elementos, hemos intentado desarrollar en el presente capítulo una descripción de la Educación No Formal en el país que comprende cuatro apartados:

1.- La importancia y relevancia de la Educación No Formal mediante el estudio de sus definiciones teóricas, las deficiencias del sistema educativo, y el ámbito de la Educación No Formal.
2.- La oferta educativa actual de la Educación No Formal.
3.- La identificación de los principales problemas de la Educación No Formal.
4.- Propuestas de corto y mediano plazo que se deberían implementar para darle al subsistema de Educación No Formal su importancia y relevancia.

En un Apéndice hemos incluido la evolución histórica de la Educación No Formal a partir de 1950, analizando las distintas corrientes educativas que han influido en ella y los actores sociales que la implementan.

Hemos pretendido analizar esta modalidad educativa desde una doble perspectiva: los actores sociales que la realizan y la caracterización de los procesos educativos no formales. Para ello, hemos contado con la documentación existente sobre distintas experiencias desarrolladas en el país y el apoyo de 20 Instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la definición de los problemas y las

propuestas. Diversos factores que tienen que ver con la transición política que vive el país no hicieron posible contar con el apoyo de otras Organizaciones No Gubernamentales.

Pretendemos finalmente que este estudio sea un paso más en el proceso de sistematización y comprensión de la Educación No Formal.

1.- IMPORTANCIA Y RELEVANCIA DE LA EDUCACIÓN NO FORMAL.

1.1. Premisas básicas y conceptualización.

Para comprender los procesos y situación actual de la Educación No Formal es necesario que nos planteemos algunas premisas básicas:
1. La sociedad es un sistema,es un todo. Cualquier cambio en uno de sus componentes afecta a los demás, ya que todos interactúan entre sí y se determinan unos a otros.
2. La educación no formal como actividad social está condicionada por el sistema económico, político y social imperante en un momento determinado.
3. La educación no formal no es neutral, en cuanto que tiene una opción política definida al que promover una visión de hombre, de sociedad y de la historia.
4. Existe una íntima relación entre la conceptualización de la educación no formal y la opción política.

Es necesario tener presentes estos elementos al hacer una revisión histórica de la educación no formal en El Salvador, para darnos cuenta de la dificultad que existe por encontrar una definición que las englobe a todas.

Esto se debe fundamentalmente a tres razones. En primer lugar, por la variedad de procesos educativos implicados: alfabetización, educación básica, medio ambiente, derechos humanos, salud, organización comunal, desarrollo comunitario, formación de líderes, género, etc. En segundo lugar, por la heterogeneidad de los grupos beneficiarios: niños, jóvenes, adultos, mujeres, desmovilizados, repatriados, refugiados, lisiados, etc. Y en tercer lugar, porque las instituciones que ejecutan las acciones de Educación No Formal tienen una opción política determinada que tiene implícita una vision de hombre, de sociedad y de la historia que desean promover e impulsar a través de sus distintos programas.

La Educación No Formal ha sido desarrollada y promovida desde muy diversos sectores con diferentes enfoques: En algunos casos, se trata de un "complemento educativo" destinado a satisfacer necesidades de cualificación para aquellos que ya han pasado por el sistema formal; en otros, de un proceso de capacitación para la adquisición de conocimientos y habilidades específicas de carácter productivo, social o político.

Así por ejemplo, la Ley General de Educación define la Educación No Formal como: "Todas aquellas actividades educativas tendientes a habilitar a corto plazo, en aquellos campos de inmediato interés y necesidades de las personas y de la sociedad", y en el Art. 42 agrega: "... este tipo de educación no está sujeta a controles del Estado ni

requiere de más requisitos que la capacidad de aprendizaje de las personas".[1]

El Consejo Coordinador de Instituciones Privadas de Promoción Humana de El Salvador - CIPHES - que aglutina a 37 instituciones de promoción humana, define la Educación No Formal como:"Proceso por medio del cual se desarrolla un trabajo orientador, concientizador, crítico y en definitiva educativo orientado hacia la transformación social."[2]

Para algunos especialistas de la Educación No Formal como Coombs y Ahmed la educación no formal es: "Una actividad educacional organizada, sistemática, realizada fuera del sistema formal para proporcionar tipos selectos de aprendizajes a subgrupos particulares en la población, tanto adultos como niños".[3] Esta definición es utilizada actualmente por algunos directores y técnicos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Teniendo en cuenta estos enfoques, la concepción más restrictiva es aquella que considera Educación no formal a los programas de alfabetización, primaria y secundaria destinados a adultos o niños para que adquieran esos niveles de escolaridad. La concepción más amplia incluiría programas de alfabetización, educación popular, capacitación, formación profesional, etc.

En términos generales, la noción de Educación No Formal hace referencia a un variado conjunto de actividades educativas organizadas y semi-organizadas, que se ofrecen en muchas circunstancias y a través de diferentes instituciones o personas, y operan fuera de la estructura regular del sistema educativo formal, aunque sean desarrolladas por éste, destinadas a atender una gran variedad de necesidades de aprendizaje de distintos subgrupos de la población, tanto adultos como niños, aunque su población-meta fundamental está constituida por adultos. [4]

La diversidad de conceptos de Educación No Formal que se utilizan en nuestro país no lo debemos ver como un problema, sino como una parte de las distintas expresiones políticas que coexisten en nuestra sociedad; por lo que sería un error querer homogeneizar conceptos cuando las opciones políticas son distintas.

---

[1] Ley General de Educación, Título III, Capítulo VII, Artículo 41.

[2] **Rivera, Ana Kelly.** Educación de Adultos en El Salvador. Noviembre 1991.

[3] **Castillo, Alfonso y Latapi, Pablo.** Educación de Adultos en América Latina. Ediciones de La Flor, Buenos Aires 1985.

[4] **Borsotti, Carlos A.,** Sociedad rural, educación y escuela en América Latina. Ed. Kapelusz, Buenos Aires, 1984. Pág. 175

1.2. Deficiencias del Sistema Educativo Nacional.

1. Baja cobertura y poco acceso.

Ya se ha manifestado en distintas ocasiones, que los problemas de cobertura y acceso que presenta el sistema escolar formal están relacionados con diversos factores internos (contenidos irrelevantes, metodologías poco motivantes, falta de recursos, docentes con formación y desempeño limitados, etc.) y externos (relacionados con la situación socio-económica de la población), cuya influencia se puede apreciar en la siguiente Tabla.

POBLACION DE 4 A 19 AÑOS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA POR QUINTILES Y ULTIMOS DOS DECILES, SEGUN MOTIVO DE NO ASISTENCIA

MOTIVO DE NO ASIST.	TOTAL	PRIMER QUINTIL	SEGUNDO QUINTIL	TERCER QUINTIL	CUATRO QINTIL	NOVENO DECIL	DECIMO DECIL
TOTAL	241,064	94,086	60,740	42,795	28,461	8,038	6,944
TRABAJA	39,766	7,845	7,150	9,023	8,727	2,448	2,573
FALTA RECURSOS	55,558	27,867	12,947	7,735	4,568	1,157	1,284
NO LE INTERESA	43,542	17,078	10,760	8,045	4,898	1,750	1,011
OFICIOS DOMESTICOS	15,673	5,296	4,785	2,966	1,766	574	286
OTRO	82,459	34,540	21,898	14,359	8,100	2,056	1,506

FUENTE: MIPLAN. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992.

Este conjunto de problemas, está reflejando en último término la adecuación entre el sistema escolar como tal y la sociedad a la que pretende servir. Pero creemos que también existen otro tipo de problemas que tienen que ver con los niveles de participación de la sociedad en el sistema educativo.

El sistema educativo como tal tiene distintos niveles de decisión (político, técnico y administrativo, etc.). En la medida que un sector social se acerca-aleja de los niveles superiores de decisión, su participación será distinta, es decir, mayor o menor; y sus demandas hacia el mismo también variarán.

En consecuencia, las demandas educativas de los sectores sociales estarán directamente relacionadas con la posición que ocupen dentro del sistema, es decir, si se relacionan o ubican en los niveles de decisión, sus demandas estarán dirigidas a la preparación para la toma de decisiones, mientras que si se ubican en los niveles de "usuarios", sus demandas estarán orientadas básicamente a la obtención de lo que el servicio les ofrece.

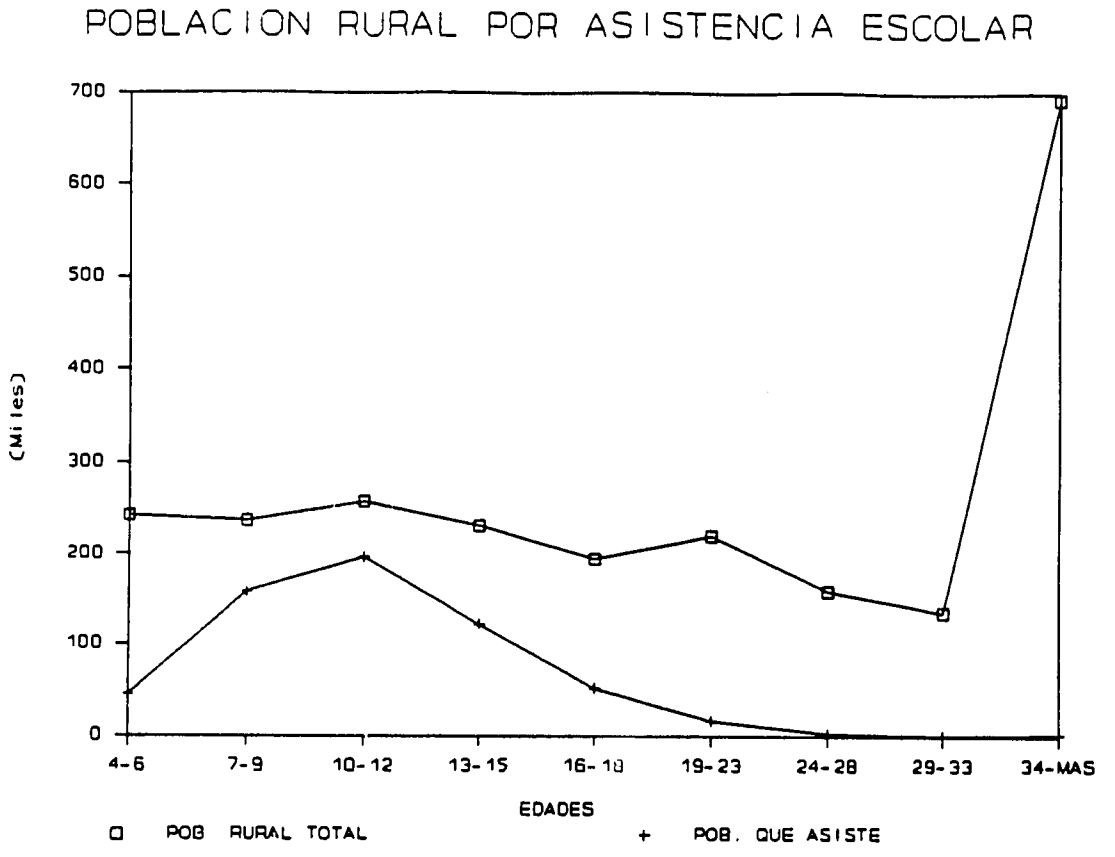
La participación de los sectores de "escasos recursos", tanto en el sistema político, como en el técnico-administrativo, es nula o, si se prefiere, participa en forma pasiva, pues están alejados del nivel de decisión tanto a nivel geográfico (metrópoli-periferia), como a nivel de status (clase social dominada).

Por lo tanto, sus demandas educativas serán mínimas, acordes a su nivel de participación, y su relación con la escuela, que representa la forma socio-organizativa del sistema por medio de la cual se pretende dar respuesta a sus necesidades educativas, serán limitadas. La participación en el sistema según el nivel económico es a la vez reflejo y refuerzo de esta situación.

NIÑOS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA POR NIVEL ECONOMICO

EDAD	# No Asiste	Primer Quintil	Segundo Quintil	Tercer Quintil	Cuarto Quintil	Noveno Decil	Decimo Decil
Total 4 - 5	210,904	35%	30%	19%	10%	3%	2%
Total 6 -15	383,793	39%	30%	18%	9%	2%	1%

FUENTE: MIPLAN. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992.



2. Repitencia, retención, abandono y promoción.

La pirámide de la matrícula escolar muestra que a medida que se asciende en la escala el porcentaje de población atendida por el sistema educativo es menor. En lo que se refiere a Educación Básica, la matrícula de 1er. grado cubre el 85% de la población de esa edad y la matrícula de 9o. grado únicamente el 31.53%. Este fuerte descenso de la matrícula revela tanto la escasa cobertura y posibilidad de acceso, como la poca capacidad de retención del sistema escolar.

La retención está relacionada con la capacidad del sistema de conservar y promover a los alumnos que ingresan al mismo. Aunque la situación ha mejorado en los dos últimos años, el primer ciclo ha presentado tradicionalmente los menores índices de retención. Así, para 1990 los porcentajes de abandono escolar eran del 22% para el primer grado, 14% para el segundo y 13% para el tercero.

Aunque la importancia que se da a unos u otros es variable, es comúnmente admitido que la retención escolar está unida a factores externos e internos. Entre los externos se suele señalar las condiciones socioeconómicas (ocupación, nivel de ingresos,

condiciones de la vivienda, etc.) y culturales (valoración de la escuela, definición del papel de los niños, etc.). Entre los internos han sido también muy estudiadas las relaciones que se dan entre las condiciones materiales de las escuelas y los resultados escolares, la forma organizativa del sistema (promoción, atención preescolar, rendimiento, etc.) y finalmente, los componentes del proceso pedagógico (contenidos, metodologías, formación del maestro, etc.)

Podríamos decir que en las zonas rurales y urbano-marginales de nuestro país estan presentes todos los factores negativos señalados. Así, en cuanto a los factores externos, la población en situación de pobreza extrema a nivel nacional es superior al 34% y la que se encuentra en situación de pobreza relativa es superior al 33%. En conjunto, el 67% de la población vive bajo la línea de pobreza. En cuanto a la vivienda, el déficit habitacional es superior al 60% y las condiciones de la vivienda en cuanta al tipo de materiales de construcción, espacios, etc. sobre todo en las zonas urbano marginales, son infrahumanas.

Estas condiciones de vida hacen que la preocupación fundamental de estas familias sea la subsistencia, por lo que el niño es visto como un trabajador más que contribuye al sustento diario (más de un tercio inicia actividades laborales generadoras de ingresos a partir de los 7 años) y como miembro de la familia con responsabilidades concretas (cuido de los hermanos menores y la casa en ausencia de los padres, oficios domésticos, etc.). En este contexto, la escuela es un bien secundario, supeditado a la satisfacción de las necesidades inmediatas.

En cuanto a los factores internos, las condiciones materiales de las escuelas ubicadas en estas zonas son precarias. Por un lado, suelen ser incompletas (a nivel nacional sólo la mitad de las escuelas tienen hasta noveno grado), faltan aulas para atender a la población, en algunas ocasiones no cuentan con techos o paredes ni servicios sanitarios, etc. En estas condiciones, hablar de bibliotecas o laboratorios es generalmente una ilusión. Esto referido al sistema oficial, ya que en el sector privado al contar con mayores recursos obtiene otros resultados. La atención parvularia y preescolar abarca únicamente al 23.66% de la población y la promoción automática actual, al dejar inalterados el resto de factores no influye en la mejora de la situación educativa.

Finalmente, en cuanto a los componentes del proceso pedagógico es aceptada por todos la necesidad de revisión de los contenidos y metodologías del currículo escolar, que incluso a nivel oficial se les clasifica como irrelevantes e inapropiados en algunos casos; y de la formación que reciben los maestros, para los que se están realizando esfuerzos de actualización con programas como SABE o el Proyecto CAPS.

La correlación entre estos factores y aspectos concretos como la repitencia y la relación entre repetición y fracaso escolar nos lleva a afirmar de que el sistema educativo, en las actuales condiciones, promueve dicho fracaso en los sectores más necesitados de la población.

3. El Analfabetismo.

"El analfabetismo ...podría ser considerado como una severa patología social inherente a una cierta estructura socio-económica defectuosa. Esto, en términos simplificados, significa: Que el estrecho marco de posibilidades económicas, laborales, políticas y culturales en el cual se desenvuelven los sectores afectados por el problema, no demanda de ellos el conocimiento de la lecto-escritura como imprescindible medio de promoción, resultándoles suficientes, para su precaria supervivencia, la comunicación oral".[5]

Estas causas estructurales [planteadas en este caso por el Ministerio de Planificación hace más de una década] son válidas también para la actualidad. La economía "hacia afuera" del modelo agro-exportador, en la que no se requiere calificación de la mano de obra, sigue vigente y otros modelos como por ejemplo la "sustitución de importaciones", que requería mayor cualificación de la mano de obra, tuvieron un final abrupto. Por otra parte, la actual crisis económica mundial y la indefinición actual del modelo exportador, hace que el problema en nuestro país no pueda ser resuelto en el corto plazo.

Unido a estos factores estructurales, las limitaciones del sistema educativo descritas anteriormente contribuyen al incremento del analfabetismo mediante las limitantes de acceso y del analfabetismo funcional mediante los factores internos que promueven el abandono temprano de la escuela.

El analfabetismo funcional está compuesto básicamente de personas que han cursado únicamente el primer ciclo. Si tenemos en cuenta que el 41% de la población mayor de 14 años de las zonas rurales no tienen ningún grado aprobado y que otro 26% tiene entre uno y tres grados, podemos afirmar que el analfabetismo funcional está en torno al 67% de la población rural.

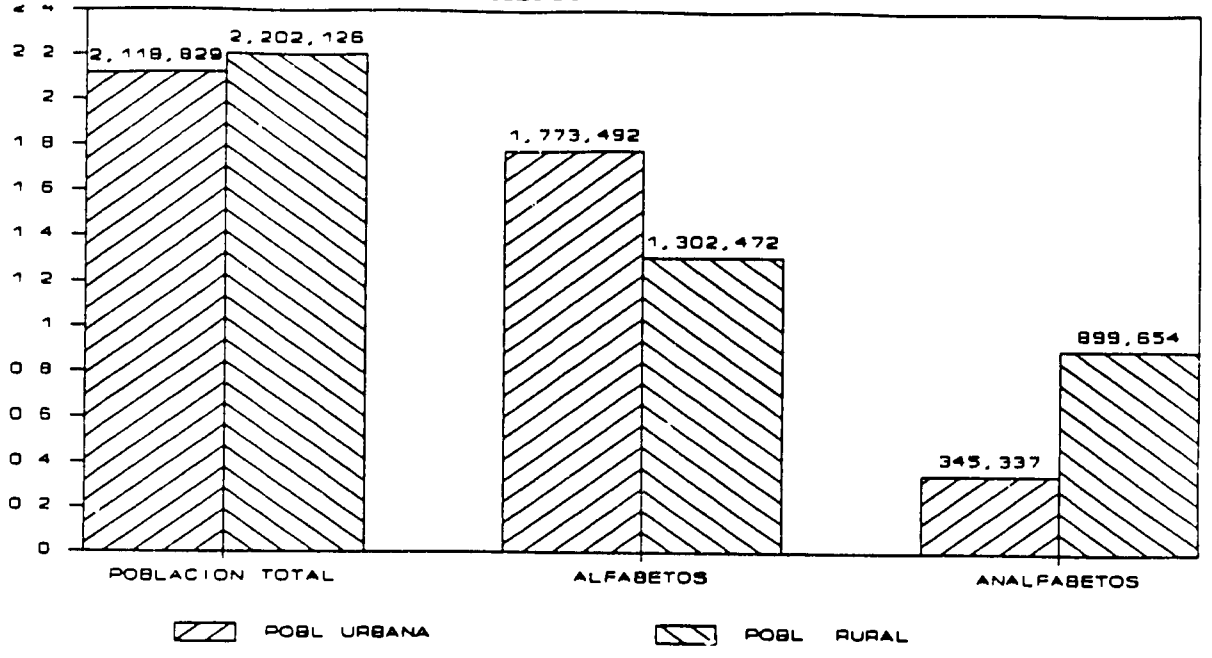
A nivel urbano, y teniendo en cuenta el incremento experimentado por los niveles de pobreza extrema y relativa y su relación directa con la condición de analfabetismo, podemos también suponer un porcentaje de analfabetismo superior al reflejado en las cifras oficiales.

Resultados de este proceso son la mayor concentración del analfabetismo en las zonas rurales y el permanente incremento de los analfabetos a pesar de los esfuerzos realizados por disminuirlo. La importancia de los factores socio-económicos sobre otros aspectos, se puede constatar observando que los Departamentos con mayores índices tradicionales de pobreza (Morazán, La Unión y Cabañas fundamentalmente) son los que conservan las tasas de analfabetismo más altas.

---

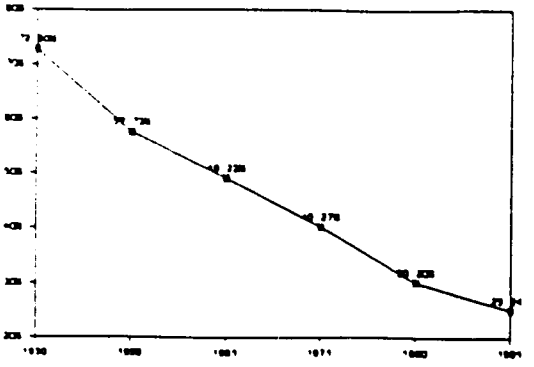
[5] **Ministerio de Planificación**, Primer Documento del Plan Nacional de Alfabetización, 1980. Citado por O. Ramirez Pérez y Aguilar Avilés, G. op.cit., pág. 196.

POBLACION URBANA Y RURAL MAYOR DE 6 AÑOS POR CONDICION DE ANALFABETISMO



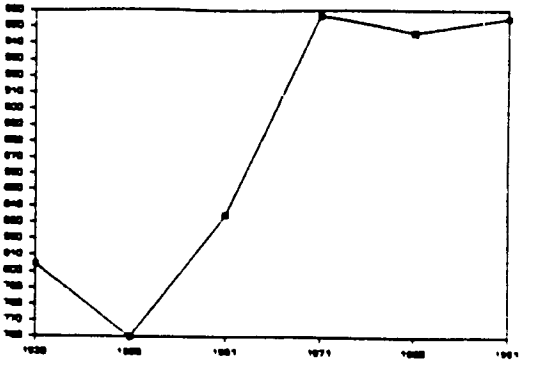
FUENTE: Ministerios de Economía y Planificación.

PORCENTAJE DE ANALFABETISMO (1930-91)



FUENTE: Ministerios de Economía y Planificación.

NUMERO DE ANALFABETOS (1930-91)



FUENTE:Ministerios de Economía y Planificación.

1.3. EL AMBITO DE LA EDUCACION NO FORMAL:

1.3.1. Los actores sociales.

Debido a la visión de la Educación No Formal como una actividad "complementaria" a la escuela, uno de los prejuicios más comunes sobre la misma es que se trata de una "educación de segunda categoría" y, en consecuencia, las instituciones y personas que desarrollan y/o participan en este tipo de programas pertenecen también a esta categoría. Sin embargo, en nuestro caso concreto, las instituciones que desarrollan estos programas además de ser numerosas y de muy distintas características, han contribuido a la innovación de concepciones y metodologías educativas.

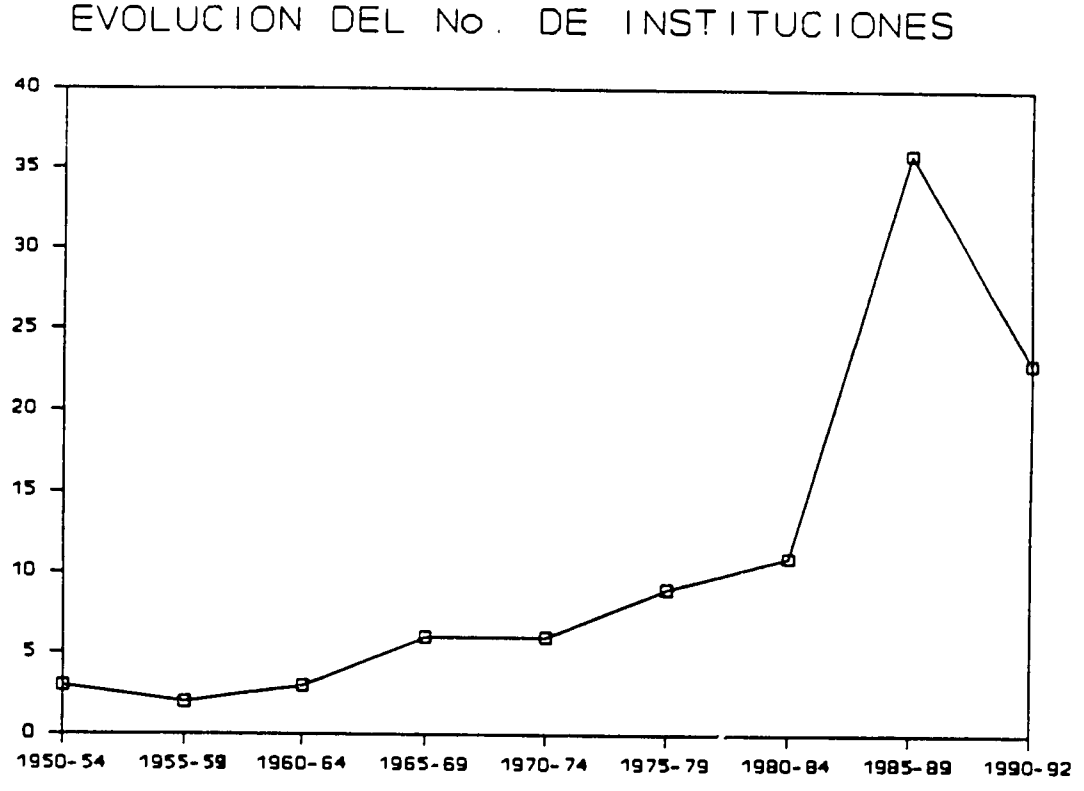
El Ministerio de Educación ha sido el principal encargado, a través de la Dirección de Educación de Adultos, de desarrollar los programas de Educación No Formal del Estado. Pero no es el único. Los Ministerios de Salud, Agricultura, Interior, Defensa y la Secretaría Nacional de la Familia han desarrollado y desarrollan en la actualidad este tipo de programas. También algunas instituciones autónomas como el ISTA y algunas Alcaldías.

Otras instituciones que desarrollan, por ejemplo, programas de alfabetización son las Universidades: Francisco Gavidia, de Sonsonate, Gerardo Barrios y Las Américas. Recientemente la Universidad de El Salvador también ha desarrollado el programa de nivelación académica de los ex-combatientes del FMLN bajo esta modalidad.

Asimismo, los medios de comunicación social participan, apoyan o desarrollan estos programas: Radio Horizonte, Radio Chalatenango, Radio YSAX, La Prensa Gráfica, El Diario de Hoy, etc. Aunque anteriormente la participación de los medios solía ser vista como simple difusores, en la actualidad este papel está cambiando. La campaña de La Prensa Gráfica es un ejemplo de ello.

Otro actor fundamental en la Educación No Formal por muy diversas razones son las Iglesias. En El Salvador casi todas las Iglesias (Católica, Luterana, Episcopal, Adventista, Bautista, etc.) ofrecen este tipo de programas y en algunos casos, como la Iglesia Católica, han jugado un papel determinante en su extensión y perfeccionamiento.

Por ultimo, existen más de 100 entidades privadas y organizaciones no gubernamentales realizando acciones de Educación No Formal. La mayoría de ellas son instituciones sin fines de lucro que pueden tener objetivos puramente educativos, o pueden tener objetivos explícitos de concientización, organización, etc. en cuyo caso su acción educativa puede ser un medio para la consecución de dichos objetivos o puede ser una acción más dentro de un conjunto.



Elaborado en base al Directorio de Instituciones Privadas de Desarrollo de El Salvador. 1992 PNUD

Las razones por las cuales tan distintas instituciones realizan acciones de Educación No Formal son también muy diversas. Normalmente se menciona la incapacidad del Estado para satisfacer las necesidades educativas de las áreas marginales, pero también existen razones implícitas como el acceso y control de los

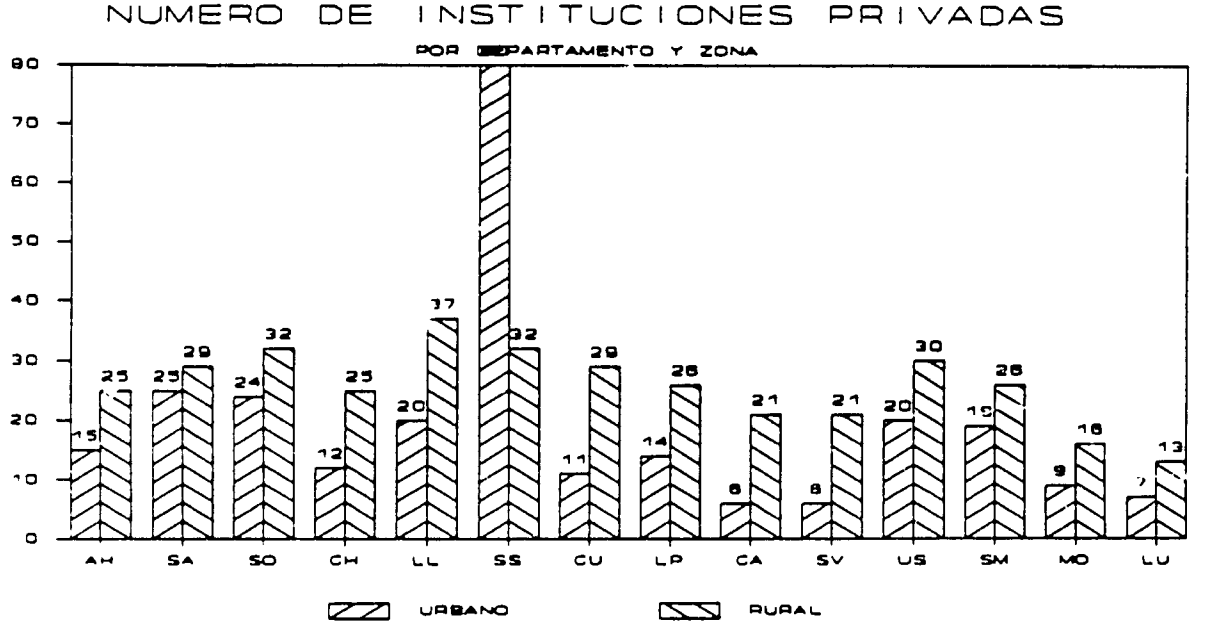
fondos financieros destinados a estos programas, la utilización de los mismos para el proselitismo político e incluso razones de tipo geopolítica.

1.3.2. Las zonas geograficas.

En lo que se refiere a las zonas geográficas donde se desarrollan los programas de Educación No Formal destaca, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, la atención dada a las zona rural.

Otro elemento que es posible apreciar es que existen Departamentos en los que se da una sobre-oferta de Educación No Formal, fundamentalmente San Salvador y el área metropolitana. En estos casos y debido a la carencia de mecanismos de coordinación producto del enfrentamiento que ha vivido el país, se pueden dar situaciones de competencia que generan conflictos tanto entre las instituciones como entre las comunidades y al interior de las mismas.

También es importante señalar que los Departamentos que tienen menor número de instituciones que desarrollan programas de Educación No Formal coinciden con los Departamentos en los que la oferta educativa del sector formal es más deficiente.



Elaborado en base al **Directorio de Instituciones Privadas de Desarrollo de El Salvador. 1992** PNUD.

1.3.3. La "población-meta".

La característica básica de la población a la que se orientan los programas de Educación No Formal es la pobreza y extrema pobreza. En pocas ocasiones estos programas de dirigen a estratos sociales elevados. Esta característica es válida tanto para la zona rural como la urbana.

La población de las zonas rurales, en cuanto a las características ocupacionales, incluye generalmente pequeños agricultores, jornaleros, peones, etc. Asimismo, suele abarcar a desplazados, repobladores y, últimamente, desmovilizados. Por sus creencias religiosas, la mayoría de la población-meta es cristiana. En las zonas urbanas, básicamente San Salvador y su área metropolitana, la población suele estar ubicada en las zonas marginales, e incluye, por su ocupación, a grupos muy diversos y en algunos casos con problemática específicas (niñas prostitutas, lava-carros, lanza-llamas, etc.).

Asociados a estas características socio-económicas se suelen encontrar otros problemas como la drogadicción y el alcoholismo, el temor, la desconfianza y la desorientación, y otros problemas de salud mental.

2.- LA OFERTA EDUCATIVA DE LA EDUCACION NO FORMAL.

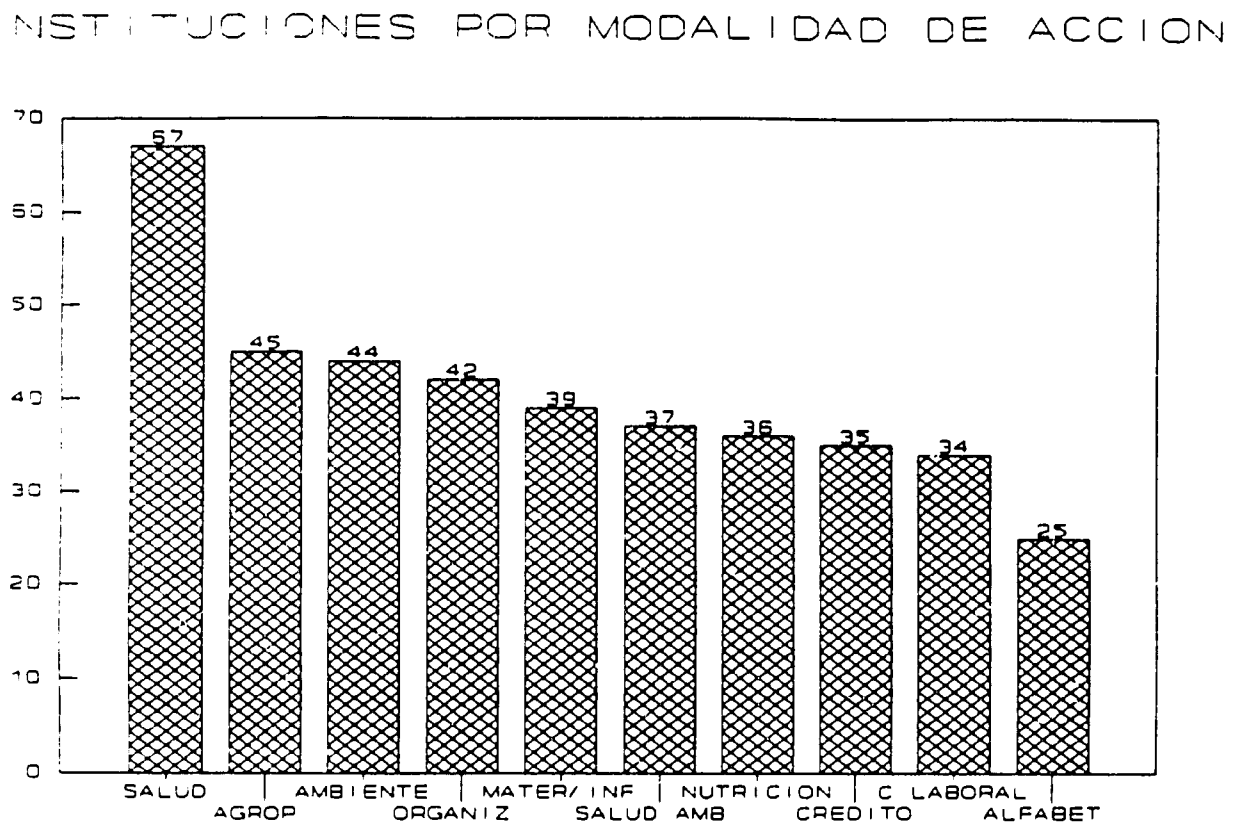
2.1. Modalidades de acción de la Educación No Formal:

La Educación No Formal se dirige a grupos poblacionales muy diversos según sexo, edad, ubicación geográfica, etc. y sus modalidades de acción se definen en función de las necesidades básicas de cada grupo, los objetivos de las instituciones, su especialización, etc. En nuestro país, entre las modalidades más representativas se encuentran las siguientes:

1. Alfabetización y Educación Básica: Orientados a la enseñanza de la lecto escritura y el cálculo básico elemental, así como a la consolidación de los mismos para evitar el analfabetismo por desuso. La Educación Básica se propone el desarrollo acelerado de un currículo más flexible, equivalente al de la educación escolar formal.
2. Medio Ambiente y Saneamiento Ambiental: Orientados a la creación de conciencia ecológica, la promoción de prácticas educativas y sociales apropiadas y la preservación de los recursos naturales como fuente fundamental para la vida.
3. Salud materno infantil: Orientados a promover y poner en práctica acciones educativas que contribuyan a mejorar la salud de la madre y del niño.
4. Nutrición: Dirigidos a mejorar los niveles de alimentación de la población, promoviendo nuevos hábitos alimenticios.
5. Desarrollo de la mujer: Orientados a promover la dignificación de la mujer,la equidad de género y la promoción de sus derechos fundamentales.
6. Organización Comunal: Orientados a la organización de las comunidades a través

de directivas, comités o grupos para la solución de los problemas comunales.

En el siguiente cuadro se encuentra el número de instituciones que ejecutan las diferentes modalidades de Educación No Formal.



Como se puede observar existe un alto número de instituciones dedicadas al saneamiento ambiental y el medio ambiente. El incremento de estas instituciones en los últimos años puede deberse a varias razones: la finalización de la guerra, que permite impulsar este tipo de acciones; la Iniciativa para las Américas, que transfiere el pago de la deuda externa a cambio de programas medio ambientales, lo que hace que muchas instituciones quieran acceder a dichos fondos; la extensión en sectores cada vez más amplios de la sociedad de la necesidad de preservar y recuperar el medio ecológico tan deteriorado.

Otra modalidad de acción muy extendida está formada por programas de salud y salud materno infantil. Estos programas pueden tener varias formas de atención que van desde la atención directa mediante puestos de salud, clínicas, campañas de vacunación, formación de promotores y educadoras de guarderías, etc. a otras de carácter preventivo:

canalizaciones de agua, construcción de pozos, letrinas, etc.

Los programas de organización comunal y cooperativa son otra de las modalidades desarrollada por un alto número de instituciones y puede tener dos orientaciones básicas: el trabajo organizativo directo, o la organización como resultado de procesos educativos. Existen asimismo otra cantidad importante de instituciones (30) que desarrollan programas de fortalecimiento organizacional, es decir, a las instituciones. Esta atención a los aspectos organizativos está basada en a convicción de que sin organización comunitaria, no es posible el desarrollo de la comunidad.

LLama, no obstante, la atención el hecho de que el número de instituciones que se dedican a impulsar programas de alfabetización y E. Básica sea relativamente bajo respecto a los anteriores si tomamos en consideración que existen en el país, según las cifras de MIPLAN, 1,244,991 analfabetos en 1992, lo que es una dificultad añadida para el desarrollo de cualquier otro programa. Si tenemos en cuenta que las organizaciones desarrollan sus programas en base a las necesidades de la población y la condición socio-económica de la población atendida, se podría pensar que ésta no es vista como una necesidad prioritaria.

Finalmente, es necesario recordar que muchas de estas modalidades son impulsadas por una misma institución y por lo tanto interactúan unas con otras en la práctica. La enumeración anterior se ha hecho más por aspectos metodológicos y no pretende ser completa.

2.2. Los Objetivos de los Programas de Educación No Formal.

Otra característica de la Educación No Formal es la gran amplitud de la intencionalidad de las acciones. Si bien es cierto que los proyectos proponen objetivos educativos, la mayoría de ellos estan articulados con otros procesos sociales; por la misma razón, los proyectos se apoyan en concepciones globales del desarrollo y generalmente con un propósito más o menos explícito de transformarla.

Sea cual fuere la modalidad a que se refieren las acciones de Educación No Formal, entre sus objetivos se pueden distinguir los siguientes:

1. Objetivos estrictamente educativos, técnicos, que pretenden prioritariamente propiciar el aprendizaje de conocimientos y brindar a las personas aspectos instrumentales (leer y escribir, letras y números, determinadas técnicas, etc.)
2. Objetivos ligados a la acción educativa. Entre los que se encuentran ,los que buscan que las personas tomen conciencia de su realidad económica, política y social para que puedan incidir sobre la misma, para poder transformarla.
3. Objetivos que buscan la promoción integral del hombre para que éste sea sujeto de su propio desarrollo educativo.
4. Objetivos que promueven la organización comunal para la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades y que éstas sean autogestoras de su propio desarrollo educativo, económico y social.

Estos objetivos no son excluyentes unos de otros, sino que en la práctica las

instituciones que ejecutan las acciones de Educación No Formal pueden asumir uno o varios objetivos al mismo tiempo. Esto dependerá de los aspectos ideológicos, políticos o religiosos de las instituciones que los asumen.

En general, podemos afirmar que los objetivos estan orientados a satisfacer las necesidades básicas de los sectores más pobres y necesitados que históricamente han estado marginados de los beneficios y servicios de la sociedad.

2.3. Los procesos técnicos de la Educación No Formal.

1. La investigación y la planificación.

Como hemos señalado anteriormente, en la mayoría de instituciones gubernamentales y no gubernamentales existe preocupación por detectar las necesidades específicas de la población a la que van dirigidas las acciones. Para ello, generalmente se realizan investigaciones, participativas o no, como punto de partida para la formulación de los planes y estrategias con los que se les va a dar respuesta.

Es a partir de esta investigación diagnóstica de la que surgen los contenidos generales de las distintas modalidades de Educación No Formal, que a su vez sirven de insumo para la elaboración de los materiales educativos.

Generalmente, para los procesos de investigación y planificación, la promoción se realiza a través de los promotores institucionales y comunales. Como estrategia se aprovechan las estructuras organizativas existentes en la comunidad y donde no las hay se organizan.

Si bien es cierto que la investigación en las comunidades sirve de insumo para la elaboración de los contenidos y planes de trabajo, la planificación se realiza muchas veces a nivel institucional, sin contar con los agentes educativos comunales, lo que se convierte en uno de las principales deficiencias de la Educación No Formal, hace que muchas veces lo planificado tenga poca implementación en la práctica y, por lo tanto, los resultados sean bajos.

2. Capacitación

La capacitación está orientada a cualificar los recursos humanos que estan involucrados en los procesos de Educación No Formal.

La capacitación se realiza a dos niveles: la realizada con los técnicos y promotores institucionales, que pueden ser abiertas o, mayoritariamente, cerradas y tienen una duración de dos a cinco días y suele efectuarse dos o tres veces al año, según la necesidad. Los contenidos suelen ser: análisis de la realidad nacional, análisis de la problemática del sector (educación, salud, etc.), fundamentación teórico-metodológica, y aspectos organizativos y logísticos.

En cuanto a las capacitaciones de los agentes educativos de las comunidades (voluntarios), en su mayoría son abiertas y con una duración promedio de dos días. Las

Instituciones que realizan capacitaciones de tres o cinco días, abiertas o cerradas, son pocas. Su continuidad se limita a dos o tres veces al año. Los contenidos casi siempre coinciden con las áreas descritas en el caso de los técnicos y promotores institucionales con pequeñas variaciones.

Si tenemos en cuenta los bajos niveles de escolaridad promedio que tienen los voluntarios que desarrollan acciones de Educación No Formal y la complejidad técnica y metodológica que exige la misma (en cuanto que más que cúmulo de conocimientos se requieren otras características como amplitud de visión, iniciativa, creatividad metodológica, etc.) podemos afirmar que las capacitaciones dadas tal como se ha descrito son insuficientes para asumir con calidad los procesos educativos no formales.

Si añadimos el hecho de que la supervisión que se hace del trabajo de los voluntarios es muy escasa, lo que supone falta de retroalimentación, el resultado es el desconocimiento tanto de la aplicación práctica concreta y como de los resultados de las acciones educativas, lo que no permite evaluar la eficiencia y eficacia de las capacitaciones.

3. Métodos, técnicas y recursos didácticos utilizados.

En cuanto a metodologías, se pueden observar fundamentalmente dos: la metodología tradicional bancaria, en la que el eje de la acción educativa la tiene el educador voluntario y el educando es un receptor de conocimientos; y la metodología de la educación popular (acción-reflexión-acción).

En esta última metodología nadie enseña a nadie, todos se educan en comunidad y por lo tanto el papel de los voluntarios es el de facilitador de los aprendizajes. Las técnicas utilizadas son fundamentalmente de carácter participativo.

Casi la mayoría de los materiales educativos utilizados en la alfabetización utilizan el método psico-social de Paulo Freire. Los materiales educativos mejor organizados son los de alfabetización, postalfabetización y salud. Muchos de ellos han sido fruto de investigaciones participativas, por lo que los mismos reflejan la cotidianidad de la vida de los beneficiarios a quienes van dirigidos y se han hecho esfuerzos por validarlos y adecuarlos con un lenguaje más sencillo y menos academicista.

La gran mayoría de los materiales educativos son elaborados por los técnicos de las instituciones y hay algunos intentos incipientes porque los mismos usuarios hagan sus propios materiales. Los materiales educativos existentes fueron elaborados dentro de un marco de guerra, por lo que están descontextualizados para el nuevo contexto de paz.

Existe una gran variedad de materiales educativos. Estos han sido elaborados por organismos gubernamentales y no gubernamentales, los cuales utilizan diferentes enfoques, metodologías y formas de entrega a los beneficiarios. Podríamos afirmar que hay casi tantos materiales educativos como instituciones existen, particularmente en los programas de alfabetización, postalfabetización y salud.

Uno de los principales problemas con que se enfrenta la elaboración de materiales educativos es la falta de recursos económicos. Algunos cooperantes limitan el

uesto para su edición por los elevados costos. Esta situación afecta la calidad de sión, dado que para llegar al mayor número de beneficiarios se tiene que recurrir a iales de bajo costo. A esto hay que añadir el problema logístico existente para llegar en forma ágil y oportuna dichos materiales a los beneficiarios directos.

Seguimiento, control y evaluación.

No todas las organizaciones preveen procedimientos y mecanismos de seguimiento valuación de las acciones de Educación No Formal. Generalmente estos procesos son lizados en el trabajo de campo por los promotores institucionales, que según la turaleza del proyecto los pueden hacer semanal, quincenal, mensual, semestral y anual. instrumento de base para el seguimiento y la evaluación son los planes de trabajo y s medios utilizados son las visitas de campo y las reuniones de trabajo con los oluntarios y beneficiarios de las comunidades.

El seguimiento en los programas de Educación No Formal son la columna ertebral de los mismos, pues permite tener un contacto directo con los voluntarios y eneficiarios. Asimismo sirve para animar, orientar, asesorar y controlar todo el trabajo que se realiza en las comunidades. A pesar de la importancia que tiene el seguimiento para los programas de Educación No Formal, éste se ve limitado para realizarlo por tres razones principales: el difícil acceso a las comunidades, la carencia de medios de transporte adecuados y la dispersión geográfica de las comunidades.

Casi la mayoría de las instituciones realizan, una o dos veces al año, evaluaciones de sus respectivos trabajos a nivel interno. Sin embargo, en dichas evaluaciones no hay participación de las personas de las comunidades. A pesar de que hay evaluaciones internas, casi la totalidad de las instituciones carecen de evaluación de resultados o impacto de sus programas que permita conocer la efectividad de los mismos, su consistencia interna y sus puntos más débiles.

Al hablar de evaluación encontramos dos visiones distintas: la enfocada a medir la efectividad de los programas como costo-beneficio, sostenida principalmente por algunos organismos de cooperación internacional. Desde esta visión un programa será exitoso en la medida que tenga los menores costos con la mayor cobertura y mejor logro de resultados.

Y la orientada al análisis de logros tanto de los objetivos explícitos de los programas, como de sus objetivos implícitos. Desde esta perspectiva, el éxito de un programa depende también de factores como el nivel de participación y organización comunal generados, los niveles de concientización alcanzados, etc.; por lo que consideran que los resultados de la Educación No Formal deben verse más a mediano y largo plazo.

Por otra parte, la complejidad de los objetivos (dado que, por ejemplo, alfabetizar no es sólo aprender a leer y escribir) y la superposición de los mismos (ya hemos mencionado anteriormente la utilización de círculos de alfabetización como un método de organización comunal), hace muchas veces difícil la evaluación.

En conclusión podríamos afirmar que la Educación No Formal en su conjunto

adolece de una seria evaluación, ya que actualmente no existe una evaluación reciente que nos señale el impacto social que en su conjunto ha tenido con los beneficiarios; una evaluación que nos refleje como se han optimizado los recursos económicos, humanos y financieros, una evaluación que examine rigurosamente sus objetivos, sus procesos, metodologías, técnicas, formas de organización, administración y costos.

La falta de evaluación es en sí misma una de las mayores debilidades de las acciones de Educación No Formal, lo que para muchos, la coloca en el nivel de las experiencias educativas no sistematizadas, dispersas y de considerable debilidad técnica y metodológica.

5. Los Recursos Humanos. Los agentes educativos.

Los agentes educativos que impulsan acciones de Educación No Formal en el país son de dos tipos: los voluntarios de las comunidades y los técnicos y promotores asalariados de las instituciones, sean éstas gubernamentales o no gubernamentales.

5.1. Nivel de formación.

Los voluntarios son personas de escasos recursos económicos que en su mayoría viven en zonas rurales y urbano-marginales, se dedican a diferentes actividades ocupacionales, como por ejemplo: pequeños aparceros, jornaleros, cooperativistas, amas de casa, artesanos, obreros, agricultores, estudiantes, comerciantes en pequeño y otros.

Se caracterizan por tener bajos niveles de escolaridad desde analfabetos, hasta estudiantes de Bachillerato y universitarios, aunque su gran mayoría tienen en promedio estudios entre 1o. y 6o. grado. Es importante destacar que el trabajo voluntario es asumido mayoritariamente por mujeres jóvenes que no tienen mayores compromisos familiares. La mayor parte de los voluntarios realizan su trabajo al interior de las mismas comunidades. Lo que los motiva a incorporarse a las acciones de Educación No Formal es su militancia, ya sea política o religiosa, o su vocación de servicio a la comunidad.

5.2. Situación laboral.

Los técnicos y promotores institucionales, son personas que tienen estudios de bachillerato, universitarios y profesionales, generalmente en carreras humanísticas y técnicas.

En la selección de los mismos, por parte de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, ha prevalecido en muchas ocasiones su militancia política o religiosa por encima de lo técnico afectando con ello la calidad.

La mayoría de éstas personas se inician sin experiencia alguna, su formación es muy empírica y en la realización del trabajo van acumulando experiencia y especializándose en la práctica misma a través de capacitaciones nacionales, internacionales, o por medio de pasantías en el exterior.

Sus salarios oscilan entre 1,500.00 a 4,000.00. Un poco mas de la mitad de los técnicos y promotores son mujeres. Su lugar de residencia son los centros urbanos de los

departamentos del país. En algunos organismos no gubernamentales hay personal internacional en carácter de cooperantes que estan desempeñando funciones técnicas por períodos de uno a tres años. Las motivaciones de incorporación son de tipo político, religioso o por necesidad económica.

3.- PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFECTAN A LA EDUCACION NO FORMAL.

3.1. PROBLEMAS DE CARACTER POLITICO

El elemento político ha sido una variable que ha incidido negativamente para poder institucionalizar un subsistema de educación no formal. No ha existido voluntad política por querer darle el lugar y la importancia que tiene la educación no formal. Esto ha quedado evidenciado al comparar el presupuesto que dentro del sistema educativo se le asigna a la Dirección General de Educación de Adultos, por ejemplo, que es la instancia responsable de ejecutar las acciones de Educación No Formal.

Lo que se le asigna es el 5% del Presupuesto total, lo cual es muy es muy insignificante, comparado con la magnitud del problema que hay que atender. Lo más grave aún es que el monto asignado se gasta en pago de salario y de funcionamiento y muy poco o casi nada alcanza dicho Presupuesto para programas de inversión. Lo que significa que el Estado tiene toda una infraestructura humana subutilizada a nivel técnico que muchas veces no puede operar como quisiera dado que no tiene asignados los recursos económicos necesarios y por ende se ven limitados en poder satisfacer las necesidades de la población. En este sentido, su impacto en la población es casi nulo.

Cuando han existido programas de Educación No Formal dentro de los Ministerios ha sido porque ha habido apoyo de los organismos de cooperación internacional que han posibilitado la implementación de algunas acciones de caracter temporal, es decir, dos o tres años que es lo que generalmente duran los proyectos.

En algunos casos estos proyectos están sujetos a cierto tipo de condiciones que se deben cumplir para que los puedan aprobar. Otras veces son proyectos en los que tiene interés de que se ejecuten únicamente el donante, y no así el Ministerio o la Dirección respectiva, pero las decisiones al más alto nivel político hacen que se deban asumir dichos proyectos.

Uno de los problemas que se tiene en el país con respecto a la cooperación internacional es que se carece de una política definida que permita identificar las necesidades y canalizar los recursos internacionales según prioridades de corto, mediano y largo plazo.

Esta ausencia de políticas que identifique las necesidades en el campo de la Educación No Formal ha hecho que se superpongan proyectos de distintos organismos internacionales, creando una especie de "proyectitis", donde cada proyecto se convierte en una isla, descoordinado de los demás ante la necesidad de responder a los ritmos y

exigencias de los organismos donantes. Todo ello hace muy difícil una verdadera conducción de los programas de Educación No Formal.

Los programas de educación no formal existentes en el país han asumido la intencionalidad política de las instituciones que lo ejecutan. Por eso, cuando se han impulsado los programas ya sea con recursos propios o de la cooperación internacional, han tenido objetivos explícitos de satisfacer las necesidades de la población, pero también han existido objetivos implícitos de proselitismo religioso o político-partidarista.

La problemática política no se agota en los proyectos o programas que dependen de instancias gubernamentales. También los proyectos de organismos no gubernamentales se ven afectados profundamente por la manera como el gobierno los ubica y clasifica dentro de sus propósitos educativos, sociales y políticos, la manera como reacciona frente a los resultados que se van produciendo y la excesiva ideologización de algunas organizaciones que no ha permitido mayores niveles de colaboración.

Esta situación se agudizó durante el período de la guerra, pues la relación entre las instancias gubernamentales y no gubernamentales se polarizó por razones de tipo ideológico, hasta tal punto que el gobierno a toda aquella organización no gubernamental que no compartía su visión de la realidad la consideraba guerrillera, subversiva, y por lo tanto no le reconocía el aporte que estaba dando a la sociedad.

Esta situación generó desconfianza en el trabajo que realiza cada parte y por lo tanto en lugar de aunar esfuerzos conjuntos, se realizaron esfuerzos paralelos, cada quien con su respectivo grupo meta. El aspecto político-ideológico hizo difícil, por no decir imposible, la coordinación durante la guerra entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales.

En el nuevo contexto de paz y democratización que está viviendo el país se están dando pasos significativos para ir superando las diferencias e ir descubriendo las cosas que los unen para una coordinación e implementación de programas concertados que beneficien a los grupos más vulnerables de nuestro país.

3.2. PROBLEMAS DE CARACTER ECONOMICO-FINANCIERO.

Dado que hasta ahora no ha existido la voluntad política de institucionalizar la educación no formal, ésta ha estado sujeta para su implementación a la disponibilidad y al interés de los organismos de cooperación internacional. Una muestra de ellos son las 58 agencias de cooperación técnica y financiera que apoyan proyectos a organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Lo anterior nos da una idea de la magnitud y del volumen de fondos que ingresan al país para éste tipo de programas. Por ser datos muy confidenciales de las instituciones no hemos tenido acceso a ellos, pero es posible imaginar que se trata de una cuantía elevada dado el número de agencias que apoyan.

AGENCIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN

TIPO DE INSTITUCIONES	NUMERO DE AGENCIAS
Del Sistema de Naciones Unidas	8
Del gobiernos amigos	18
De organismos no gubernamentales	24
De iglesias	5
Organismos financieros	1
Otros	2

El problema principal es que muchas veces los fondos que llegan son canalizados vía gobierno central a través de sus diferentes ministerios y estos a su vez se convierten en ejecutores de los proyectos. Dada la burocracia institucionalizada en el gobierno, los ministerios tienen muy bajos porcentajes de ejecución financiera al punto que no logran gastar el dinero programado en un año fiscal. A esto hay que añadir que lo que se logra gastar se destina a funcionamiento y muy poco es lo que en realidad llega a los beneficiarios de los proyectos.

Los bajos porcentajes de ejecución financiera de los ministerios que impulsan programas de educación no formal hizo que algunos organismos de cooperación internacional que tradicionalmente daban fondos únicamente al gobierno, hayan optado por distribuir sus fondos con algunos organismos no gubernamentales. Estos, por su propia naturaleza, podrían ejecutar con más facilidad los fondos económicos que se les asignaban y garantizar así que el beneficio llegara donde realmente se necesitaba.

A esto hay que añadir que hay organismos no gubernamentales que siempre han tenido una relación directa desde muchos años con organismos de cooperación internacional sin ninguna inherencia del gobierno, dado que han esta asumiendo en forma subsidiaria lo que el gobierno deja de hacer en el campo de la educación no formal. Sin embargo, es preocupante constatar que al interior de los organismos no gubernamentales una gran parte de los fondos de cooperación internacional se ocupa para pagar salarios de técnicos y promotores institucionales.

Durante la década de los ochenta, debido a los problemas generados por la guerra civil (desplazados, expatriados, lisiados, etc.), hubo una gran fluidez de fondos internacionales para los organismos gubernamentales y no gubernamentales. Esto provocó la proliferación de organismos no gubernamentales, que en un 100% son financiados con fondos internacionales.

El hecho de que los organismos que impulsan programas de educación no formal, sean gubernamentales o no, dependan excesivamente del financiamiento externo trae como consecuencia, en primer lugar, la no continuidad de los programas al suspenderse o terminarse la ayuda financiera. Por parte del gobierno, aunque aporte el personal nacional, no tiene asignado en el presupuesto de los distintos ministerios los recursos económicos necesarios para ir asumiendo gradualmente los gastos de inversión. Por parte de los organismos no gubernamentales la situación es más grave, pues los mismos

fondos de la cooperación internacional cubren los gastos de funcionamiento e inversión. Aun en aquellos casos en los que los organismos pagan con recursos propios el personal local, éste sería insuficiente para garantizar la continuidad de los proyectos.

En segundo lugar, el gobierno no asume su responsabilidad de satisfacer las necesidades básicas de la población ya que sabe que los organismos de cooperación internacional de una manera u otra continuarán ayudando al país, sea vía gobierno, o vía sociedad civil. Sin embargo, en la década de los 90 la guerra civil en El Salvador ha terminado formalmente y a nivel mundial se han dado profundas transformaciones políticas y sociales que nos están dando signos de que pasado el período de reconstrucción nacional ya muchos organismos internacionales no tendrán interés en seguir apoyando financieramente a nuestro país.

Frente a esta situación es importante que nos hagamos las siguientes preguntas: ¿Cuál será el futuro de los organismos no gubernamentales? ¿Asumirá el gobierno su responsabilidad política de atender las necesidades básicas de la población en el campo de la educación no formal? ¿Dependerán los programas de educación no formal, como siempre, de la cooperación internacional?

3.3. PROBLEMAS DE CARACTER SOCIAL

Buena parte del trabajo de educación no formal está sustentado sobre la base social del voluntariado. La mayoría de voluntarios son de personas de escasos recursos económicos y muchas veces no tienen una ocupación estable.

Lo que los mueve a trabajar por su comunidad son motivaciones de tipo religioso, político o por vocación de servicio y entrega a la comunidad, o la expectativa de ser remunerado en un futuro próximo. Por su carácter de voluntario no percibe ningún ingreso económico por el número de horas que trabajo en favor de las comunidades.

Esta realidad que vive el voluntariado hace que su trabajo se muy irregular e inconstante, ya que si está incorporado en un programa de educación no formal tiene que participar en reuniones, capacitaciones y además tiene que implementar con los grupos organizados en la comunidad las acciones de educación no formal, actividades a las cuales no asiste con regularidad, no por mala voluntad, sino porque muchas veces tiene que desplazarse de un lugar a otro para poder trabajar.

En el período de mayo a septiembre, que es el tiempo de las cosechas, hay bastante deserción y ausentismo, pues "lo primero es comer". Muchas veces también se debe a problemas de salud, familiares y por qué no decirlo por desmotivación, cansancio y rutina en lo que está haciendo.

El trabajo con el voluntariado es uno de los "talones de Aquiles" de la educación no formal, ya que ninguna institución puede presionar, obligar o coaccionar a ningún voluntario para que no deserte, ni se ausente sistemáticamente del trabajo. Esta realidad hace que muchas acciones de educación no formal que se inician no terminen o terminen parcialmente en detrimento de todos los recursos humanos, materiales y

financieros que se han invertido.

Las condiciones de pobreza y extrema pobreza en que viven muchos de los beneficiarios de los programas de educación no formal hace que éstos no vean a dichos programas como una prioridad y una necesidad sentida por ellos, por lo que muchas veces a pesar de la promoción que se haga no se logra motivar a un número significativo de la comunidad.

Los que se logran incorporar muy pocas veces logran perseverar a lo largo de todo el proceso, ya que muchos de los que inician desertan por motivos de trabajo, pues buscan formas de subsistencia que satisfagan sus necesidades más elementales.

Un problema que afecta al voluntariado es el escaso reconocimiento y valoración social que el gobierno y la misma sociedad civil le da al trabajo que éstos realizan. Actualmente no existe en el país un decreto o una ley que reconozca y estimule el trabajo de los voluntarios, ni los aprendizajes y habilidades adquiridos en las capacitaciones, aunque se están llegando a acuerdos entre el Ministerio de Educación y las Organizaciones No Gubernamentales sobre su nivelación académica y acreditación.

A nivel de los beneficiarios, el problema es similar, ya que los aprendizajes adquiridos no son reconocidos legalmente, lo que hace que muchas veces no se vea la utilidad de los programas de Educación No Formal.

Otro de los problemas son las políticas que acompañan las acciones de educación no formal de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, pues unas son de carácter asistencialista, otras de carácter promocional y otras de carácter autogestivo, muchas veces llegando las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con distintos tipos de política a una misma comunidad, creando con ello competitividad y rivalidad y oportunismo en el trabajo, haciendo que con ello las comunidades opten por aquella que les brinde mejores beneficios y en la mayoría de los casos optan por las de carácter asistencialista.

A todo lo anterior hay que añadir la poca participación de la comunidad en la toma de decisiones de aquellos problemas que más les afectan.

3.4. PROBLEMAS DE CARACTER EDUCATIVO

Uno de los problemas fundamentales de la educación no formal es la carencia de instituciones públicas o privadas para la formación de agentes educativos. El problema de la formación y de la capacitación es más completo de lo que parece dada la heterogeneidad de los mismos: sus antecedentes escolares, sus experiencias anteriores, sus actitudes personales, sus diferencias individuales, etc.

Actualmente no se cuenta con un perfil del agente educativo comunal o institucional que permita estructurar un curriculum básico y al mismo tiempo diversificado según las modalidades de educación no formal que permita estructurar un plan sistemático para la formación y capacitación de los mismos.

Una de las dificultades es que se carece de los conocimientos sistemáticos nacidos de la experiencia, que faciliten la comprensión de los procesos sociales con los que

interactúa la educación no formal. Muchas veces los mismos contenidos de la capacitación están divorciados de la misma realidad en la que se desenvuelven los agentes educativos.

A pesar de que se han hecho esfuerzos por realizar investigaciones participativas con el fin de conocer e identificar las necesidades de la población meta, éstas se han quedado en un plano local o regional, sin llegar a tener una dimensión nacional. Por ello no se tiene un estudio diagnóstico actualizado acerca de las necesidades e intereses de la población que queremos beneficiar con las acciones de educación no formal, que nos permita saber con precisión dónde, quiénes y qué modalidades de educación no formal son las que interesan a la población.

La ausencia de un curriculum común básico a nivel nacional ha impedido precisamente el que actualmente no exista una ley o decreto que legalice los aprendizajes. Son muchos los proyectos o programas públicos y privados que adolecen de deficiencias metodológicas.

Muchos utilizan metodologías puramente "academicistas" en el campo no formal. Aun aquéllos que utilizan unas cuantas técnicas participativas y por ello se definen como "populares" siguen siendo en sus metodologías tan formales, como las que se definen como tal. A veces se dan incongruencias entre los objetivos, los contenidos y las metodologías utilizadas.

Otro de los problemas fundamentales es la falta de materiales didácticos adecuados a los procesos de la educación no formal. Este problema se ve agravado por la diversidad de destinatarios y sus respectivos contextos, sus niveles de escolaridad y la variedad de procesos educativos involucrados. Quizá en las áreas de alfabetización y capacitación se han hecho avances importantes, en las otras modalidades prevalece una escasez de materiales adecuados para los destinatarios.

Uno de los aspectos que todavía no se ha superado es que todavía los materiales educativos llevan el sello de los agentes educativos externos a la comunidad, lo que de una manera y otra no posibilita que los miembros de las mismas comunidades vayan siendo autogestores de sus propios materiales educativos.

4. RECOMENDACIONES

CONSIDERACIONES GENERALES:

Una primera consideración general que se desprende de lo analizado hasta ahora es que los procesos educativos no formales están íntimamente relacionado, como decíamos al inicio, con la evolución y modificaciones del resto de sistemas que conforman la sociedad. El desarrollo de la Educación No Formal está condicionado por varios factores:

En primer lugar, **por la naturaleza de las relaciones entre sus actores.** En este sentido, la consolidación de los procesos democráticos en el país es un condicionante fundamental para definir la orientación y el alcance de las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política.

En segundo lugar, **por la disponibilidad de recursos económicos.** Es previsible, en la actual recesión económica, la disminución de fondos procedentes de la cooperación externa. Unido a ello, está la necesidad de una política educativa nacional que regule el tipo de proyectos que son concordantes con la misma y cuales no lo son, lo que podría significar una dificultad añadida para la percepción de dichos fondos.

Y en tercer lugar, **por la necesidad de articular los procesos educativos.** Las actuales propuestas educativas a nivel mundial, basadas en el Programa de la Unesco de Educación para Todos, hace que surja la pregunta de cómo va a ser la relación entre ambas formas educativas y cual va a ser el papel y la relación de las instituciones no gubernamentales respecto a la extensión de la educación formal.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Una primera constatación es el incremento progresivo de organizaciones no gubernamentales que desarrollan programas de Educación No Formal. Esto es una muestra del interés de los distintos sectores sociales por satisfacer una necesidad básica asumiendo un papel activo ante el problema. Esta capacidad organizativa y de respuesta a los problemas sociales no debe ser minusvalorada.

Unido a ello, se encuentra el hecho de que los procesos de educación no formal en nuestro país, incluidos los discursos de los últimos programas gubernamentales, ha ído dejando su caracter "complementario" del sistema escolar para adquirir una mayor definición propia dentro del concepto de educación permanente.

Asimismo, es importante resaltar que las acciones de educación no formal en cuanto al acto educativo no se reducen a la innovación y/o mejora de métodos y técnicas, sino que se dirigen al desarrollo de otros procesos como la participación de los educandos en la definición de los contenidos educativos, la aplicación concreta de los mismos, la creación de alternativas de acción sobre la realidad, la generación de una mentalidad crítica en el educando, etc.

En comparación, los programas de Educación No Formal tanto del sector gubernamental como no gubernamental han estado más atentos a las corrientes

educativas internacionales y a las necesidades sociales, económicas y políticas de la población que el sistema formal. Sirva esta comparación únicamente para imaginar el potencial innovador que traería consigo un mayor intercambio de experiencias entre ambos sistemas.

El desarrollo de toda esta variedad de programas ha generado en nuestro país un "capital humano" capacitador que ha de ser tenido en cuenta. A pesar de las posibles deficiencias de los métodos de capacitación de la Educación No Formal no podemos considerar que "no consigue nada". En consecuencia, podríamos afirmar que existen personas en los cantones más recónditos del país que han desarrollado o desarrollan acciones educativas, es decir, son verdaderos agentes educativos a pesar de que no posean reconocimiento oficial.

No obstante este reconocimiento explícito al trabajo de los voluntarios y agentes educativos, éste sigue siendo, junto con el "problema metodológico" (visto no sólo como el inadecuado uso de metodologías), uno de los mayores problemas detectados en la Educación No Formal.

RECOMENDACIONES:

A CORTO PLAZO:

1.- **Definición del marco jurídico-legal que regule las relaciones de cooperación entre el Estado y los organismos no gubernamentales en la formulación de planes de desarrollo educativo-social.**

- Es necesario superar el nivel de los actuales procesos de concertación entre las organismos no gubernamentales y gubernamentales que realizan acciones de Educación No Formal, de manera que éstos no dependan únicamente de la voluntad de sus representantes, o de proyectos y acciones puntuales, sino que en beneficio de la profundización del proceso democrático y de los procesos educativos, se establezca un mecanismo orientador y normativo permanente que asegure la participación de la sociedad civil en la discusión, planificación y ejecución de las acciones de Educación No Formal.
- Este mecanismo de coordinación ha de procurar la creación del subsistema educativo no formal, de manera que se definan las políticas y estrategias a corto, mediano y largo plazo y se articule la participación de los diferentes actores sociales en la ejecución de las mismas.
- Los contenidos de este marco jurídico-legal han de establecer y desarrollar aspectos como los siguientes:
    - El respeto a la identidad de las instituciones no gubernamentales.
    - La representatividad de los organismos colegiados no gubernamentales y especializados en la toma de decisiones políticas sobre los aspectos educativos.

- Mecanismos orientadores para la complementariedad en las acciones de educación no formal.
- El acceso de las instituciones no gubernamentales a fondos del presupuesto nacional.

2.- **Creación y potenciación de redes por áreas de acción (alfabetización, medio ambiente, nutrición, etc) entre OGs y ONGs que permita una mejor coordinación institucional y optimice los recursos humanos, materiales y financieros.**

- El fortalecimiento de la sociedad civil como cogestora de los programas de desarrollo requiere ir más allá de las diferencias de políticas institucionales y partidistas, por lo que se hace necesario:
  - Que las Instituciones elaboren propuestas educativas que articulen las necesidades nacionales y locales.
  - Que las Instituciones elaboren currículos comunes de formación de voluntarios para lograr mayores niveles de calidad y el reconocimiento legal de los mismos.
  - Que las Instituciones establezcan mecanismos conjuntos de elaboración de material educativo
- Estas redes institucionales han de participar activamente en la redefinición de las relaciones entre el sistema educativo formal y las acciones de educación no formal. Las nuevas tendencias basadas en la Propuesta de la Educación para Todos exige, sobre todo de las instituciones no gubernamentales, su definición respecto a ella y su articulación dentro de la misma.

A MEDIO PLAZO:

1.- **Es necesario minimizar la excesiva dependencia de la cooperación internacional, para ello es necesario que gradualmente se vayan buscando diversificar las fuentes a través de:**

a) <u>La autogestión.</u>

Algunas instituciones han iniciado ya procesos encaminados a asegurar el propio sostenimiento económico. Si bien es cierto que esta no puede ser, al menos de momento, la única vía, también lo es la necesidad de desarrollar planes económicos institucionales en esta dirección, a fin de que se conviertan en empresas con proyección social.

b) <u>Aportes de la Empresa Privada.</u>

Las empresas podrían dar su aporte en distintas maneras:

1. Cubriendo los costos totales o parciales de algunos proyectos, o los costos per cápita de un número determinados de beneficiarios.
2. Facilitando las oportunidades de empleo a los voluntarios y beneficiarios que trabajan en el campo de la Educación No Formal.

3. Dando un trato preferente a los voluntarios que trabajan en los proyectos por ellos financiados.

c) La cooperación internacional

Esta tradicional forma de financiamiento debería suponer, a nivel institucional, cierta reorientación del destino de los fondos, de manera que no suponga, como en la actualidad, su destino total hacia el pago de personal sino hacia la inversión.

d) Participación en los fondos del Estado.

Esta participación se podría efectuar por varias vías: mediante la asignación de un porcentaje del Presupuesto Nacional para la ejecución de programas de desarrollo por organismos no gubernamentales, mediante la colaboración mutua en la elaboración y ejecución de programas, u otras.

e) El aporte de las comunidades.

Tradicionalmente, el aporte local ha consistido en la asignación de mano de obra, terrenos para el caso de la construcción de locales, los voluntarios, etc. Creemos que es necesario mantener este aporte no podría contemplarse como aporte económico

2.- **Formulación de una "Ley del voluntariado" que los reconozca como tal y los estimule e incentive en su labor en beneficio de sus comunidades.**

- En la formulación de esta Ley deberían participar todas las instituciones que trabajan en el campo de la Educación No Formal y estaría encaminada al reconocimiento de la labor desarrollada por los voluntarios y su acreditación como tales.
- Asimismo, en esta Ley estarían contemplados los mecanismos de equivalencia entre los conocimientos y habilidades adquiridos en su proceso de capacitación y experiencia práctica, y los niveles del sistema educativo formal.
- Otros contenidos de dicha Ley serían los siguientes: concesión de créditos con intereses y plazos especiales; dotación de becas de estudio; concesión de canasta básica de alimentos; institucionalización de una fecha del calendario dedicada al voluntariado;etc.

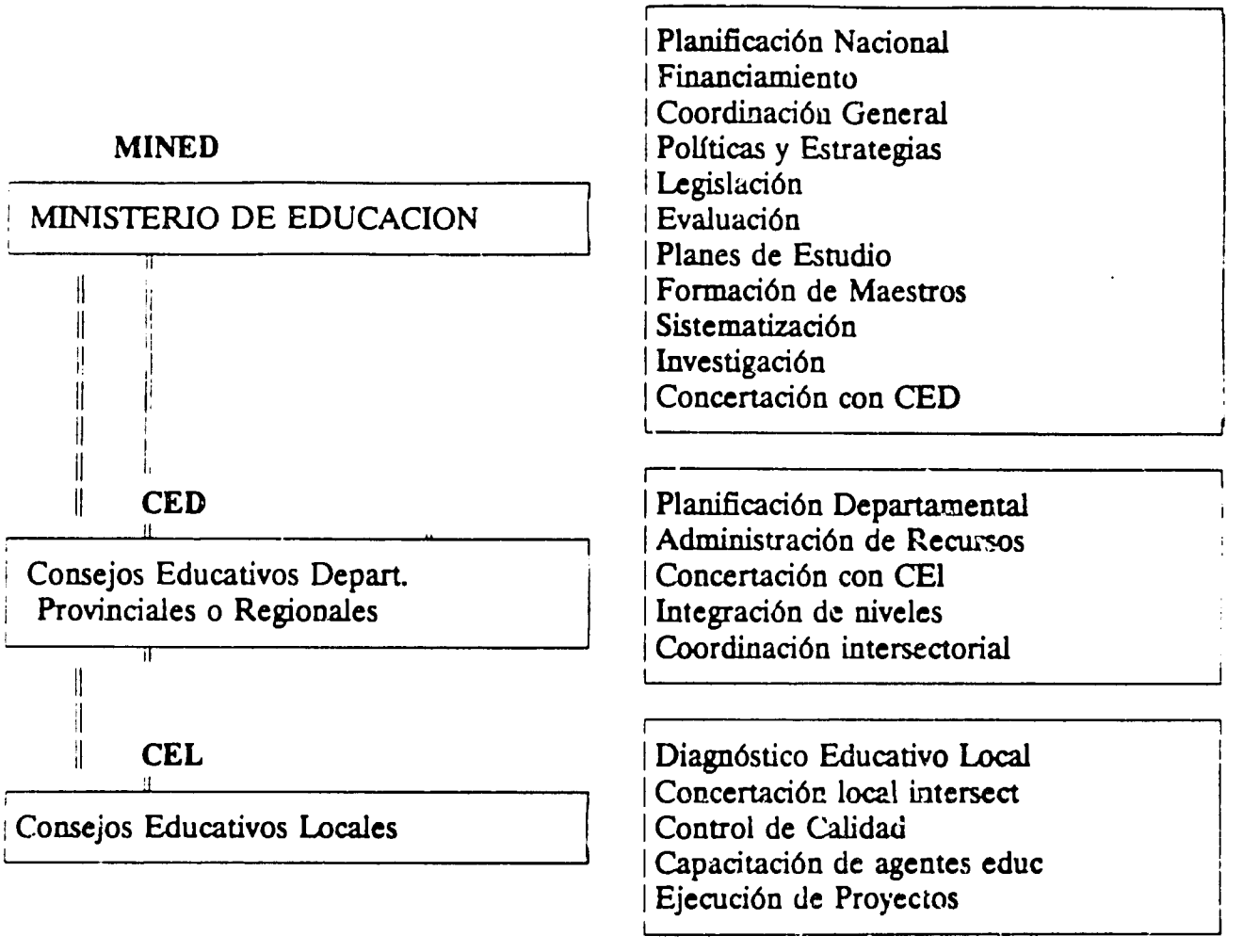
3.- **Las Municipalidades en coordinación y concertación con las OG's y ONG's que tienen presencia en las mismas, deben ser los ejecutores directos de las acciones de Educación No Formal con el propósito de articular las acciones con procesos de desarrollo económico, social y político más amplios.**

- La actual propuesta de creación de Sistemas Locales de Educación (SILED) preparada por PRODERE y la Fundación FES[6], podría servir de base de para la elaboración de nuevas estrategias organizativas que garanticen "la participación de la comunidad, la integralidad de los servicios educativos, el aprovechamiento de

[6] **Cajiao R., Francisco.**, Sistemas Locales de Educación. Documento de trabajo para la reunión regional del componente de educación de PRODERE. Mimeo, Mayo 1993.

recursos y el mejoramiento de la calidad educativa".
- El SILED intenta articular: el desarrollo y modernización del Estado, el desarrollo social comunitario y el desarrollo del sector educativo, y propone el siguiente esquema:

NIVELES DE DECISION



4.- **La reorientación de funciones. El Ministerio de Educación y los demás Ministerios que actualmente ejecutan acciones y programas de Educación No Formal deberían reorientar su función hacia la gestión de recursos técnicos y financieros que serían canalizados a través de las municipalidades.**
- Para el caso de la Educación No Formal y acorde con el esquema anterior, la labor de los Ministerios no debería ser la ejecución directa de proyectos, sino que debería reorientarse hacia funciones técnicas, de investigación y coordinación.
- La experiencia acumulada por la Dirección General de Educación de Adultos

estaría orientada a la formación de especialistas, sobre todo en Alfabetización y Educación de Adultos, y la coordinación permanente hacia afuera (redes regionales e internacionales) y hacia adentro (otras instituciones gubernamentales y organismos no gubernamentales).

- Otra de las funciones importantes a desempeñar por esta Dirección sería la conformación de un sistema de datos eficiente y actualizado sobre los programas de Educación No Formal desarrollados por las distintas instituciones nacionales.

5.- APENDICE. EVOLUCION HISTÓRICA DE LA EDUCACION NO FORMAL EN EL SALVADOR

Hemos sostenido anteriormente que las acciones de Educación No Formal tienen una opción política definida en cuanto que promueven una visión del hombre, de la sociedad y de la historia. Pretendemos ahora identificar las corrientes ideológicas, políticas y económicas que han sustentado dichas acciones, así como los organismos que los desarrollan. De esta manera, podremos analizar la orientación de su trabajo en cuanto al marco conceptual en el que se plantean las acciones educativas.

Este marco conceptual de trabajo de las organizaciones es importante para conocer **por qué** y **para qué** hacen lo que hacen. Es también importante porque determina, en buena medida, el **tipo de relaciones** que se establecen entre ellos. En el contexto que vive el país y ante la necesidad de establecer nuevos mecanismos de relación social, este componente ha de ser tenido en cuenta.

Para la descripción y análisis de los programas desarrollados desde el Ministerio de Educación nos hemos basado en el estudio de **O. Ramirez Pérez y G. Aguilar Avilés** "Sistematización de experiencias de Alfabetización y Educación de Adultos en El Salvador". Para los otros actores, las Organizaciones No Gubernamentales, utilizamos los objetivos explícitos declarados en el "Directorio de Instituciones Privadas de Desarrollo" del PNUD.

1.- LA INSTITUCIONALIZACION DE LA EDUCACION DE ADULTOS. (Del fin de la década de los 40 hasta principios de los 60)

Con la finalización de la II Guerra Mundial y el incremento en los precios del café, el país entra en un período de bonanza económica que permite iniciar el proceso de modernización.

A nivel político, el golpe de estado de 1948 desplaza a los grupos oligárquicos y militares tradicionales para dar paso a los sectores más modernizantes. El apoyo proporcionado a estos sectores por las organizaciones sociales hizo posible un período de estabilidad que duró más de una década.

A nivel educativo se inicia en América Latina la **corriente desarrollista**, según la cual la Educación de Adultos contribuiría al desarrollo a través del mejoramiento de la actividad productiva.

Se trata de un concepto de educación funcional con un fuerte enfoque economicista. La educación es vista en forma bastante optimista como el factor fundamental para el mejoramiento de la producción. Así, las familias pobres pueden mejorar su situación económica mediante la educación y la capacitación laboral.

El concepto que marca los métodos de la capacitación, sobre todo rural, es **el extensionismo**, en el que el campesino tiene el papel de objeto y sujeto de los planes de desarrollo. "El campesino recibe educación sobre la utilidad y la manera de aplicar ciertas técnicas (maquinaria, contabilidad, fertilizantes, etc.), ... pero no recibe elementos para decidir sobre su utilidad, su inserción en su contexto socio-cultural o para optimizar

sus posibilidades de resolver sus problemas o mejorar su nivel de vida".[7]

La labor del Estado consiste en impulsar programas sociales que faciliten a esos pequeños grupos el acceso a la educación para una mayor producción y la educación de adultos se centra en la alfabetización.

Consecuente con este planteamiento, se crea a finales de 1949 el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos, que establece:

"Que la cultura mínima del adulto es condición básica para ulteriores estudios de tecnificación e industrialización de la producción nacional que propicia el gobierno y que se impondrá porque se advierte como resultante de la dinámica económica y social que vive el país en los momentos actuales". (Considerando III del Decreto 365 de 1949)

En el mismo Decreto, aunque se reconoce el elevado índice de analfabetismo, la tradicional marginación de grandes sectores sociales, y se afirma que la alfabetización no es el único recurso para el cambio, pretende que los sectores populares se integren al desarrollo socio-económico mediante la capacitación de los individuos para mejorar la productividad, sin mencionar otras modificaciones necesarias.

En la misma época inician sus actividades seis Organizaciones No Gubernamentales. Tres de ellas son Fundaciones, dos Asociaciones y una Obra Filantrópica ligada a la Iglesia Adventista.

Se trata de instituciones pequeñas (entre 1 y 9 empleados) salvo en un caso, con acciones de carácter humanitario y asistencialista. En sus objetivos institucionales, se puede apreciar una orientación específica al tipo de servicio que ofrece la institución: recaudación de fondos para hospitales, ofrecimiento del patrimonio documental del benefactor, fomento del bienestar material, etc. sin estar ligados a procesos más globales.

Su dedicación principal o especialidad es la educación, su ubicación es San Salvador y su población principal es el niño.

En cuanto a las relaciones que establecen, sólo dos de ellas tienen relaciones de afiliación con organismos internacionales dedicados a la misma actividad. No existe apenas diferencia entre la fecha de inicio de actividades y la fecha de legalización, por lo que se puede considerar que por parte del Estado no existen impedimentos legales para el desarrollo de su labor.

2.- EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD. (Década de los 60).

A nivel político, esta nueva fase se inicia con dos golpes de Estado casi consecutivos (Octubre de 1960 y Enero de 1961) que desembocan en el gobierno del Coronel Rivera, quien gobierna hasta 1967. Se instala así "la nueva era con Rivera", según un dicho popular.

Algunos historiadores califican esta era de la siguiente forma: "Y cual fue esa nueva era?. Fue de nuevo el abandono de las grandes mayorías de los salvadoreños,

---

[7] **Schutter, Anton de** Investigación Participativa. CREFAL, México, 1981. Pág. 35.

formadas por campesinos, obreros y clase media... Fue en fin la recuperación de posiciones dominantes por los sectores retrogados de la economía salvadoreña en connivencia con aquel gobierno culpable de corrupción administrativa y de claudicación ideológica".[8]

En esta nueva etapa, con el apogeo de la corriente desarrollista y tras el triunfo de la revolución cubana,los Estados Unidos diseñan la estrategia de la "Alianza para el Progreso".

Su impacto más importante fue la incorporación del **"desarrollo de la comunidad"** como método de trabajo popular. Este método, introdujo conceptos como los de "participación", "necesidad sentida" y otros que posteriormente serían retomados con nuevo contenido y superados en su mero alcance desarrollista.

En la misma época (fines de la década de los '50 y casi toda la del '60) dentro de la Iglesia se hace presente la **"teología del desarrollo"**. Las encíclicas papales y el propio Vaticano II hicieron que muchos sectores de la Iglesia buscaran comprometerse con el pueblo para lograr su "desarrollo".

Hacia el final de la década también comienza a hacerse sentir la **"pedagogía para la liberación"** de Paulo Freire. En sus trabajos, Freire incorpora el análisis de clases -ajeno hasta entonces en muchos trabajadores populares- y llama fuertemente la atención sobre la necesidad de trascender el caracter instrumental, pragmático y pasivo de fondo, de la "participación" propuesta por el Desarrollo de la Comunidad.

Dentro del sistema oficial, los programas principales de Educación No Formal fueron **La Cruzada Nacional de Alfabetización** y **Las "Brigadas de Educación Fundamental"**.

En cuanto a "La Cruzada" y lo mismo que en el caso de "La Campaña", la visión es desarrollista: "Que el analfabetismo constituye un grave problema social que afecta al desarrollo de la vida democrática de nuestro pueblo, el progreso de nuestra economía y, en general, el desarrollo social de la comunidad. La expresión "alfabetización funcional" significa que la enseñanza de la lectura, de la escritura y del cálculo elemental no se consideran como un fin en sí mismos, sino como un medio de despertar en el alumno la voluntad de superación individual, el anhelo de obtener mejores condiciones de vida, el deseo de llegar a ser un trabajador calificado y el interés de participar activamente en los programas de desarrollo socio-económico que se están realizando".(Decreto 227, Diciembre de 1962, Considerando II)

Las Brigadas de Educación Fundamental son sin lugar a dudas el ejemplo más acabado de la implantación de la corriente del desarrollo comunitario y la Alianza para el Progreso en nuestro país.

"Objetivos de la Educación de la Comunidad en El Salvador son: 1.-Promover el mejoramiento integral de las comunidades mediante un proceso evolutivo de desarrollo. 2.- Coordinar adecuadamente los esfuerzos de otros organismos que persiguen

---

[8] **Castro Morán, Mariano.** Función política del Ejército Salvadoreño en el presente siglo. UCA Editores, 1983. Pág. 226.

objetivos afines, para hacer más dinámica y permanente su acción.

3.- Promover el adiestramiento de líderes locales que sean capaces de continuar el desarrollo de la comunidad, al retiro de una Brigada.[9]

Como otra actividad importante dentro de la corriente desarrollista, se inicia, a partir de 1965, el programa "Pequeños Proyectos de Desarrollo Comunal" financiado por AID, y consistentes en pequeños puentes, caminos vecinales, siembras experimentales, mejoras de las escuelas rurales, casas comunales, puestos de salud, obras de saneamiento, introducción de agua potable, etc.

La importancia adquirida por la experiencia marcó "el principio de su final como obra educativa, pues cuando en los niveles políticos se descubrió su valor y su poder, muy pronto se decidió que el programa no debería pertenecer al ramo de Educación, sino a la Presidencia de la República. Así nació Fomento y Cooperación Comunal (FOCCO). Actualmente se llama DIDECO y pertenece al Ministerio del Interior".[10]

Como exponente de la "teología del desarrollo", surge a inicios de la década Cáritas, la Oficina Nacional y en cinco Diócesis, con objetivos de asistencia y promoción social orientada hacia la población rural de escasos recursos. Sus programas o áreas técnicas de trabajo están relacionados con necesidades básicas como salud, nutrición, educación, producción, etc.

Al final de este período (1967-1968) inician sus actividades otras cinco Organizaciones No Gubernamentales dedicadas sobre todo al desarrollo organizativo, la Educación y Capacitación y la vivienda mínima. Su población principal está constituida por población de escasos recursos del área rural, los miembros de las organizaciones y trabajadores.

Algunas de éstas instituciones asumen los planteamientos de la "pedagogía de la liberación". y comienzan a desarrollar programas de organización comunal o cooperativa, bien directamente o bien mediante el apoyo al fortalecimiento organizativo de las propias organizaciones.

Una visión global de los objetivos explícitamente declarados de las instituciones muestra que no se limitan a los aspectos educativos, sino que se refieren a procesos de desarrollo más amplios que implican de manera especial la formación y capacitación de líderes y la participación activa de la comunidad. Al mismo tiempo, la diferencia de planteamientos hace que se vayan ubicando en un sector social u otro, acentuándose las diferencias ideológicas entre ellas y entre ellas y el Estado.

Por otra parte, todas desarrollan relaciones de afiliación con organismos internacionales con actividades y/o ideología afines a las suyas y sólo una de ellas tiene esta relación, si bien de distinto caracter: técnico, económico o ideológico, con organismos nacionales.

---

[9] **Ramirez Pérez, O. y Aguilar Avilés, G.**, op. cit. Pág. 150.

[10] **Ramirez Pérez, O. y Aguilar Avilés, G.**, op. cit. Pág. 144.

3.- DE LA PEDAGOGIA DE LA LIBERACION A LA EDUCACION POPULAR (Década de los 70)

Tres gobiernos militares marcan nuevamente la época: Gnral. Fidel Sanchez Hernandez (1967-1972); Crnel. Arturo Armando Molina (1972-1977) y Gnral. Carlos Humberto Romero (1977-1979)

"La época que comienza en 1962 y termina con el derrocamiento de Romero se llamará la Era de la Conciliación Nacional. ... Se puede afirmar que la era se caracteriza por el contínuo deterioro de las condiciones políticas y económicas del país; es un descenso impresionante de la respetabilidad y legitimidad del gobierno y en una vertiginosa caída de la calidad de los equipos gobernantes. Es necesario comprender que tres lustros de Conciliación Nacional tuvieron al país en tal estado de postración que solamenta con un cambio radical podían encararse los grandes problemas nacionales".[11]

En la mitad del gobierno de Sanchez Hernandez se produce la Reforma Educativa en la que se destaca la importancia central de la educación básica. En la nueva Ley General de Educación (1971) la finalidad de la educación de adultos, que consideramos como una de las modalidades de Educación No Formal, es "integrar al sistema educativo a las personas que no lo hicieron en su oportunidad o lo abandonaron prematuramente".(Art. 29). Asimismo, la alfabetización tiene carácter funcional y debe conducir a la escolaridad sistemática de adultos, que no es otra cosa sino la equiparación de estos estudios a los ciclos de la educación básica. (Confer. Arts. 30 y 35).

En el ámbito educativo, se profundiza más en el concepto y la práctica de la liberación y así, el trabajo de concientización se ubicó ligándose a proyectos (micro-proyectos) de desarrollo en los que lo social y asistencial de etapas anteriores incorporaron acciones de alfabetización como típicas de la concientización.

Cuando los aportes de Freire encontraban como sujetos de la acción educativa a organizaciones populares con alto grado de organización, estas incorporaron el aporte dentro de una perspectiva de lucha ideológica, y no sólo de acción educativa.

Este acercamiento al planteamiento político de la educación vino a reforzarse y legitimarse con la línea y la inspiración que produjeron los "documentos de Medellín", elaborados en 1968 por la Conferencia Episcopal Latinoamericana, que marcan la aparición de la **"Teología de la Liberación"**.

Ambos aportes superan definitivamente todo enfoque desarrollista e incorporan una visión clasista, estructural. No se trata de "crecer" y "desarrollar" la sociedad capitalista, sino de transformarla, de cambiarla por otro modelo. No se trata ya de incorporar a los pobres al sistema, superando la "marginación", sino de incorporarse a la lucha por cambiar el sistema.

El compromiso con este planteamiento se formula cada vez más en términos de **movimiento popular** que de "el pueblo" abstracto del pasado, y mantiene su característica

---

[11] **Castro Morán, Mariano.** Función política del Ejército Salvadoreño en el presente siglo. UCA Editores, 1983. Págs. 259 y 263.

de trabajo permanente con las bases aunque se trate de grupos, centros, etc. "independientes".

La labor educativa es parte muy importante de su trabajo y ya no se trata de un proceso previo paralelo o separado del resto de las acciones, sino de los momentos privilegiados, sistemáticos y constantes de reflexión y teorización sobre la práctica.

Es el momento de inicio de **la capacitación** entendida como "el proceso que fomenta la capacidad de la población para analizar la realidad y de tomar -dentro de las alternativas viables- las decisiones acordes a sus necesidades para ejecutar, conjuntamente con los organismos de apoyo, acciones que resuelvan sus problemas".[12]

En el contexto nacional, con el gobierno de Romero (1977-1979) se propone el plan nacional "Bienestar para todos", a base de una gran cantidad de "proyectos y programas estratégicos". El número 26 se llamaba "Masivo de Educación de Adultos" y comprendía el Programa de Habilitación para el trabajo (PROHAMO), [con el que la Dirección de Educación de Adultos entró en al campo de la capacitación laboral], Educación básica de Adultos y el Movimiento Salvadoreño de Alfabetización (MOSALVA).

"El Programa 26 no mostraba mayor originalidad salvo la adopción de la idea de una educación permanente. Visto desde sus objetivos ... se movía dentro de la vieja aspiración de incorporar a los marginados a un desarrollo que no quedaba claro".[13]

Es importante constatar que el MOSALVA aunque no cubrió ninguna de las metas previstas (sólo el 1.5% de lo previsto en 1978 y el 2.5% en 1979) incorpora, en su Evaluación, algunos de los conceptos básicos de las corrientes de educación de adultos que hasta ese momento estaban al margen e incluso contrapuestos al sector oficial:

"Si consideramos que el adulto analfabeto, por su misma condición, pertenece ya de hecho al sector menos favorecido de la población, el objetivo (de sacarlo de la marginalidad) se logró en una mínima proporción. Sin embargo, es sumamente dudoso pretender que con haberse alfabetizado el adulto participará más activamente en el campo económico y social, ya que tal participación, **en una sociedad clasista como la nuestra,** no es producto ni mucho menos de un proceso inicial de aprendizaje de la lecto-escritura y elementos de cálculo, **sino de otros procesos más amplios, sociales y políticos, donde participan las clases sociales y el Estado y, de manera especial, los sectores populares debidamente organizados".**[14] [la negrita es nuestra].

Continúa en esta época el crecimiento cuantitativo de Organizaciones No Gubernamentales. No obstante, si en las etapas anteriores habían prevalecido las Fundaciones e instituciones ligadas a las Iglesias, a partir de ahora serán las Asociaciones la principal forma jurídico-organizativa para el desarrollo de los programas

---

[12] **Schutter, Anton de** Investigación Participativa. CREFAL, México, 1981. Pág. 36.

[13] **Ramirez Pérez, O. y Aguilar Avilés, G.,** op. cit. Pág. 181.

[14] **Ramirez Pérez, O. y Aguilar Avilés, G.,** op. cit. Pág. 187.

de Educación No Formal.

De las 14 Instituciones que surgen en esta fase, 10 son Asociaciones, 2 Fundaciones y 2 tienen el estatuto de Misión Internacional. Esta modificación viene a significar un creciente esfuerzo organizativo de los distintos sectores sociales por satisfacer las necesidades básicas de la población.

En efecto, en la mayoría de los casos, la población principal está constituida de manera genérica por "población de escasos recursos económicos" del sector rural. Sin embargo, se inicia también la atención más directa a sectores específicos de la población como "mujeres y niños" o "jóvenes". Sólo en dos casos no se tiene población especial y uno de ellos es la Comisión de Derechos Humanos que, por su propia naturaleza, atiende a todos los sectores.

El surgimiento de esta última es un reflejo de la convulsiva situación que vive el país, de la progresiva "pérdida de confianza" de la sociedad civil en las instituciones del Estado, y de la creciente polarización social.

En cuanto a los objetivos institucionales, se pueden ver también dos corrientes. Por un lado, las instituciones que buscan "fomentar el bienestar material" de la población en general, la "asistencia social" o la "mejora de las condiciones de vida" y por otro, las que buscan o promueven el "desarrollo comunitario integral", mediante procesos educativos para la toma de conciencia, organizativos y democráticos, productivos y autogestionarios.

Las deterioradas relaciones entre sociedad civil y política se reflejan también en el hecho de que las organizaciones que inician sus actividades durante el gobierno del Crnel. Arturo Armando Molina adquieren su personalidad jurídica entre seis y catorce años después. También en el caso de la citada Comisión de Derechos Humanos, que inicia sus actividades en 1978, su personería está aún "en trámite". Para el caso de las dos Fundaciones y las dos Misiones Internacionales la fecha de inicio de las actividades coincide con la fecha de legalización jurídica.

Al igual que en la etapa anterior la primera relación que se da es la afiliación a instancias internacionales. Sin embargo es significativo que practicamente la totalidad de organizaciones surgidas en esta etapa, con excepción de las dos Fundaciones, se afiliarán a las coordinadoras que surgen en la década siguiente.

4.- APOGEO Y CRISIS DE LA EDUCACION POPULAR

(La década de los 80)

El golpe de Estado de Octubre de 1979 y el lanzamiento por parte del FMLN de la "Ofensiva final" en Enero de 1981 marcan el inicio de más de una década de guerra civil de la que la utilización de todos los métodos y teorías bélicas existentes ("la tierra arrasada") y otros nuevos ("la guerra de baja intensidad"), pueden dar un ejemplo de su magnitud.

En el aspecto educativo, la **Metodología de la Educación Popular** basada en la concepción filosófica dialéctica y realizada mediante técnicas participativas se convierte en la forma de hacer y el ideal educativo de buena parte de las organizaciones no

gubernamentales que surgen en esta década. Por otra parte, algunos de sus planteamientos son también asumidos, siquiera a nivel de discurso, por instituciones gubernamentales.

El contexto socio-político del país provoca cierto distanciamiento con las corrientes educativas internacionales sobre la educación de adultos. A pesar de todo, hacia el final de la década y principios de la actual, comienzan a llegar las corrientes generadas en los últimos años de los setenta.

La corriente fundamental es la concepción de **educación permanente**, que supone un replanteamiento de las relaciones de la educación con el resto de procesos sociales, en cuanto que propugna la utilización y el aprovechamiento de todos los medios y formas que contribuyan al proceso educativo y a la participación de la comunidad en su realización.

Otra característica es que la educación ya no es vista como una tarea propia de las organizaciones tradicionalmente encargadas de ella, sino que debe estar presente en todas las entidades promotoras de desarrollo. Con ello, la educación adquiere caracter de **intersectorialidad e interdisciplinaridad** que está contribuyendo aún a la generación de nuevos espacios e ideas sobre contenidos y metodologías.

El propio concepto de participación se refuerza y amplía hasta propugnar la participación de los adultos, grupos y comunidades **en la adopción de decisiones en todos los niveles del proceso educativo** (identificación de necesidades, elaboración de programas, determinación de actividades, evaluación, etc) para garantizar la relación con los procesos económicos, políticos y sociales en que se desenvuelve.

En este contexto, la educación no formal va asumiendo también como meta prioritaria la ampliación de la cobertura de atención a los sectores que tradicionalmente han quedado marginados del sistema. El conocimiento y la práctica que de estos sectores tienen las organizaciones que desarrollan este tipo de educación les convierte en agentes privilegiados.

El Programa Nacional de Alfabetización (1980-1982), como aporte teórico, desarrolló planteamientos propios de la filosofía dialéctica que hasta ese momento quedaban al margen de las instancias oficiales, pero que nunca se llevaron a la práctica debido a la situación militar del país.

En primer lugar, destaca el reconocimiento de que el analfabetismo es un problema generado por la injusta estructura social, planteamiento exclusivo hasta ese momento de la izquierda.

El primer documento del PNA elaborado por el Ministerio de Planificación afirma: "Hoy día la realidad pone en la más clara evidencia la dramática ligazón entre estructura social deteriorada hasta los más riesgosos niveles de desequilibrio y polarización social, y los resultados insatisfactorios de las acciones educativas. ... La alfabetización como instrumento de acceso a la educación requiere superar situaciones caracterizadas por profundas desigualdades socio-económicas y por estructuras sociales inmovibles", ... "Es interesante observar que **en la medida que las instituciones escolares van vinculándose al medio, se desarrolla una mayor cantidad de acciones no formales.**

Ello por la necesidad de suplir cuantitativamente lo que la escuela no atiende y, cualitativamente, por hacer lo que la escuela no realiza, ni piensa hacer. Frente a esta situación muchos opinan que la verdadera educación es la no formal.[la negrita es nuestra].

El PAS es un intento de hacer entrar en acción al PNA. A partir de su visión más estructural del problema del analfabetismo reconoce la insuficiencia de abordar el problema no sólo únicamente desde el Ministerio de Educación, sino desde los distintos Ministerios. Es decir, se plantea la necesidad de "planificar, ejecutar, coordinar y evaluar el proceso de alfabetización para poblaciones organizadas o pertenecientes a instituciones religiosas, sindicales, militares u otras".

Sin embargo, y a pesar de tan acertado discurso, los problemas siguen siendo los mismos: falta de presupuesto, descoordinación entre las diversas instancias oficiales, burocracia, ... además de un poco explicable optimismo sobre la idoneidad del momento (mediados de la década de los 80) para impulsar el Programa: "En El Salvador concurren en estos momentos dos circunstancias indispensables para la alfabetización: cambios estructurales y voluntad política".

Esta década, tiene un crecimiento sorprendente de Organizaciones No Gubernamentales que desarrollan programas de Educación No Formal. Por ejemplo, a partir de 1985 inician sus actividades cada año casi tantas organizaciones como las surgidas durante toda la década de los 60. En todo el período hemos contabilizado 69 Instituciones.

Las figuras jurídico-organizativas principales siguen siendo la Fundación y la Asociación, pero ya no con la diferencia de la etapa anterior sino en cantidad similar. También aumenta el número de instituciones que no tienen personalidad jurídica. Casi cada año hay una organización sin personería jurídica.

La población principal sigue siendo mayoritariamente la de escasos recursos. Los objetivos de las instituciones que trabajan con esta población suelen ser la autogestión y el desarrollo integral, la promoción humana, la capacitación técnico-metodológica, etc.

Aumentan también las instituciones cuya población principal son los miembros de las organizaciones y las que cuentan con membresía institucional, lo que indica la existencia de procesos de concertación entre las Instituciones. Tres de estas instituciones: el Consejo Coordinador de Instituciones Privadas de Promoción Humana de El Salvador, el Comité Intergremial para la Alfabetización y la Fundación Nacional para el Desarrollo, cuentan con 37, 29 y 20 miembros respectivamente. Objetivos explícitos de estas instituciones son "la concertación de estrategias de desarrollo" y la "coordinación de acciones para ofrecer una respuesta integral".

Surgen también instituciones cuya población principal son los "afectados por el conflicto" con diversos objetivos: la asistencia humanitaria; la ejecución de proyectos de emergencia con refugiados, desplazados, repatriados, etc; la atención a lisiados y la reincorporación de los ex-combatientes; la educación en valores y la contribución al proceso de paz; etc.

Otro tipo de instituciones "nuevas" son las que tienen como especialidad la

ecología, orientadas principalmente a la recuperación y protección del medio ambiente y la educación ambiental.

6.- ANEXO ESTADISTICO

INSTITUCIONES SEGUN AÑO DE INICIO DE OPERACIONES (QUINQUENIOS)

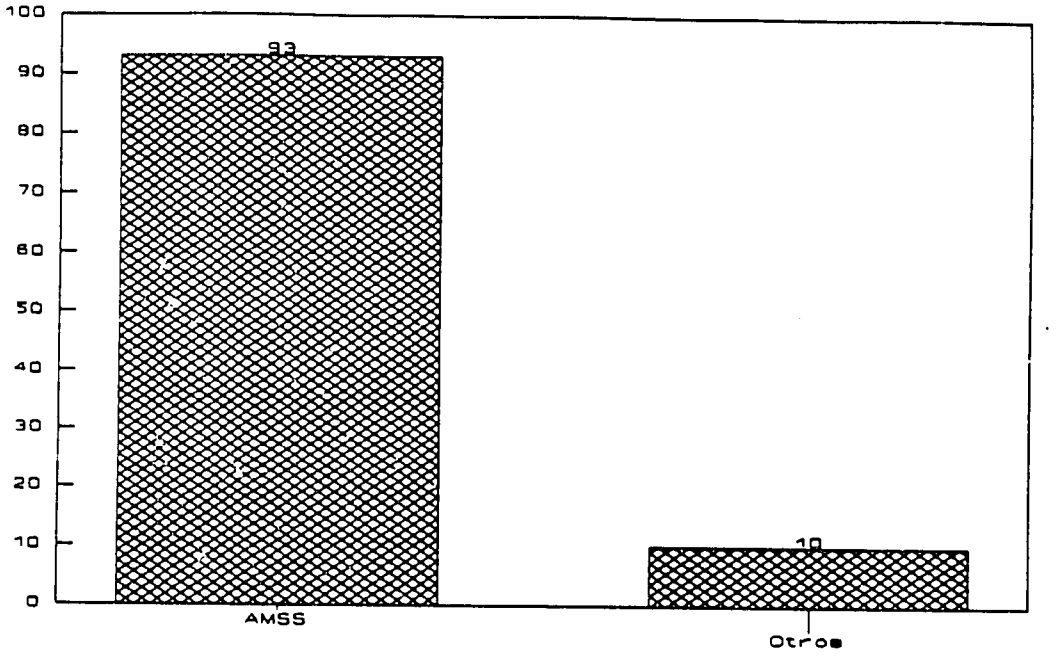
distribución relativa sobre columna y acumuladas ascendentes y descendentes

Año	INSTITUCIONES	% COLUM.	% ACUM. ASCENDENTE	% ACUM. DESCENDENTE
45 - 49	1	0,97	0,97	100,00
50 - 54	2	1,94	2,91	99,03
55 - 59	2	1,94	4,85	97,09
60 - 64	4	3,88	8,74	95,15
65 - 69	6	5,83	14,56	91,26
70 - 74	6	5,83	20,39	85,44
75 - 79	9	8,74	29,13	79,61
80 - 84	12	11,65	40,78	70,87
85 - 89	38	36,89	77,67	59,22
90 - 92	23	22,33	100,00	22,33
Total	103	100,00		

INSTITUCIONES POR DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO DE RESIDENCIA

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NUMERO	% COLUMNA
Ahuachapan	Ahuachapan	1	0,97
Santa Ana	Santa Ana	1	0,97
Sonsonate	Sonzacate	2	1,94
Chalatenago	Chalatenago	2	1,94
La Libertad	Tepecoyo	1	0,97
La Libertad*	**Nueva San Salvador**	**4**	**3,88**
La Libertad	**Antiguo Cuscutlan**	**2**	**1,94**
San Salvador	**San Salvador**	**87**	**84,47**

San Vicente	San Vicente	1	0,97
San Miguel	San Miguel	2	1,94
	Total	103	100,00



* La negrita señala el Area Metropolitana de San Salvador.

INSTITUCIONES POR POBLACION OBJETIVO PRIORITARIA	
POBLACION OBJETIVO	INSTITUCIONES
Afectados por el Conflicto	8
Joven	4
Miembros de organizaciones	6
Minusvalidos fisicos	1
Mujer	6
Mujer y niño	7
Niño	3

Poblacion de escasos recursos	35
Poblacion local	6
Profesionales	1
Tercera edad	1
Trabajadores	1
No tienen definida poblacion prioritaria	24
TOTAL	103

INSTITUCIONES POR DEPARTAMENTO Y AREA

DEPARTAMENTO	Rural	Urbano	Ambas
Ahuachapan	25	13	18
Santa Ana	28	26	14
Sonsonate	32	24	13
Chalatenango	25	12	9
La Libertad	36	21	11
San Salvador	32	80	30
Cuscatlan	28	11	7
La Paz	26	14	9
Cabañas	22	7	5
San Vicente	21	8	6
Usulutan	30	20	15
San Miguel	27	18	12
Morazan	17	9	7
La Union	14	6	3

INSTITUCIONES POR ESPECIALIDAD

ESPECIALIZACION	INSTITUCIONES
Arte y cultura	4
Desarrollo organizacional	6
Desarrollo rural	5
Ecologia	9
Educacion y capacitacion	13
Investigacion	6
Juridico	2
Mujer	4
Salud	15
Vivienda	1

INSTITUCIONES POR PROGRAMA

Agropecuario	47
Ampliacion y fortalecimiento gremial	11
Asistencia e investigacion legal	18
Asistencia humanitaria	33
Capacitacion administrativa	36
Capacitacion tecnica	33
Credito	32
Educacion	100
Fortalecimiento organizacional	30
Infraestructura	21
Investigacion e informacion	28
Materno infantil	40

Medio ambiente	44
Microempresa	36
Nutricion	36
Organizacion comunal	42
Produccion artesanal	27
Salud	69
Saneamiento ambiental	37
Vivienda	28

INSTITUCIONES SEGUN NUMERO DE EMPLEADOS, Y CANTIDAD DE ESTOS POR SEXO.

NUMERO DE EMPLEADOS	INSTITUCIONES	TOTAL EMPLEADOS	MUJERES	HOMBRES
0	6	0	0	0
1 - 5	14	42	27	15
6 - 10	12	87	52	35
11 - 15	15	183	114	69
16 - 20	8	145	71	74
21 - 30	16	414	188	226
31 - 40	8	278	131	147
41 - 50	6	265	123	142
51 - 60	4	222	116	106
61 - 70	2	135	67	68
71 - 80	4	299	165	134
81 - 90	0	0	0	0
91 - 100	2	200	105	95
101 - 200	5	610	229	381
201 - 300	0	0	0	0
≥ 301	1	710	450	260
TOTAL	103	3,590	1,838	1,752

INSTITUCIONES Y CANTIDAD DE EMPLEADOS POR SEXO SEGÚN TIPO DE PERSONALIDAD JURIDICA.

	No. de Instituciones	Total Empleados	Mujeres	Hombres
Fundaciones	25	742	368	374
Corporaciones	2	93	44	49
Asociaciones	28	1,557	866	691
Otros	8	465	185	280
Fundaciones en tramite	9	168	87	81
Corporaciones en tramite	3	41	14	27
Asociaciones en tramite	14	188	122	66
No tiene	14	336	152	184
Total	103	3,590	1,838	1,752

POBLACION DE 4 AÑOS Y MAS QUE NO ESTUDIA, POR MOTIVO DE NO ASISTENCIA A CLASE SEGUN GRUPO DE EDAD.

	TRABAJO	ESCUELA DISTANTE	FALTA DE RECURSOS	NO LE INTERESA	OFICIOS DOMESTICOS	OTROS
TOTAL	32%	3%	20%	17%	14%	14%
4-6	0%	6%	13%	12%	0%	68%
7-9	1%	8%	34%	15%	2%	40%
10-12	8%	6%	38%	21%	5%	22%
13-15	18%	4%	29%	27%	10%	13%
16-18	30%	3%	22%	24%	13%	7%
19-23	36%	2%	21%	16%	18%	7%
24-28	43%	2%	18%	12%	19%	6%
29-33	44%	2%	18%	12%	19%	5%
34-mas	36%	2%	19%	17%	16%	9%

FUENTE: MIPLAN. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992.

% DE LOS QUE ESTUDIAN ACTUALMENTE QUE REPITEN GRADO POR NIVEL ECONOMICO (Educación Básica)

	TOTAL PAIS		URBANO		RURAL	
	Estudian	% repiten	Estudian	% repiten	Estudian	% repiten
Total	1.084,417	12%	545,877	9%	538,540	16%
1er.Quintil	252,431	17%	145,943	11%	117,953	18%
2o. Quintil	258,989	14%	132,528	9%	124,209	17%
3er.Quintil	243,338	11%	117,596	8%	113,455	16%
4o. Quintil	197,545	9%	91,219	6%	107,381	14%
9o. Decil	77,145	6%	32,958	6%	42,682	12%
10o.Decil	54,960	7%	25,633	5%	32,860	12%

Fuente: Ministerio de Educación

ASISTENCIA ESCOLAR POR EDAD Y NIVEL ECONOMICO

Edad	Tot	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Primer Quintil													
Total	53%	7%	16%	30%	55%	66%	74%	75%	76%	71%	64%	53%	45%
Urban	68%	18%	27%	48%	68%	78%	86%	85%	89%	85%	80%	74%	68%
Rural	49%	4%	13%	26%	50%	65%	72%	76%	71%	66%	62%	46%	39%
Segundo Quintil													
Total	59%	11%	20%	38%	62%	71%	80%	83%	81%	78%	70%	59%	52%
Urban	78%	26%	49%	63%	83%	91%	93%	92%	95%	94%	89%	83%	78%
Rural	51%	5%	14%	29%	58%	63%	73%	77%	73%	70%	64%	52%	45%
Tercer Quintil													
Total	68%	20%	36%	54%	71%	84%	87%	88%	87%	84%	74%	72%	58%
Urban	84%	36%	61%	77%	91%	94%	98%	96%	97%	93%	93%	83%	81%
Rural	53%	8%	12%	33%	51%	67%	78%	77%	76%	75%	61%	54%	43%
Cuarto Quintil													
Total	78%	30%	53%	74%	84%	91%	93%	94%	95%	91%	86%	74%	70%
Urban	89%	50%	78%	85%	95%	97%	97%	97%	99%	97%	96%	84%	83%
Rural	60%	11%	21%	44%	61%	80%	78%	85%	81%	75%	63%	60%	44%
Noveno Decil													
Total	84%	41%	69%	83%	90%	96%	90%	96%	96%	94%	89%	79%	81%
Urban	92%	69%	86%	94%	92%	100%	99%	97%	96%	94%	98%	90%	86%
Rural	65%	11%	31%	54%	69%	84%	86%	91%	89%	87%	66%	60%	51%
Decimo Decil													
Total	86%	53%	74%	85%	91%	99%	95%	96%	97%	92%	90%	87%	82%
Urban	92%	74%	78%	98%	94%	97%	98%	97%	98%	100%	91%	96%	91%
Rural	63%	6%	18%	58%	72%	88%	78%	89%	90%	79%	73%	59%	49%

FUENTE: MIPLAN. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992.

POBLACION QUE ESTUDIA 1o. A 9o. GRADOS POR QUINTILES Y ULTIMOS DOS DECILES SEGUN SI REPITEN Y TIPO DE ESTABLECIMIENTO

	TOTAL	PRIMER QUINTIL	SEGUNDO QUINTIL	TERCER QUINTIL	CUARTO QUINTIL	NOVENO DECIL	DECIMO DECIL
TOTAL							
Total	1,084,417	252,431	258,989	243,338	197,545	77,154	54,960
Repiten	12,25%	16,90%	13,99%	11,47%	8,76%	6,38%	6,90%
No repiten	87,75%	83,10%	86,01%	88,53%	91,24%	93,62%	93,10%
OFICIAL							
Total	928,404	244,494	244,570	214,811	153,039	45,640	25,850
Repiten	13,40%	17,26%	14,44%	12,26%	9,44%	7,67%	10,31%
No repiten	86,60%	82,74%	85,56%	87,74%	12,15%	92,33%	89,69%
LAICO							
Total	94,197	3,633	8,230	17,334	26,303	19,114	19583
Repiten	5,63%	10,87%	6,70%	7,02%	6,46%	3,17%	4,26%
No repiten	94,37%	89,13%	93,30%	92,98%	93,54%	96,83%	95,74%
RELIGIOSO							
Total	61,816	4,304	6,189	11,193	18,203	12,400	9,527
Repiten	4,95%	1,42%	5,88%	3,20%	6,40%	6,57%	3,09%
No repiten	95,05%	98,58%	94,12%	96,80%	93,60%	93,43%	96,91%

POBLACION DE 6 AÑOS Y MAS POR CONDICION DE ANALFABETISMO SEGUN SEXO Y GRUPOS DE EDAD

		ALFABETOS			ANALFABETOS		
EDAD	TOTAL	TOTAL	MASCULINO	FEMENINO	TOTAL	MASC.	FEMEN.
TOTAL	4.320.955	3.075.964	1.493.507	1.582.457	1.244.991	536.675	708.316
6	134.475	20.529	9.263	11.266	113.946	56.280	57.666
7-9	403.429	227.224	108.838	118.386	176.205	90.245	85.960
10-12	447.464	370.286	187.088	183.198	77.178	41.682	35.496
13-15	416.841	362.698	177.327	185.371	54.143	27.779	26.364
16-18	361.515	314.868	154.471	160.397	46.647	23.015	23.632
19-23	456.134	382.440	170.690	211.750	73.694	31.919	41.775
24-28	368.039	298.857	139.032	159.825	69.182	26.281	42.901
29-33	305.622	240.188	106.235	133.953	65.434	22.071	43.363
34-mas	1.427.436	858.874	440.563	418.311	568.562	217.403	351.159
TOTAL	100,0%	71,2%	48,6%	51,4%	28,8%	43,1%	56,9%
6	100,0%	15,3%	45,1%	54,9%	84,7%	49,4%	50,6%
7-9	100,0%	56,3%	47,9%	52,1%	43,7%	51,2%	48,8%
10-12	100,0%	82,8%	50,5%	49,5%	17,2%	54,0%	46,0%
13-15	100,0%	87,0%	48,9%	51,1%	13,0%	51,3%	48,7%
16-18	100,0%	87,1%	49,1%	50,9%	12,9%	49,3%	50,7%
19-23	100,0%	83,8%	44,6%	55,4%	16,2%	43,3%	56,7%
24-28	100,0%	81,2%	46,5%	53,5%	18,8%	38,0%	62,0%
29-33	100,0%	78,6%	44,2%	55,8%	21,4%	33,7%	66,3%
34-mas	100,0%	60,2%	51,3%	48,7%	39,8%	38,2%	61,8%

FUENTE: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992.

POSICIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DE EL SALVADOR
EN BASE A LOS PORCENTAJES DE ANALFABETISMO ENTRE 1930 Y 1980

%	1930	1950	1961	1971	1980
80 %	Morazán Chalatenango Cabañas La Unión				
70 %	Sonsonate San Vicente Usulután La Paz Ahuachapán Cuscatlán La Libertad San Miguel	Morazán Cabañas La Unión Chalatenango			
60 %	Santa Ana	Usulután San Miguel Ahuachapán San Vicente Sonsonate	Morazán La Unión Chalatenango Cabañas Usulután		
50 %	San Salvador	La Paz Cuscatlán La Libertad Santa Ana	San Vicente Sonsonate La Paz Cuscatlán La Libertad	Morazán La Unión Cabañas Ahuachapán Usulután Chalatenango San Miguel	
40 %			Santa Ana	San Vicente Sonsonate Cuscatlán	Morazán Cabañas La Unión
30 %		San Salvador		La Libertad La Paz Santa Ana	Usulután San Miguel Chalatenango Ahuachapán Sonsonate San Vicente La Paz Santa Ana
20 %			San Miguel San Salvador		Cuscatlán La Libertad
10 %				San Salvador	San Salvador

FUENTE: El Problema del Analfabetismo en El Salvador, Revista EDA # 1, Dirección de Educación de Adultos. Primer Semestre de 1992.

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

NOVENO CAPITULO

DESARROLLO GERENCIAL

María Antonieta Segura de Harwood

Mercedes Gochez

Enero de 1994

Este es uno de diez capítulos del Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

CONTENIDO

1. INTRODUCCION

I. SITUACION ACTUAL

A. ANTECEDENTES HISTORICOS
B. ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS NACIONALES
C. ESTRUCTURA DEL SECTOR DE CAPACITACION GERENCIAL
    C.1. SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACION
    C.2. SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACION
D. DEMANDA DE CAPACITACION GERENCIAL
    D.1. PARA EL SECTOR PUBLICO
    D.2. PARA EL SECTOR PRIVADO
        D.2.1. PARA MICROEMPRESAS

II. DIAGNOSTICO

A. NECESIDADES DE CAPACITACION GERENCIAL
    A.1. CAPACITACION GERENCIAL PARA EL SECTOR PUBLICO
    A.2. CAPACITACION GERENCIAL PARA EL SECTOR PRIVADO
        A.2.1. CAPACITACION GERENCIAL PARA MICROEMPRESA

B. LIMITANTES DEL SUBSECTOR DE CAPACITACION GERENCIAL
    B.1. SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACION
    B.2. SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACION

C. CARACTERISTICAS DEL SUBSECTOR DE CAPACITACION
    C.1. SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACION
    C.2. SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACION

D. CONCLUSIONES

    A. SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACION
        A.1. DEMANDA DE CAPACITACION GERENCIAL PARA EL SECTOR PUBLICO
        A.2. DEMANDA DE CAPACITACION GERENCIAL PARA EL SECTOR PRIVADO
    B. SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACION
        B.1. DEMANDA DE CAPACITACION GERENCIAL PARA EL SECTOR PUBLICO
        B.2. DEMANDA DE CAPACITACION GERENCIAL PARA EL SECTOR PRIVADO
            B.2.1. DEMANDA DE CAPACITACION PARA GERENTES DE LA MICROEMPRESA

IV. RECOMENDACIONES

A. SUBSECTORES DE CAPACITACION
A.1. SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACION
A.2. SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACION

B. RECOMENDACIONES PARA LA DEMANDA
B.1. DEMANDA DE CAPACITACION GERENCIAL PARA EL SECTOR PUBLICO
B.2. DEMANDA DE CAPACITACION GERENCIAL PARA EL SECTOR PRIVADO
B.2.1. DEMANDA DE CAPACITACION PARA GERENTES DE LA MICROEMPRESA

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

I. RESUMEN

El éxito de las organizaciones e instituciones depende, en gran medida, de la capacidad y habilidad de su nivel gerencial. Del nivel de calidad que alcancen estas organizaciones, dependerá el desarrollo económico y social del país, así como la calidad de vida de la población en general.

Este capítulo está orientado a definir las necesidades de capacitación gerencial que el sector público y la empresa privada, en todos sus niveles (grande, mediana y pequeña) demandan, dedicando especial atención a las microempresas. Se analizan los subsectores educativos a través de los cuales se están capacitando los gerentes estratificados en formal y no formal, así como la eficiencia de éstos. Finalmente, se plantean recomendaciones orientadas a fortalecer la eficacia de los programas de capacitación y de los sistemas que intervienen en su desarrollo profesional como gerentes.

II. DIAGNOSTICO

A. NECESIDADES DE CAPACITACIÓN GERENCIAL

A.1. SECTOR PUBLICO

El sector público se enfrenta ante retos importantes como es la búsqueda de la eficiencia, el proceso de descentralización y desconcentración, así como la privatización; para enfrentarlos es necesaria la búsqueda del desarrollo del personal, la modernización de los sistemas, la tecnificación y la creación de leyes, por lo que las necesidades de capacitación se orientan, prioritariamente, al desarrollo de habilidades gerenciales, comunicación y manejo de recursos humanos y a los aspectos técnicos propios de la gestión pública.

A.2. SECTOR PRIVADO

La globalización de la economía, así como los acuerdos y tratados de comercialización internacional, demandan del sector privado nuevas habilidades para competir en un mercado nacional que permitirá la presencia de productos importados, lo cual hace necesario el reforzamiento en las técnicas de mercadeo y ventas, así como del control de calidad. Estos tratados también abren la oportunidad de exportar y la necesidad de desarrollar un Plan de Reconversión Industrial, demandando nuevas técnicas de exportación, conocimiento de otros mercados y planificación estratégica.
Los cambios sociales provocados por la insurrección, así como los consiguientes acuerdos de paz, en los que se incluyen las reformas al Código de Trabajo, demandan a la gerencia un nuevo estilo de liderazgo y una orientación hacia un manejo eficaz de los recursos humanos lo que incluye, entre otros, técnicas de comunicación, trabajo en equipo y negociación.

A.2.1. MICROEMPRESAS

El crecimiento de este sector incrementará la competencia entre las microempresas en un mercado de bajos recursos, por lo que la capacitación será necesaria para que estas empresas puedan mantenerse y crecer constituyéndose en una fuente de empleo y mejorar las condiciones de vida de sus propietarios y empleados.

Al igual que en los otros sectores, y de acuerdo a los resultados de este estudio, las necesidades de capacitación prioritarias son aquellas relacionadas con la gestión gerencial, con habilidades personales y de manejo de personal.

B. LIMITANTES DEL SUBSECTOR DE CAPACITACIÓN GERENCIAL

B.1 SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACIÓN

-Las deficiencias académicas de los estudiantes que ingresan a los programas de Licenciatura y Maestría en Administración de Empresas obstaculizan el desarrollo de programas de alta exigencia académica

-Los catedráticos no conocen ni utilizan metodologías que permitan la participación activa de los estudiantes.

B.2 SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACIÓN

-La heterogeneidad de los grupos dificulta el aprendizaje para los participantes en los seminarios abiertos.

-Los criterios que las organizaciones utilizan para seleccionar a los participantes, no aseguran que la capacitación sea recibida por las personas que pueden aplicarla en sus funciones.

-Las instituciones oferentes tienen que depender de contrataciones de instructores en el extranjero, especialmente para impartir temas sobre nuevas tecnologías.

-La estructura organizativa de las instituciones oferentes, no les permite ofrecer programas de capacitación en el interior del país.

C. CARACTERÍSTICAS DEL SUBSECTOR DE CAPACITACIÓN

C.1 SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACIÓN

EFICIENCIA EXTERNA

-Se ha generado una sobreoferta de profesionales. Las implicaciones de este fenómeno están relacionadas con el desplazamiento de profesionales a las áreas técnicas y a la disminución de los salarios para la categoría de profesionales.

-En relación a las demandas del mercado laboral, los programas de Licenciatura en Administración de Empresas y Maestrías no están respondiendo de manera eficiente a demandas específicas.

-La necesidad de especialización en áreas funcionales no está siendo satisfecha a través de programas formales.

-Se ha señalado la necesidad de que los estudiantes tengan previamente la oportunidad de vivenciar el mundo real de las empresas, especialmente para los estudiantes de tiempo completo que no trabajan.

-Una de las deficiencias en los planes de estudio es la ausencia de la vinculación Empresa-Estado ya que no se incluyen materias que proporcionen conocimiento del Estado y su gestión administrativa.

EFICIENCIA INTERNA

-Las evaluaciones son "memorísticas" por lo que no facilita la evaluación de habilidades analíticas o de aspectos formativos.

-Los planes de estudio, además de no ser diseñados, no son reforzados con materiales de estudio actualizados.

ACCESO Y EQUIDAD

-Los costos de los programas de Maestría son elevados en relación al nivel de salarios que el medio paga a los profesionales.

-En el caso del acceso de la mujer a los programas de Maestría, donde es del 20-30%, se podría inferir que las razones están relacionadas con la capacidad de pago o con las características socioculturales del país.

C.2 SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACIÓN

EFICIENCIA EXTERNA

-Los seminarios abiertos al público de este subsector, están respondiendo a las necesidades específicas de formación gerencial en áreas especializadas.

-Los programas modulares o de especialización, están contribuyendo al desarrollo de ejecutivos, mejorando la calidad de su trabajo y, también, aumentando las probabilidades de acceso a nuevas posiciones.

-Existe una incongruencia entre las áreas que demandan las empresas y la oferta de seminarios abiertos al público. De acuerdo a la demanda se necesitan programas que enfoquen las áreas de gestión, sin embargo estos seminarios se enfocan prioritariamente a las áreas técnicas.

-Los programas cerrados responden a las necesidades específicas de las empresas.

EFICIENCIA INTERNA

-Los sistemas de evaluación existentes no permiten asegurar el proceso de mejoramiento de las actividades, ya que no se evalúa el aprendizaje de los participantes. La falta de acreditación académica podría ser una limitante en el sistema de evaluación de estos programas.

ACCESO Y EQUIDAD

-El acceso a programas de capacitación gerencial es limitado, debido a los precios elevados de estas actividades.

-En el caso de microempresas, el acceso de la mujer ha sido facilitado por programas desarrollados por Organismos No Gubernamentales; ése también es el caso de los excombatientes que se capacitan a través de programas especiales de capacitación.

D. CONCLUSIONES

A. SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACIÓN

a) Las universidades no están capacitando a los profesionales en las habilidades que el sector privado y público demandan.

b) Los catedráticos de las universidades utilizan metodologías no participativas y su

nivel de actualización técnica es mínimo.

c) En el país no se ofrece una carrera universitaria en gestión pública, ni se ha desarrollado un programa formal para especializar a los profesionales en las áreas funcionales.

d) Las mujeres que ocupan cargos gerenciales reciben menores salarios que los hombres en los mismos cargos y tienen menores oportunidades de acceder a estos cargos, así como a continuar con estudios de maestría.

B. SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACIÓN

a) La capacitación no formal para niveles gerenciales está complementando las deficiencias en la educación universitaria.

b) La especialización técnica en áreas funcionales, así como en gestión pública, se está realizando a través de seminarios.

c) Los programas cerrados tienen un mayor impacto dentro de las organizaciones, ya que responden a necesidades específicas.

d) Para la realización de los planes de modernización del Estado, así como para implantar el proceso de desconcentración y descentralización, será necesario entrenar al personal a través de programas de capacitación no formal.

e) La diversidad de características de los microempresarios dificulta el diseño de programas de capacitación que respondan a las necesidades específicas de los participantes.

IV. RECOMENDACIONES

A. SUBSECTORES DE CAPACITACIÓN

A.1. SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACIÓN

Prioridades en el corto plazo:

a) Las universidades deben desarrollar planes de capacitación y actualización técnica y metodológica de sus catedráticos.

b) Es necesario reestructurar el pensum académico de la Licenciatura en Administración de Empresas en función de las áreas de capacitación demandadas

por los empleadores, incluyéndose en éste el desarrollo de habilidades gerenciales, así como el estudio del funcionamiento del Estado, manteniendo siempre una visión generalista.

El nivel de especialización en áreas funcionales y gestión pública puede ofrecerse desarrollando programas formales de postgrados de un año, después de la licenciatura.

c) Se deben establecer Consejos Académicos que permitan la comunicación entre las universidades y representantes de los diversos sectores.

Prioridades en el mediano plazo:

a) Se deben fortalecer los programas de becas y de créditos educativo para la educación superior; a nivel de maestrías, se debe apoyar especialmente la participación de la mujer.

b) Las universidades deben establecer mecanismos que permitan que los estudiantes desarrollen trabajos y/o pasantías.

A.2. SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACIÓN

Prioridades en el corto plazo:

a) Se deben reforzar los programas de capacitación, específicamente en la metodología utilizada para su diseño, de tal manera que éstos respondan a objetivos pedagógicos de acuerdo a las características de la demanda, así como desarrollar técnicas para medir el impacto de éstos.

b) Desarrollar planes de capacitación para instructores locales.

c) Desarrollar programas de capacitación en el interior del país, especialmente para microempresarios.

B. RECOMENDACIONES PARA LA DEMANDA

Prioridades en el corto plazo:

a) Fortalecer el departamento de recursos humanos en el sector público y privado para que tenga la capacidad de establecer programas eficaces de desarrollo del personal, sistemas de evaluación y seguimiento de la capacitación.

b) El sector público debe contratar programas de capacitación de la empresa privada o de organizaciones como las universidades.

c) Las instituciones del sector público deben asignar, en su presupuesto, fondos para desarrollar programas de capacitación para su personal y sobre éstos, elaborar un plan.

d) El sector privado debe participar en los problemas educativos demandando calidad en la capacitación de los profesionales.

e) Se deben fortalecer las asociaciones de microempresarios.

f) Los programas para microempresarios deben ser puntuales y desarrollar en ellos habilidades gerenciales.

Prioridades en el mediano plazo:

a) Los funcionarios políticos que llegan a ocupar puestos de alta dirección deben ser capacitados en la administración pública a través de programas no formales.

b) El sector público necesita establecer un verdadero sistema de servicio civil, que fomente el desarrollo de los servidores públicos de carrera que ocupen los mandos medios.

c) Es preciso propiciar un crecimiento sostenido de las microempresas.

d) Se hace necesario establecer y/o reforzar una entidad coordinadora del trabajo de las organizaciones en el sector de las microempresas.

e) Crear un sistema de información sobre las microempresas.

DESARROLLO GERENCIAL

María Antonieta Segura de Harwood

Mercedes Gochez

INTRODUCCION

El éxito de las organizaciones e instituciones depende, en gran medida, de la capacidad y habilidad de su nivel gerencial, de donde se deriva la importancia del desarrollo de los recursos humanos que ocupan estas posiciones. Del nivel de calidad que alcancen estas organizaciones, dependerá el desarrollo económico y social del país, así como la calidad de vida de la población en general.

El presente capítulo está orientado a definir las necesidades de capacitación gerencial que el sector público y la empresa privada en todos sus niveles (grande, mediana y pequeña) demandan, dedicando especial atención al sector de microempresas. Se analizan los subsectores educativos a través de los cuales se están capacitando los gerentes, así como la eficiencia de éstos. Planteándose finalmente, recomendaciones orientadas a fortalecer la eficacia de los programas de capacitación y de los sistemas que intervienen en su desarrollo profesional como gerentes.

I. SITUACION ACTUAL

A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los cambios que se han presentado en el entorno económico, político y social de El Salvador han llevado a que, tanto las organizaciones públicas como privadas, incluyéndose las microempresas, desarrollen estrategias para poder enfrentar estas condiciones, lo cual ha demandado de sus niveles de dirección habilidades y capacidades para definir acciones eficaces para la consecución de sus objetivos. Entre los hechos que han tenido un impacto en el desarrollo de los niveles gerenciales pueden mencionarse:

El Salvador ha sido un país tradicionalmente agrícola, con la constitución del Mercado Común Centroamericano al comienzo de los años sesenta, se fortaleció el crecimiento del sector industrial, lo que generó la necesidad de contar con cuadros de profesionales especializados en la producción y áreas funcionales de la organización.

Con el resquebrajamiento del Mercado Común en el año 1969, la industria salvadoreña continuó su desarrollo en el marco de una economía orientada a la sustitución de las importaciones, protegiendo el mercado interno de la competencia de productos

extranjeros a través de altos aranceles.

El entorno salvadoreño experimentó un cambio a raíz del golpe de Estado en 1979, ya que en este período se nacionalizó la banca y el comercio exterior, lo que obligo a las empresas a ejecutar todas las acciones de intercambio comercial con otros países a través de instituciones del Estado y a establecer relaciones comerciales con una banca estatizada. Paralelamente, se estableció el proceso de Reforma Agraria.

Para operativizar estas políticas, el aparato estatal creció. Por un lado, organizaciones ya establecidas como, por ejemplo, el Banco Central de Reserva, asumieron funciones de control y regulación del sistema financiero, así como el control financiero de las operaciones de comercio exterior, lo que demandó adquirir nuevas habilidades técnicas, así como un incremento de sus funciones y del personal. Por otro lado, se crearon nuevas entidades como el Instituto Salvadoreño del Café y el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.

En ese mismo año, la Universidad Nacional de El Salvador fue cerrada debido a su participación como parte de la oposición política, lo que desencadenó un crecimiento de universidades privadas.

La insurrección armada, intensificada a partir de 1980, afectó directamente al sector empresarial obligándolo a desarrollarse en un clima de inestabilidad económica y social, lo que llevó a que la empresa tuviera que operar, entre otros, bajo continuos cortes en el sistema eléctrico causado por el sabotaje, en una economía que presentó alzas en la inflación y con mercados cambiantes en el valor del dólar; esto demandó nuevas estrategias para el manejo financiero.

Los grupos sindicales tomaron un papel activo, lo que requirió por parte del sector publico y privado de nuevas habilidades en el manejo de las relaciones obrero patronales.

A consecuencia de los problemas económicos del país así como por la inestabilidad política, creció el desempleo. Se intensificaron las emigraciones de población de las áreas conflictivas a zonas urbanas más seguras; éstos fueron los principales factores que propiciaron el crecimiento de la microempresa.

Durante el segundo quinquenio de los años 80 se inició un proceso de reorientación de la economía hacia un modelo de promoción de exportaciones, el cual fue apoyado por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el marco del establecimiento de políticas de ajuste estructural.

Ante las condiciones económicas y políticas, se fortalecieron las organizaciones gremiales

que representan al sector privado, como la Cámara de Comercio e Industria, la Asociación Salvadoreña de Industriales y la Asociación Nacional de la Empresa Privada, constituyéndose en grupos de presión para proteger los objetivos de la libre empresa.

En 1987, con el propósito de fomentar el desarrollo educativo profesional y técnico de los Recursos Humanos en El Salvador, un grupo de empresarios tomó un papel activo estableciendo la Fundación Empresarial Para el Desarrollo Educativo (FEPADE) con el apoyo de USAID. Entre las actividades que esta organización ha desarrollado, se encuentra la capacitación de los niveles técnicos y gerenciales del país.

En 1989, el Gobierno de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) asume la administración del Estado. El Plan de Desarrollo Económico y Social del gobierno para el período 1989-1994 se orienta a establecer un sistema de economía social de mercado, enmarcar el rol del Estado en una función normadora, abrir la economía al exterior y asegurar el desarrollo económico y social.

Una de las líneas de acción contenidas en este plan es buscar la eficiencia del Estado; para ello se trata de disminuir su participación a través de la privatización de algunos servicios que se considera no son función del Estado, así como también se trata de reducir su tamaño.

Se define también el establecimiento de un proceso de descentralización y desconcentración, a través del cual se transfieren y delegan funciones a instancias regionales, departamentales y municipales.

Como una medida para reducir el impacto social de las políticas de ajuste estructural se establecen planes para apoyar y fortalecer la microempresa, la cual adquiere importancia ya que constituye una fuente de autoempleo y empleo, así como una alternativa para incrementar el ingreso familiar.

Dentro del marco económico-político, la integración de los países en bloques comerciales ha llevado al resurgimiento de los conceptos unionistas entre los países centroamericanos, y es bajo este contexto como en 1993 se logran concretar acuerdos entre los países del área, siendo los primeros en establecer políticas de libre comercio: Guatemala, El Salvador y Honduras, a los que posteriormente se han suscrito Nicaragua y Costa Rica.

B. ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS NACIONALES

El Ministerio de Educación ha orientado sus esfuerzos prioritariamente a fortalecer la educación básica y media. A nivel de la educación superior universitaria, busca el ejercer un papel normativo, con este propósito ha presentado a la Asamblea Legislativa el

"Proyecto de Ley de Educación Superior", en el cual se propone la creación de una comisión, integrada por los diferentes sectores, que vigile y regule la educación superior.

Con la consecución de los acuerdos de paz en 1992 se establece el Plan de Reconstrucción Nacional, en el cual se definen actividades tendientes a reinsertar a los excombatientes y a los desplazados en la vida productiva. Con este propósito se establecen proyectos que facilitan el acceso a la capacitación productiva y vocacional de corto plazo, adecuándola a la demanda de empleo y al establecimiento de microempresas.

C. ESTRUCTURA DEL SUBSECTOR DE CAPACITACIÓN GERENCIAL

Este apartado hace referencia al subsector de la educación gerencial, el cual se divide en Capacitación Formal y No Formal.

C.1. SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACIÓN

El subsector formal de capacitación gerencial está constituido por los programas de educación superior y maestría cuyo grado es acreditado por el Ministerio de Educación de El Salvador (MINED).

La carrera universitaria que básicamente se orienta a capacitar a los profesionales que ocupan cargos gerenciales es la Licenciatura en Administración de Empresas, siendo la Maestría en Administración de Empresas el nivel superior de postgrado.

Esta Licenciatura se ofrece en El Salvador en 26 universidades, de las 44 existentes en la actualidad. Solamente la Universidad de El Salvador está financiada con fondos del Estado[1].

En 1991, el número de estudiantes en esta carrera fue de 9,848, de los cuales el 19% estudian en la Universidad Nacional de El Salvador y el 81% en universidades privadas. La población femenina en esta carrera equivale al 47%[2].

El pensum académico esta diseñado para que el estudiante apruebe en promedio 47 materias, estimándose que el período mínimo para completarlas es de 5 años, extendiéndose al menos 1 año más para desarrollar un trabajo de graduación o tesis.

---

[1]**Educación Superior en Cifras, MINED: 1992**

[2]**Idem.**

Los programas de estudios desarrollados en esta carrera tienen una orientación bastante generalista, tratando de incluir materias en las áreas funcionales, como puede verse en el cuadro 1, en el que se establece el porcentaje de materias por áreas que se imparten en cuatro de las universidades de mayor matrícula en el país.

CUADRO 1

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PENSUM ACADEMICO
LICENCIATURA EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS

AREAS	PORCENTAJE DE MATERIAS				
	UNIV. 1 %	UNIV. 2 %	UNIV. 3 %	UNIV. 4 %	PROMEDIO %
ADMON. GENERAL	10	13	20	16	15
MATEMATICAS	12	15	8	12	12
CONTABILIDAD	8	10	10	9	9
ECONOMIA	16	13	12	12	13
FINANZAS	8	13	12	14	12
MERCADEO	8	5	6	5	6
PSIC. Y RECURSOS HUMANOS	10	13	6	12	10
ADMON. PRODUC.	4	5	2	5	4
INFORMATICA	2	3	4	2	3
PROYECTOS	4	5	2	5	4
AREAS SOCIALES	14	3	8	5	7
LEGISLACION	4	5	2	5	4
COMUNICACIONES	0	0	2	0	1
INGLES	0	0	4	0	1
TOTAL	100	100	100	100	100

Algunas universidades han desarrollado licenciaturas en áreas específicas como: Mercadotecnia, con una población estudiantil para 1991 de 1,812 estudiantes, impartida en 8 universidades; Seguros con una población de 11 estudiantes para el mismo año, y Administración Bancaria, con 33 estudiantes[3].

Una alternativa para capacitarse en Administración de Empresas, a la que profesionales de otras áreas pueden optar, es el incorporarse en un programa complementario, en el cual se cursan, en promedio, la mitad de las materias del pensum académico de esta licenciatura. Al establecerse, en 1986, los programas de Maestrías en Administración de Empresas en el país, este programa complementario se volvió menos atractivo, disminuyendo su población estudiantil, de tal manera que para el año 1991 fue sólo de 47 estudiantes[4].

Los programas de Maestría en Administración de Empresas en El Salvador son impartidos por la universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), la Universidad Tecnológica y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) la que ha establecido un convenio con la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala.

El número de materias que se incluyen en el programa de estudios varían desde 12 hasta 40. El período para cubrir el pensum académico tiene un promedio de dos años y medio. De acuerdo a cifras del MINED, el número de estudiantes en este nivel educativo para 1991 fue de 221.

La Universidad Tecnológica ofrece también dos programa de Maestrías, uno en Finanzas y otro en Ciencias Políticas y Administración Pública; esta última tiene una matrícula para el presente año de 18 alumnos. Ambos programas constan de 12 módulos, con una duración de 18 meses.

En relación a la población que está participando en los programas de Maestrías, entre el 50% y el 60% de los profesionales son ingenieros, entre un 10% y 20% son licenciados en administración de empresas y el porcentaje restante está constituido por profesionales de las carreras de Computación, Contaduría, Economía, Arquitectura y otras.

C.2. SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACIÓN

En el subsector no formal se incluyen todos aquellos programas de capacitación gerencial que no acreditan un título reconocido por el Ministerio de Educación de El

---

[3]Educación Superior en Cifras, MINED: 1992.

[4]**Idem.**

Salvador.

El objetivo de estos programas es el de actualizar y transferir nuevas tecnologías y metodologías, así como complementar conocimiento y técnicas utilizadas en áreas específicas en el manejo de las organizaciones. Incluyen conferencias cortas, así como cursos y/o seminarios talleres que tienen desde un día de duración hasta programas intensivos de más de 100 horas.

Existen dos modalidades para impartir estos cursos:

a) Seminarios cerrados, en los cuales participan exclusivamente los miembros de las organizaciones que contratan el servicio, siendo generalmente las áreas en las que se capacita: entrenamiento en técnicas específicas, mejoras en el clima organizacional, formación de actitudes gerenciales y programas como calidad total.

   Cabe destacar que la estructuración de estos cursos obedece a una identificación de las necesidades internas de la organización.

b) Seminarios abiertos al público, en los que los participantes provienen de diferentes organizaciones. En este caso, el criterio en base al cual se define este tipo de seminarios es la "demanda" establecida a través de comités asesores y grupos de enfoque.

Con el propósito de identificar las áreas en las que se desarrollan estos seminarios se tomó como fuente las ofertas publicadas en los periódicos durante los meses desde Marzo hasta Septiembre de 1993, las cuales se resumieron en el cuadro número 2.

OFERTA
SEMINARIOS ABIERTOS
PERIODO MAYO-SEPTIEMBRE, 1993

AREA	[illegible]	[illegible]%
MERCADEO Y VENTAS	12	23
CALIDAD TOTAL	6	11
RECURSOS HUMANOS	8	15
PROYECTOS	3	6
FINANZAS	8	15
ADMON GENERAL	4	8
HABILIDADES GERENCIALES	7	13
EXPORTACIONES	2	4
PLANIFICACION ESTRATEGICA	2	4
SISTEMAS DE INFORMACION	1	2
TOTAL	53	100

De aquí puede inferirse que los seminarios abiertos se orientan especialmente a las áreas técnicas como: mercadeo y ventas, y recursos humanos y finanzas, que suman el 53%. Un 13% se asigna a seminarios que desarrollan habilidades gerenciales.

A continuación se mencionan algunas de las organizaciones que ofrecen capacitación gerencial, las que pueden clasificarse en:

a) Instituciones cuyo objetivo es la capacitación entre las que se encuentran:
-La Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), la que a través de su departamento de Desarrollo Gerencial ofrece diplomados, programas, seminarios, talleres y conferencias.

-El Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).

-Consultoría Administrativa Empresarial (CONSADE), se orienta a la capacitación en el sector público.

b) Asociaciones y Gremios, las que incluyen la capacitación dentro de sus objetivos como:

-La Cámara de Comercio e Industria, que imparte seminarios a nivel gerencial a través de su departamento de capacitación y por medio del programa PYME capacita y proporciona asistencia técnica a microempresarios.

-La Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), quien ha formado el Centro de Capacitación Industrial, ofreciendo seminarios de capacitación para sus agremiados y público en general.

-La Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES) y la Asociación de Micro, Pequeño y Medianos Empresarios Salvadoreños (AMPYMES), como un apoyo a sus asociados ofrece programas de capacitación para la microempresa.

c) Algunas instituciones de Educación Superior como la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", la Universidad Tecnológica y la Escuela Superior de Economía y Negocios, ofrecen seminarios y conferencias como una extensión de sus programas.

d) Organismos No Gubernamentales(ONG'S) y Organizaciones Privadas de Desarrollo(PVO'S), quienes están asignando fondos y/o capacitación, así como asistencia técnica a las microempresas, entre las que se encuentra

FINCA, proyecto que otorga créditos y capacitación.

e) Compañías Consultoras y Consultores Independientes. Estos últimos constituyen un grupo de profesionales dedicados a desarrollar seminarios de capacitación dentro de las empresas, el cual constituye una oferta significativa en el mercado, pero que, por sus características, se vuelve difícil de dimensionar con exactitud.

D. DEMANDA DE CAPACITACIÓN GERENCIAL

D.1. PARA SECTOR PUBLICO.

CARACTERISTICAS GENERALES DEL SECTOR

El 13 % de la población ocupada en áreas urbanas para 1990, se encontraba empleada en el sector público, incluyéndose en esta cifra los trabajadores empleados por la ley de salarios, por contrato y a jornal[5].

La administración pública comprende tres niveles de gestión: el nivel centralizado constituido por 13 ministerios, 30 instituciones autónomas y secretarías, el nivel funcionalmente descentralizado de instituciones autónomas y 262 municipalidades[6].

Para el propósito de este estudio se han investigado los ministerios y organizaciones autónomas. No se incluyeron las municipalidades, ya que se consideró que dada la importancia que éstas van adquiriendo en el modelo de administración descentralizada, es necesario un estudio que profundice en las necesidades específicas de capacitación, las cuales no pueden ser determinadas hasta que se hayan establecido las funciones que les serán asignadas.

Al referirse a la administración del sector público, debe señalarse que las diferencias mas grandes con el sector privado son: las organizaciones del sector público son mucho más grandes ya que tienen mayor número de personal; el mercado de los servicios públicos es toda la población, por lo tanto tienen que cubrir demandas mayores; a nivel del desarrollo de sistemas y procedimientos, se dificulta la capacidad para modificarlos ágilmente.

---

[5]"Estructura del Empleo Público y Modernización Administrativa en El Salvador", FUSADES:mimeo.

[6]Idem.

Una de las diferencias básicas entre las organizaciones centralizadas y las autónomas es que las primeras están regidas por disposiciones legales, como es la Ley de Presupuestos, la cual limita la gestión de los recursos humanos y las acciones de personal; por su parte, las organizaciones autónomas poseen un relativo desarrollo normativo y una mayor flexibilidad en su gestión, dada su capacidad financiera y las legislaciones propias de su administración, lo que se refleja en mejores prestaciones para los empleados.

La Ley del Servicio Civil, la cual data de 1961, es el instrumento normativo cuya finalidad es la de regular las relaciones del Estado y el municipio con sus funcionarios y empleados. En esta ley se especifican los aspectos referentes a las normas establecidas para otorgar nombramientos, traslados, licencias, vacaciones etc.; sin embargo, las prestaciones que gozan los empleados del servicio público se encuentran en las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuestos.

Dentro de la estructura del sector público se encuentran, básicamente, dos niveles de personal: uno que está constituido por los funcionarios de elección popular o de confianza del partido en el poder los cuales ocupan las más altas posiciones; y otro que está formado por las posiciones de mandos medios por aquel personal que ocupa puestos operativos y administrativos y que se esperaría permanezcan, a pesar de los cambios de gobierno.

La escala salarial para el sector público se encuentra distorsionada, como puede verse en el cuadro 3:

SALARIO PROMEDIO MENSUAL, POR SECTOR INTITUCIONAL
SEGUN GRUPO OCUPACIONAL TOTAL AREA METROPOLITANA

SEXO Y GRUPO OCUPACIONAL	(1) PRIVADO MIPLAN	(2) PRIVADO FUSADES	(3) PUBLICO MIPLAN	(2/1) %PRIVADO SOBRE PRIVADO.	(2/3) %PRIVADO SOBRE PUBLICO	(1/3) %PRIVADO SOBRE PUBLICO
PROFESIONAL	2.402,00	3.739,00	1.662,00	36	56	31
GERENTE	6.630,00	8.863,00	6.433,00	36	39	3
EMPLE. OFICI.	1.433,00	1.703,00	1.639,00	16	4	-14
TRABAJ.SERV.	668,00	1.249,00	1.277,00	47	-2	-91
CONDUCTORES	1.501,00	1.551,00	1.341,00	3	14	11

*FUENTE: ENCUESTA DE HOGARES DE PROPOSITOS MULTIPLES 1991-1992
MINISTERIO DE PLANIFICACION.

**FUENTE: ENCUESTA SOBRE MERCADO DE TRABAJO . DIREC. FUSADES. DICIEMBRE DE 1992, p. 17.

Los niveles salariales de las posiciones de menor jerarquía son más altos que los salarios de estas mismas posiciones en el sector privado, en cambio los salarios de los niveles gerenciales son más bajos que en el sector privado.

Con el propósito de ejemplarizar lo antes expuesto se han comparado los salarios, resultando que los gerentes del sector privado obtienen salarios mayores en un 39% que los gerentes del sector público. Sin embargo, los salarios de los empleados de servicio del sector público están un 91% por encima de los salarios que el sector privado paga para esta posición.

Las relaciones obrero patronal es en el sector público se caracterizan por la presencia de sindicatos, los cuales periódicamente presentan plataformas reinvidicativas a las direcciones de las instituciones.

CARACTERISTICAS DE LOS RECURSOS HUMANOS

El perfil del gerente del sector público está definido de la siguiente manera[7]: Las posiciones gerenciales, en su mayoría, son ocupadas por personas políticas y/o de confianza para los altos funcionarios. Se señala que son funcionarios comprometidos con el gobierno, muchos son profesionales, los gerentes de línea tienen experiencia técnica, no precisamente en el sector público.

Las debilidades de los gerentes del sector público[8] se orientan en un 90% a las deficiencias en el manejo del personal, la poca capacidad para el trabajo en equipo y el estilo de liderazgo. En el área técnica se menciona: la falta de conocimientos del sector público.

DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Al hablar del desarrollo del personal se debe hacer mención de los departamentos de Recursos Humanos, los que deberían ejecutar las funciones de contratación, capacitación y bienestar del personal. Sin embargo, estas unidades se han constituido en departamentos puramente tramitadores que generalmente no tienen poder de decisión sobre las contrataciones que se realizan, las que usualmente obedecen al patrocinio de políticos y funcionarios de alto rango, confirmando que los puestos gerenciales dentro del sector público son otorgados por política o por amistad. Por otro lado, estas unidades

---

[7]De acuerdo a una encuesta realizada por el equipo de Harvard-FEPADE para este estudio.

[8]idem.

no están preparadas para desarrollar un adecuado proceso de selección de personal.

Los departamentos de personal y sus respectivas unidades de capacitación no cuentan con planes de desarrollo de carrera para su personal y todas manifiestan no tener planes de seguimiento para la capacitación que recibe el personal, por lo que no se presenta la oportunidad de multiplicar los conocimientos y se pierde la evaluación del impacto de la capacitación.

En este sector, a excepción de una o dos organizaciones autónomas, no se desarrollan sistemas de evaluación del desempeño, por lo que no existe un verdadero sistema de incentivos de acuerdo al nivel de rendimiento del personal.

Las unidades de capacitación no cuentan con presupuestos apropiados para desarrollar programas de capacitación, especialmente en los niveles de administración centralizada.

Actualmente, las instituciones públicas han establecido sus programas de capacitación con los fondos de ayuda externa, los cuales están ligados a proyectos específicos que se desarrollan en estas instituciones.

El principal proyecto por medio del cual se están capacitando los mandos medios del sector público es el 519-349 que funciona con fondos de USAID por un monto total de 1.614.000,00 dólares, iniciándose en 1990 y finalizando en 1994. Este proyecto se administra en la Secretaria Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE). Se han capacitado 2,202 funcionarios públicos,2,109 en el país y 193 en el extranjero, en la siguientes áreas: Economía, Administración de Proyectos y Auditoría.

Con la información que las instituciones enviaron a SETEFE, se formula un plan de capacitación anual que no cubre más del 5% de los requerimientos. En base a este plan, se seleccionan los programas de capacitación que se impartirán en las instituciones y los participantes, los cuales son sometidos a concursos organizados en ternas.

El sector público también recibe de otros países becas para estudios, las cuales son manejadas en SETEFE por medio de la unidad de cooperación internacional, quienes reclutan y seleccionan los candidatos.

En muchas ocasiones, estas becas no son otorgadas a las personas que van a utilizarlas de acuerdo realmente a la naturaleza del cargo que desempeñan, sino que los candidatos para estos programas se definen por amistad dentro de la institución.

El no contar con programas de seguimiento dentro de las instituciones del sector público, ni en las instituciones que administran los programas de capacitación para los profesionales que, por medio de becas, estudian programas formales de grado y post

grado tiene como consecuencia el que se pierde el impacto, ya que los profesionales una vez capacitados regresan a las instituciones sin que se les asignen funciones en las que se puedan aplicar los conocimientos adquiridos y por ello éstos buscan mejores oportunidades salariales dentro del sector privado.

Las instituciones autónomas, debido a que tienen mayores presupuestos y autonomía, pueden desarrollar programas de capacitación para su personal.

D.2. PARA EL SECTOR PRIVADO

DESCRIPCION DEL SUBSECTOR

Dentro del sector privado ,después del sector agropecuario, es la industria la que se constituye en uno de los principales motores de la economía, seguida del comercio y los servicios.

En la empresa privada, el 39 % de los gerentes se encuentran en la industria, el 19,4 % en el comercio y el 20% en los servicios. Como un dato de comparación, en la agricultura se encuentra apenas el 4%. De acuerdo a la Encuesta de Hogares de MIPLAN, en 1992 el índice de crecimiento de las posiciones gerenciales se incrementó en un 134 % entre 1985 y 1988, el siguiente año el incremento fue de un 29% y para 1990 decreció en un 1,5 % (Según Encuesta de Hogares, MIPLAN: 1992).

CARACTERISTICAS DE LOS RECURSOS HUMANOS

En relación a los niveles educativos de los gerentes, a través de una muestra de 90 empresas se pudo identificar, de acuerdo a la información contenida en el cuadro 4, que a nivel de gerentes generales el 41% no tienen título universitario, ya que los propietarios de empresas tuvieron hasta hace algunos años la filosofía de contratar como gerentes generales a personas de su confianza, aunque éstos no tuvieran un título universitario; el 30% tienen licenciatura, y el 29% son ingenieros. Estos últimos ocupan posiciones gerenciales dentro de las empresas debido a que la vía de acceso más aceptada para la gerencia general es la gerencia de producción, dada la importancia del proceso productivo. El 63 % de los presidentes de empresas no tienen título universitario , el 21% son licenciados y el 17% ingenieros, por lo que se asume que en esta posición se encuentran representados los propietarios de las empresas.

CUADRO 4

DISTRIBUCION DE LAS GRADOS ACADEMICOS
PARA LAS POSICIONES DE DIRECCION EN LA EMPRESA PRIVADA

CARGO	SIN TITULO	%	LICENCIADO	%	INGENIERO	%	TOTAL
PRESIDENTE	49	63	16	21	13	17	78
GERENTE GENERAL	31	41	23	30	22	29	76
GERENTE DE MERCADEO/VENTAS	38	45	32	38	15	18	85
GERENTE DE ADMON/FINANZAS	43	43	51	51	6	6	100
GERENTE DE RECURSOS HUMANO	21	48	20	45	3	7	44
TOTAL.....	182		142		59		383

FUENTE DIRECTORIO DE ASI

El punto fuerte de los gerentes actuales es que tienen, prioritariamente, experiencia de trabajo, una buena preparación académica y un adecuado manejo de recursos humanos.

Entre sus puntos débiles se menciona el manejo de los recursos humanos, la desactualización de conocimientos, el trabajo en equipo, y en general la comunicación y relaciones con el personal.

DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

El sector privado se ha aglutinado en gremios, tales como la Cámara de Comercio e Industria, la Asociación Salvadoreña de Industriales, la Corporación de Exportadores,

etc., las cuales pueden constituirse en verdaderos grupos de presión para impulsar el desarrollo del sector privado. Estas organizaciones están también desarrollando programas de capacitación e imparten seminarios.

La capacitación de las gerencias en el sector privado se facilita porque existen organizaciones orientadas específicamente a desarrollar programas de capacitación contando con infraestructura encaminada a dicha tarea. Entre ellas se encuentran, además de los gremios, las universidades y consultores independientes.

D.2.1. PARA MICROEMPRESAS

DESCRIPCION DEL SUBSECTOR

A pesar de que existen microempresas que operan formalmente, el mayor porcentaje de éstas son las que constituyen el sector informal de la economía, el cual absorbe el 50% del empleo en El Salvador de acuerdo a la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, 1992.

Este sector ha experimentado durante los últimos años un alto índice de crecimiento, debido a las políticas y planes que para su fomn to y fortalecimiento se están desarrollando .

Se ha dado un énfasis especial a actividades tendientes a involucrar a la mujer en la microempresa como una alternativa para incrementar los ingresos.

Se presenta una dificultad cuando se trata de definir a la microempresa, ya que existe discrepancia en la clasificación entre las mismas organizaciones que atienden este sector. El parámetro más utilizado por las organizaciones financieras, ONGs, PVOs y gremiales es el nivel de activos.

Algunos ejemplos de clasificación: con un límite máximo de activos de 25,000 colones para AMPES(una gremial); en 300,000 colones para PROPEMI, una fundación que provee créditos; 150,000 colones para el sistema financiero privado. Otro parámetro de clasificación que se utiliza para definir a la microempresa es el número de empleados que tiene, éste es el parámetro de mayor coincidencia entre las organizaciones, siendo de uno a cinco empleados.

En un estudio realizado por ISTI/WH para USAID en 1988 se define a la microempresa con las siguientes características: El 53% de las personas que fundaron las microempresas eran asalariados, lo cual indica que el desempleo creó estas empresas. El 15 % se dedicaban a actividades no productivas: como amas de casa y estudiantes,

especialmente en el sector artesanal, a quienes la disminución real de los ingresos obligó a buscar una manera de complementar el ingreso.

La microempresa tiene una amplia distribución en todo el país, por lo que la mayoría de los microempresarios compiten con otros microempresarios o empresas pequeñas ubicadas en sus mismos municipios.

Según este estudio, las áreas en las que se ha impartido mayor asistencia técnica a las microempresas fueron: 62% en producción, mantenimiento y control de calidad y 21% en administración-finanzas, compras, personal.

CARACTERISTICAS DE LOS RECURSOS HUMANOS

El nivel de estudios de los propietarios de microempresas encontrado fue: el 58% han estudiado primaria, el 20% secundaria y el 20% no tiene ningún nivel académico.

La microempresa es una empresa de fácil entrada y fácil salida, los microempresarios cambian fácilmente de producto, reaccionando rápidamente a las demandas del mercado.

Resulta difícil definir el perfil del microempresario, dado que los diversos criterios con que se clasifican las microempresas generan diferentes perfiles. Sin embargo, las características que más se encuentran son:actitud emprendedora, la cual se manifiesta desde el momento en que decidieron iniciar una empresa, no les gustan los controles (la contabilidad), son individualistas, no tienen niveles académicos altos, con frecuencia son empresas familiares, son cortoplacistas, enfocados a la acción, responsables en el manejo de los créditos, conocen la técnica de su negocio, tienen horarios de trabajo más prolongados que otros sectores.

DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Debido a la importancia de las microempresas ha crecido el número de Organizaciones de Desarrollo que coordinan programas orientados al fortalecimiento de este sector; según el Directorio de Instituciones Privadas de Desarrollo de El Salvador (PNUD,1992), existen 67 instituciones atendiendo dicho sector (11 por población objetivo prioritaria, y 56 por programa), Las que, con la finalidad de fomentar su creación y/o fortalecer las microempresas ya existentes, desarrollan programas de capacitación y asistencia técnica. Algunas de ellas tienen programas de crédito. Y otras establecen que la capacitación es un requisito para el otorgamiento de créditos.

El apoyo financiero a este sector es considerable, solamente en el año 1992, el Banco Central de Reserva asignó créditos a este sector por la cantidad de 166.3 millones de

colones.

Dentro del Plan de Reconstrucción Nacional, también se está capacitando en tècnicas para que formen microempresas, a los ex-combatientes, tanto del FMLN como del ejército, y a los desplazados.

II. DIAGNOSTICO

A. NECESIDADES DE CAPACITACIÓN GERENCIAL

A.1. CAPACITACIÓN GERENCIAL PARA EL SECTOR PUBLICO

El sector público se enfrenta ante retos importantes como es la búsqueda de la eficiencia, el proceso de descentralización y desconcentración, así como la privatización; para enfrentarlo es necesaria la búsqueda del desarrollo de personal, la modernización de los sistemas, la tecnificación y la creación de leyes. También deberá buscar nuevas estrategias para el manejo de las relaciones obrero patronales y los sindicatos.

De acuerdo a los resultados del estudio, las necesidades de capacitación prioritarias, son las que se muestran en el cuadro número 5, donde se puede inferir que las áreas que han sido señaladas de mayor importancia son aquellas relacionadas con la gestión gerencial, con habilidades personales y de manejo de personal:

CUADRO 5

NECESIDADES DE CAPACITACION GERENCIAL
SECTOR PUBLICO

AREAS	PRIORIDAD
PLANIFICACION ESTRATEGICA	1
LIDERAZGO	2
COMUNICACION GERENCIAL	3
MANEJO Y MOTIVACION DE PERSONAL	4
TOMA DE DECISIONES	5
TRABAJO EN EQUIPO	6
CALIDAD TOTAL	7
DESCENTRALIZACION	8
GESTION ADMINISTRATIVA	9
TECNICAS DE NEGOCIACION	10
IMPLEMENTACION DE PROYECTOS	11
IMPLEMENTACION DE POLITICAS	12
ANALISIS FINANCIERO	13
SISTEMAS DE INFORMACION GERENCIAL	14
ORGANIZACION	15

A.2. CAPACITACIÓN GERENCIAL PARA EL SECTOR PRIVADO

La globalización de la economía, así como los acuerdos y tratados de comercialización que se han establecido con otros países demandarán del sector privado nuevas habilidades para competir en un mercado nacional que permitirá la presencia de productos importados, lo cual hace necesario el reforzamiento en las técnicas de mercadeo y ventas, así como del control de calidad. Estos tratados también abren la oportunidad de exportar y desarrollar un Plan de Reconversión Industrial. La Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), realizó un diagnóstico en el que se identificaron las siguientes necesidades para poder desarrollar una Reconversión Industrial efectiva: desarrollo de nuevos mercados, la búsqueda de la eficiencia en los procesos de producción, todo los aspectos relacionados con las exportaciones, el control de calidad, técnicas de planificación estratégica, sistemas financieros y sistemas de información gerencial.

Los cambios sociales provocados por la insurrección así como los consiguientes acuerdos de paz en los que se incluyen las reformas al Código de Trabajo demandan de la gerencia un nuevo estilo de liderazgo y una orientación hacia un mejor manejo de los recursos humanos lo que incluye, entre otros, técnicas de comunicación, trabajo en equipo y negociación.

Las necesidades de capacitación para este sector se encuentran resumidas en el cuadro 6:

AREAS	PRIORIDAD
LIDERAZGO	1
COMUNICACION GERENCIAL	2
TRABAJO EN EQUIPO	3
GESTION ADMINISTRATIVA	4
TECNICAS DE NEGOCIACION	5
CALIDAD TOTAL	6
MANEJO Y MOTIVACION DE PERSONAL	7
MANEJO DEL TIEMPO	8
SISTEMAS DE INFORMACION GERENCIAL	9
TOMA DE DECISIONES	10
PLANEACION ESTRATEGICA	11
MANEJO DE JUNTAS	12
ANALISIS FINANCIERO	13
ELABORACION Y ANALISIS DE PROYECTOS	14
ELABORACION Y ANALISIS DE PRESUPUESTOS	15

A.2.1. CAPACITACIÓN GERENCIAL PARA LA MICROEMPRESA

El crecimiento de este sector pondrá presión para incrementar la demanda de capacitación, ya que las microempresas tendrán que competir entre sí por un mercado de bajos recursos. Un reto será la necesidad de crecimiento para que logren, por un lado,

desarrollar fuentes de empleo y, por otro lado, generar mejores niveles de vida para sus propietarios y empleados.

Los programas de fomento de microempresa, especialmente los orientados hacia los desmovilizados, tendrán el reto de fortalecerlos de tal manera que realmente puedan desarrollar sus microempresas y mantenerse en el mercado.

Para poder lograr el desarrollo eficiente y sostenido del sector microempresarial se encontró que los programas de capacitación deben abarcar los aspectos administrativos-funcionales, formativo y técnico, cubriendo las siguientes áreas que se definen en los cuadros 7 y 8:

CUADRO 7

NECESIDADES DE CAPACITACION TECNICA PARA MICROEMPRESARIOS

AREAS	PRIORIDAD
CONTABILIDAD Y COSTOS	1
MERCADEO	2
ELABORACION DE PROYECTOS	3
CONTROL DE CALIDAD	4
ADMON Y PRODUCCION	5
ADMINISTRACION	6
RECURSOS HUMANOS	7
PRESUPUESTOS	8

FUENTE: Grupos de Enfoque.

CUADRO 8

NECESIDADES DE CAPACITACION GERENCIAL PARA MICROEMPRESARIOS

AREAS	
-LIDERAZGO	1
-VISION EMPRESARIAL	2
-INNOVACION	3
-TOMA DE DECISIONES	4
-ETICA	5
-VALOR DE CAPACITACION	6
-CULTURA GENERAL	7
-SERVICIO	8
-NEGOCIACION	9
-CREACION DE EMPRESAS	10
-RIESGOS	11
-BUSQUEDA DE ALTERNATIVAS	12

FUENTE: Grupos de Enfoque

B. LIMITANTES DEL SUBSECTOR DE CAPACITACIÓN GERENCIAL

En esta sección del capítulo se analizan las limitantes básicas de los recursos disponibles como: recursos humanos, físicos y financieros de las instituciones oferentes.

B.1 SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACIÓN

DE PARTICIPANTES

Las deficiencias académicas de los estudiantes que ingresan a los programas de Licenciatura en Administración de Empresas es una limitante para el óptimo rendimiento de los alumnos. Esto obstaculiza el desarrollo de programas con alta exigencia académica y la aplicación rigurosa de exámenes de admisión que harían difícil el acceso.

La mayoría de los estudiantes de los programas de Administración de Empresas son profesionales que trabajan. La disponibilidad de tiempo dedicado al estudio no permite el rendimiento óptimo en dichos programas.

La capacidad de pago de profesionales individuales es una limitante para la formación de gerentes, ya que los salarios percibidos en los sectores público y privado son bajos. Para la población masculina que trabaja en el sector privado, la cuota de Maestría representa un 10%-22% de su salario mensual promedio y para el sector público de un 16%-37%; para la población femenina, las cuotas representan más del 50% del salario promedio mensual para profesionales.

DE DOCENTES

Una limitante en este tipo de programas es la escasez de profesores que conozcan y dominen metodologías que permitan la participación activa de los estudiantes.

Los bajos salarios para los profesores es una limitante para incentivarlos a la dedicación completa de su labor. El tiempo invertido en actividades adicionales como: calificar y preparar clases, no es compensado a través de su salario.

DE RECURSOS FINANCIEROS

El bajo poder adquisitivo de la población estudiantil no permite elevar las cuotas, por lo que limita a las instituciones oferentes a mantener un presupuesto asignado para inversiones que podrían mejorar la calidad.

DE ORGANIZACION

La relación con el Ministerio de Educación limita realizar cambios a los planes de estudio de las instituciones que ofrecen programas de Licenciatura en Administración de Empresas y Maestrías.

DE DISEÑO

El plan de estudios de la Licenciatura y Maestría en Administración de Empresas de algunas instituciones, está diseñado para estudiantes a tiempo completo. Este tipo de diseño no permite a los estudiantes incorporarse rápidamente a la vida productiva.

La ausencia de exámenes de nivelación y pruebas de aptitud antes del ingreso, limitan el rendimiento esperado de los estudiantes.

DE RECURSOS FISICOS

Una limitante de las instituciones que ofrecen estos programas es la falta de instalaciones físicas adecuadas, como aulas, bibliotecas y programas que utilizan tecnología avanzada.

B.2 SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACIÓN

DE PARTICIPANTES

En la modalidad de seminarios abiertos al público, una de las mayores limitantes que dificulta el aprendizaje para el participante es la heterogeneidad de los grupos; esto disminuye el impacto de la capacitación.

Otra limitante en este subsector es que, generalmente, no asisten los participantes que realmente necesitan la capacitación. Este es el resultado de la falta de procesos adecuados de selección.

DE DOCENTES

La limitante en el caso de los instructores que imparten capacitación no formal, está relacionada tanto a la cantidad de instructores disponibles como a la formación de éstos. Las instituciones oferentes tienen que depender de contrataciones de instructores en el extranjero, especialmente para impartir temas de actualidad.

La poca credibilidad de los instructores nacionales para impartir capacitación a la Alta Gerencia o mandos medios, es una limitante para la cobertura, desarrollo de programas de actualización y cambios en las organizaciones.

En el caso de la capacitación para microempresas, la limitante respecto a los instructores es que deben dominar la educación para adultos y metodologías eminentemente prácticas. Y a la vez, se carece de medios de formación especial para docentes que trabajan en la capacitación para este tipo de empresas.

DE FINANZAS

Una limitante para las instituciones oferentes es que los programas de corta duración, especialmente con instructores extranjeros, representan altos riesgos, ya que las inversiones que se requieren son elevadas.

DE ORGANIZACION

Una limitante de la estructura organizativa de las instituciones oferentes, es la poca capacidad de respuesta a las demandas de capacitación en el interior del país. Además, carecen de profesionales especialistas en el desarrollo de recursos humanos y de sistemas de educación para adultos.

DE DISEÑO

La falta de diseño de programas que conduzcan a un proceso de desarrollo organizacional, es una limitante que poseen las instituciones para atender las necesidades inmediatas de capacitación.

El diseño de paquetes "estructurados" sin flexibilidad para adaptarlos a necesidades específicas de las empresas limita el impacto de la capacitación.

Una limitante que obstaculiza el proceso de diseño de capacitación dirigida a microempresas, es la diversidad de niveles educativos y la disponibilidad de tiempo de los participantes.

DE RECURSOS FISICOS

Un obstáculo para desarrollar programas de capacitación no formal, es la falta de espacio físico de algunas instituciones oferentes. Esto les implica recurrir al alquiler de locales que no reúnen las condiciones adecuadas, incrementando sus costos de operación.

C. CARACTERISTICAS DEL SUBSECTOR DE CAPACITACIÓN

En esta sección del capítulo se analizarán la eficiencia, acceso y equidad, administración, costos y financiamiento de las instituciones oferentes en el subsector de capacitación gerencial.

C.1 SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACIÓN

EFICIENCIA EXTERNA

El subsector de capacitación formal ha generado una sobreoferta de profesionales. Las implicaciones de este fenómeno están relacionadas con el desplazamiento de profesionales a las áreas técnicas y a la disminución de salarios para la categoría de profesionales.

En relación a las demandas del mercado laboral, los programas de Licenciatura en Administración de Empresas y Maestrías no están respondiendo de manera eficiente a demandas específicas. Además, la necesidad de especialización en áreas funcionales no está siendo cubierta eficientemente por este sector, ya que los planes de estudio se limitan a proporcionar únicamente la visión general de la gestión administrativa.

Otro parámetro para analizar el plan de estudio de estos programas es en cuanto a la respuesta de las necesidades actuales de la gerencia. Podemos observar que no se han incluido áreas formativas de gestión gerencial tales como: Trabajo en Equipo, Liderazgo, Comunicación y Manejo de los Recursos Humanos, etc. Adicionalmente, tendrían que considerar las necesidades actuales planteadas en este estudio, como son el conocimiento de Mercadeo Internacional, Inversiones Estratégicas, Negociación, Servicio al Cliente, Manejo de Sistemas de Información Gerencial y dominio del inglés, especialmente para formar gerentes del sector privado.

En el mercado laboral hay una necesidad imperante de que los estudiantes tengan previamente la oportunidad de vivenciar el mundo real de los negocios, especialmente en los programas de Administración de Empresas con jornadas diurnas y que reclutan estudiantes que no trabajan.

Finalmente, la deficiencia en los planes de estudio del subsector formal de capacitación gerencial es la ausencia de la vinculación Empresa-Estado, por lo que es necesario incluir materias que proporcionen conocimiento del Estado y su gestión administrativa.

EFICIENCIA INTERNA

En cuanto a eficiencia interna de programas de Licenciatura y Maestría en Administración de Empresas, basamos el análisis en los siguientes parámetros: método de enseñanza, tipo de exámenes o evaluaciones, planes de estudio, materiales utilizados y efectividad de los profesores.

Los puntos fuertes y débiles de los gerentes de 30 empresas encuestadas en este estudio, definieron un perfil básico donde las habilidades de liderazgo, trabajo en equipo, toma de decisiones, negociación son destrezas importantes que tienen que ser parte de la educación formal de futuros gerentes.

La mayor parte de las metodologías expositivas en las universidades, no conlleva a la formación de esas destrezas. Desde ese enfoque, se podría afirmar que los programas formales no son eficientes en su metodología.

El tipo de evaluaciones, en la mayoría de los programas de Administración de Empresas, incluyendo Maestrías; son "memorísticos", que no conllevan a la evaluación de habilidades análiticas o de aspectos formativos.

Los planes de estudio, además de no diseñarse de acuerdo a las necesidades actuales, no son reforzados por materiales de estudio actualizados. La inflexibilidad de los planes de estudio no facilita la incorporación de aspectos de nuevas tecnologías blandas en sistemas de administración, así como de gestión internacional. Internamente las instituciones oferentes no han realizado intentos de realizar revisiones periódicas para rediseñar los planes de estudio y medir sus resultados.

ACCESO Y EQUIDAD

Existen programas que facilitan el acceso a estudiantes de escasos recursos económicos, pero su cobertura es aún limitada.
Las vías utilizadas para esto son: créditos otorgados por instituciones, el otorgamiento de becas y el establecimiento de cuotas diferenciadas.

Los programas de Maestría tienen un costo que varía desde 350 hasta 800 colones mensuales. Para un estudiante que carece de un ingreso mensual o un salario promedio, éste costo es elevado. Sin embargo, se ha encontrado una proporción de alumnos a los cuales la institución donde laboran, les concede el estudio como parte de una prestación.

En el caso del acceso de la mujer a los programas de Licenciatura en Administración de Empresa, éste es del 47% de la población estudiantil. Se podría inferir que la participación de la mujer para estos programas no está limitada. Sin embargo, en los

programas de Maestría, donde el acceso es solamente del 20-30%, podríamos inferir que las razones están relacionadas con la capacidad de pago o por razones socioculturales del país.

ADMINISTRACION Y SUPERVISION

En este subsector formal de capacitación gerencial se puede mencionar que uno de los principales problemas es la falta de sistemas de información, lo cual dificultó la recopilación de datos para esta investigación.

La administración de las universidades necesita de sistemas que aseguren la supervisión y control de sus actividades. Se carece de información básica sobre graduados, rendimiento en el trabajo, información de sus docentes, evaluaciones de materias y revisiones de planes de estudio que se deben utilizar para tomar decisiones.

COSTOS Y FINANCIAMIENTO

Según las entrevistas realizadas para este estudio, las Universidades que desarrollan programas de Licenciatura en Aministración de Empresas y Maestrías, se autofinancian por medio de las cuotas de los alumnos, permitiendo la rentabilidad de los programas.

La Universidad Nacional es una excepción a lo antes mencionado, ya que cuenta con un subsidio del gobierno para su gestión operativa. El sistema de "cuotas diferenciadas" les permite cubrir un porcentaje de sus costos.

Las cuotas de inscripción de los programas de Licenciatura y Maestría no incluyen gastos adicionales de material didáctico, libros y pago por matrícula. Estos gastos son cubiertos por los estudiantes, incrementando el precio del programa completo.

Los convenios especiales con universidades extranjeras
que tienen la Universidad José Simeón Cañas y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) para desarrollar los programas de Maestrías les permiten mantener costos aceptables para establecer precios dirigidos al segmento de gerentes o profesionales ya incorporados en el mercado laboral. Esto les permite mantener un volumen de alumnos para recuperar sus costos de operación.

C.2 SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACIÓN

EFICIENCIA EXTERNA

La modalidad de actividades abiertas al público de este subsector, está respondiendo de alguna forma a las necesidades específicas de formación gerencial en áreas especializadas y están complementando las deficiencias del subsector formal.
La programación de diseños modulares o de larga duración responde, de forma acelerada, a la necesidad tanto de actualización como de especialización.

Estos programas modulares o de especialización están contribuyendo al desarrollo de ejecutivos, mejorando la calidad de su trabajo y también aumentando las probabilidades de incrementos salariales, de ascensos o promociones.

Un estudio de evaluación de las actividades de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo FEPADE, realizado en 1990 refleja los resultados de dichos programas. Un 37% de ejecutivos manifestó que, después de participar en la capacitación, se les asignó mayor responsabilidad en el trabajo, 50% expresó que la capacitación contribuyó para esto; 15% de los gerentes manifestó que el entrenamiento les ayudó para asegurar el incremento de salario; 54% de los gerentes expresó que los cursos les ayudó grandemente para su desempeño en el trabajo[9].

En la modalidad de seminarios abiertos al público, existe una incongruencia entre las áreas que demandan las empresas y la oferta de seminarios, como se ve en el cuadro 9. Según la demanda, se necesitan programas que enfoquen las áreas que no son técnicas; sin embargo, la mayor demanda está en áreas formativas tales como, Cambio de Actitud, Liderazgo, Motivación, Trabajo en Equipo, Manejo de Recursos Humanos. La oferta de este tipo de seminarios está enfocada en la capacitación en áreas de especialización.

Se puede inferir que la modalidad de capacitación abierta a todo público está enfocada a complementar las deficiencias de actualización gerencial y la modalidad de seminarios exclusivos a las empresas, posiblemente, se está concentrando en áreas formativas.

[9]Fuente: Management System International - MID Term Evaluation.

CUADRO 9

COMPARACION ENTRE LA OFERTA DE SEMINARIOS ABIERTOS Y LA DEMANDA DE CAPACITACION GERENCIA

OFERTA*		DEMANDA **	
SEMINARIOS ABIERTOS		SECTOR PUBLICO	SECTOR PRIVADO
AREAS	Frecuencia	AREAS PRIORITARIAS	AREAS PRIORITARIAS
Mercadeo y Ventas	23%	Planeacion Estrategica	Liderazgo
Finanzas y Contabilidad	15%	Liderazgo	Comunicacion Gerencial
Recursos Humanos	15%	Comunicacion Gerencial	Trabajo en Equipo
Desarrollo de Habilidades Gerenciales	13%	Manejo y Motivacion de Persona	Gestion Administrativa
Calidad Total	11%	Toma de Decisiones	Tecnicas de Negociacion
Administracion en General	8%	Trabajo en Equipo	Calidad Total
Desarrollo de Proyectos	6%	Calidad Total	Manejo y Motivacion del Personal
Planificacion Estrategica	4%	Descentralizacion	Manejo del Tiempo
Exportaciones	4%	Gestion Administrativa	Sistemas de Informacion Gerencial
Sistemas de Informacion	2%	Tecnicas de Negociacion	Toma de Decisiones

Fuente Anuncios en los periodicos, Marzo-Septiembre, 1993

Fuente Encuesta aplicada para este estudio

En este subsector no formal, los programas cerrados o exclusivamente para las instituciones responden a las necesidades específicas de las empresas, por lo que esta modalidad es altamente eficiente. La razón fundamental es que tanto el "facilitador" como el diseño del programa están orientados a incorporar procesos de cambio dentro de la institución. De esta manera, la capacitación impacta a la organización, ya que se combina la teoría con la práctica y se resuelven problemas específicos.
Para las compañías consultoras individuales, esta actividad representa un 100% de sus servicios y para las instituciones oferentes con mayor cobertura, representan un 60%.

EFICIENCIA INTERNA

En este subsector de capacitación no formal, la evaluación de los recursos internos tomados en consideración son: la metodología de enseñanza, los sistemas de evaluación de la capacitación y la calidad percibida.

La metodología de enseñanza para gerentes no llega a alcanzar una máxima eficiencia,

ya que para la formación de gerentes se necesita desarrollar programas con una metodología eminentemente práctica, específica y acelerada.

En las actividades abiertas al público, se deben establecer objetivos específicos para la actualización gerencial, sin tratar de desarrollar temarios extensos que no permiten, en un corto período, asimilar los conceptos. Los programas de larga duración o programas exclusivos para las organizaciones permiten maximizar la eficiencia a través de diferentes metodologías de enseñanza de adultos.

Los sistemas de evaluación existentes no permiten asegurar el proceso de mejoramiento de las actividades, ya que no se evalúa el aprendizaje de los participantes. La falta de acreditación académica podría ser una limitante en el sistema de evaluación de estos programas.

Mientras no se desarrollen evaluaciones que midan el cumplimiento de los objetivos específicos de cada programa, no se tendrá información del grado de eficiencia interna de las instituciones.

La calidad percibida de la instrucción de estos programas está basada en aspectos intangibles, como servicios o valores agregados que no son importantes para la formación de gerentes. Este fenómeno es general en todos los tipos de programas ofrecidos en el país. Sin un sistema de seguimiento de los participantes a los programas, no se puede contar con datos de la calidad real de las actividades de capacitación, lo cual ha sido una limitante para este sección del capítulo.

ACCESO Y EQUIDAD

El acceso a programas de capacitación gerencial es limitado, debido a los precios elevados de estas actividades. El precio de los programas abiertos a todo público con duración de 3 días son más elevados que las cuotas de un ciclo de Maestría, limitando así el acceso a profesionales individuales.

En cuanto al acceso de la mujer en estas actividades, se observa que, a pesar de existir programas que faciliten el acceso, su participación es poca. En los programas de capacitación abiertos a todo público, la participación de la mujer es del 25% y en programas para empresas es el 40%.

Las razones de la poca participación de la mujer está relacionada en este caso a la escasez de puestos gerenciales ocupados por mujeres dentro del ambiente laboral.

En el caso de microempresas, el acceso a la mujer ha sido facilitado por programas desarrollados por Organismos No Gubernamentales, así como en el caso de los excombatientes que se capacitan a través de programas de capacitación especiales.

ADMINISTRACION Y SUPERVISION

La oferta de capacitación gerencial está integrada por consultores independientes que cubren la mayor parte de la demanda, así como de gremiales y fundaciones dedicadas a ese fin.

Desde el punto de vista de organización, las gremiales y fundaciones cuentan con una organización claramente definidas, a través de la cual se administran los recursos.

En las gremiales, la organización se caracteriza por una Junta Directiva, miembros y comités que además de la función de capacitar, se orientan a otras áreas de interés para sus asociados. Los temas principales dentro de su capacitación se enfocan al desarrollo del sector privado.

Las gremiales cuentan además con ejecutivos encargados de programas específicos, sin embargo no son especialistas en el área de Educación y Desarrollo de Recursos Humanos. Este es un problema común a todas las instituciones que ofrecen capacitación en este sector.

En la parte administrativa, las instituciones cuentan con personal dedicado a tiempo completo a estas actividades; en la parte operativa o de ejecución de programas, el aspecto de costos limita la contratación de instructores a tiempo completo.

La supervisión de las actividades operativas se lleva a cabo por controles indirectos para las actividades, utilizando reportes de monitoreo, evaluaciones de eventos, opiniones de participantes. Se carece de un sistema de información gerencial para facilitar el control, tanto de costos como de operación.

La administración de oficinas de consultores independientes es menos compleja ya que no cuentan con una estructura definida y formal. El tipo de supervisión utilizado es en forma directa. Estos aspectos les proporciona una ventaja competitiva, ya que su estructura de costos les permite ofrecer capacitación a menor precio.

COSTOS Y FINANCIAMIENTO

Los programas de la modalidad abierta a todo público, organizados por instituciones con sede en el país, presentan una estructura variada de precios al mercado; los rangos de los precios varían de 250 a 1,250 colones diarios.

En la estructura de la oferta de formación gerencial, cabe mencionar la existencia del Instituto Centro Americano de Administración de Empresas INCAE. Los precios de las actividades de INCAE varían de 1,200 a 2,000 colones diarios.

En el caso de los gremios, los precios abarcan un rango de 600 a 1.250 colones diarios; si se asume que la estructura de costos de estas organizaciones es similar, la recuperación de los costos totales es de un 90%.

Estas organizaciones deben encontrar vías de autofinanciamiento, ya que se observa, según los datos obtenidos, que los costos de ofrecer servicios de capacitación son elevados. Aunado a los altos costos por contratación de instructores extranjeros, infraestructura y administración compleja, representan un riesgo para su continuidad.

D. CONCLUSIONES

A. SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACIÓN

a) Las universidades no han desarrollado mecanismos eficaces para identificar las necesidades de capacitación gerencial del sector privado y público.

b) Los programas de Licenciatura en Administración de Empresas tienen deficiencias en la calidad, ya que su pensum académico no está desarrollando en los estudiantes los conocimientos técnicos, ni las habilidades que el sector público y privado demandan de sus niveles gerenciales.

c) Los catedráticos de las universidades utilizan metodologías no participativas y su nivel de actualización técnica es mínimo.

d) Las deficiencias en la educación básica y media de los estudiantes llevan a que las universidades disminuyan sus requisitos de rendimiento académico.

e) Para que la educación sea de calidad, ésta debe ser demandada por todos los componentes del sistema: empleadores, estudiantes y universidades.

A.1. DEMANDA DE CAPACITACIÓN GERENCIAL PARA EL SECTOR PUBLICO

a) No se ofrece en el país una carrera universitaria en gestión pública, ya que, dadas las condiciones salariales así como las oportunidades de desarrollo

profesional en el sector público, no existe interés para especializarse en esta área.

b) El pensum académico de la Licenciatura en Administración de Empresas no incluye materias en gestión pública.

c) La falta de programas de seguimiento que faciliten la aplicación de los conocimientos adquiridos por los profesionales que reciben becas en el sector público trae como consecuencia que se pierda el impacto de estos programas.

d) No existen planes de desarrollo para el personal administrativo del sector público que garanticen el aprovechamiento de las capacidades y habilidades de los profesionales que laboran en este sector.

A.2. DEMANDA DE CAPACITACIÓN GERENCIAL PARA EL SECTOR PRIVADO

a) La Licenciatura en Administración de Empresas está capacitando a los profesionales que ocuparán posiciones gerenciales en áreas funcionales, sobre una base generalista, lo que crea la necesidad de un programa de especialización en Mercadeo, Finanzas y Recursos Humanos.

b) No se incluyen en el pensum académico materias que están siendo demandadas actualmente como: Mercadeo Internacional, Negociaciones y Calidad Total.

c) Las mujeres que ocupan cargos gerenciales reciben menores salarios que los hombres en los mismos cargos y tienen menores oportunidades de acceso a éstos, así como a continuar con estudios de maestría.

B. SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACIÓN

a) La capacitación es un "medio" para desarrollar al personal dentro de las organizaciones y bajo este concepto debe de dársele importancia, no debe ser considerada como "objetivo".

b) Los programas cerrados tienen un mayor impacto dentro de las

organizaciones, ya que responden a necesidades específicas.

B.1. DEMANDA DE CAPACITACIÓN GERENCIAL PARA EL SECTOR PUBLICO

a) Para la realización de los planes de modernización del Estado, así como para llevar a cabo el proceso de desconcentración y descentralización será necesario desarrollar al personal a través de programas de capacitación no formal.

b) Los programas que actualmente se desarrollan, se financian con fondos que provienen básicamente de acuerdos con organismos gubernamentales o internacionales donantes.

c) La especialización técnica en la gestión pública se está realizando a través de programas no formales de capacitación.

d) El desarrollo de los recursos humanos en el sector público será difícil de alcanzar mientras no existan y se apliquen leyes que establezcan procedimientos a través de los cuales se incentive y recompense a los empleados en base a su capacidad y rendimiento.

B.2. DEMANDA DE CAPACITACIÓN GERENCIAL PARA EL SECTOR PRIVADO

a) La capacitación no formal para niveles gerenciales está complementando las deficiencias en la educación universitaria. También está proporcionando conocimientos especializados en las áreas funcionales.

b) La empresa privada reconoce la necesidad de capacitación del personal; sin embargo, no todas las empresas desarrollan programas y presupuestos de capacitación para su personal gerencial.

B.2.1. DEMANDA DE CAPACITACIÓN PARA GERENTES DE LA MICROEMPRESA

a) La diversidad de características de los microempresarios dificulta el diseño de programas de capacitación que respondan a las necesidades específicas de los participantes.

b) Los programas de capacitación que actualmente se desarrollan están orientados a las áreas técnicas, no balanceando el desarrollo de habilidades gerenciales.

c) Los instructores de programas para microempresarios deben conocer y aplicar metodologías de "aprender haciendo", que son las más adecuadas para el nivel de los participantes.

d) Los programas orientados a la formación de microempresas, impulsarán un crecimiento en este sector. Esto incrementará la competencia y al mismo tiempo de se verán impactadas por la liberalización de la economía. Para poder sobrevivir en un ambiente más competitivo las microempresas demandarán capacitación.

IV. RECOMENDACIONES

A. SUBSECTORES DE CAPACITACIÓN

A.1. SUBSECTOR FORMAL DE CAPACITACIÓN

Prioridades en el corto plazo:

a) Las universidades deben desarrollar planes de capacitación y actualización de sus catedráticos, así como promover el uso de metodologías más participativas que propicien el desarrollo formativo de los estudiantes.

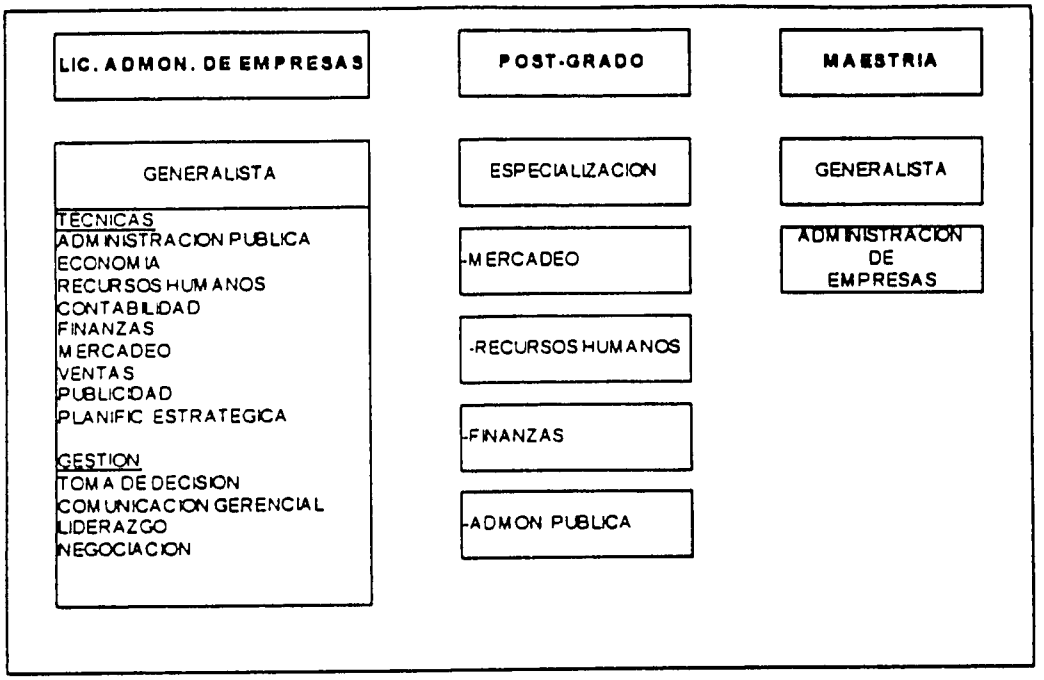
b) Es necesario reestructurar el pensum académico de la Licenciatura en Administración de Empresas, en función de las áreas de capacitación demandadas por los empleadores, incluyéndose en éste el desarrollo de habilidades gerenciales así como el estudio del funcionamiento del Estado, manteniendo siempre una visión generalista.

El nivel de especialización en áreas funcionales puede ofrecerse desarrollando programas formales de postgrados de un año, después de la licenciatura, en áreas como: finanzas, mercadeo, recursos humanos, gerencia y gestión pública, los cuales pueden tener equivalencias para continuar la Maestría, como se esquematiza en el cuadro número 10.

c) Se deben establecer Consejos Académicos que permitan la comunicación entre las universidades y representantes de los diversos sectores.

CUADRO 10

ESQUEMA PROPUESTO PARA LA CAPACITACION FORMAL DE GERENTES



Prioridades en el mediano plazo:

a) Para facilitar el acceso a la educación superior, se deben fortalecer los programas de becas y de crédito educativo. A nivel de maestrías, estos programas deben establecer mejores oportunidades para que las mujeres puedan acceder a este nivel.

b) Las universidades deben establecer mecanismos que permitan que los estudiantes desarrollen trabajos y/o pasantías, con el objetivo de familiarizarlos con el ambiente de trabajo y adquirir experiencia.

Las empresas o instituciones pueden contratar a las universidades para que estas desarrollen consultorías, así como también las tesis pueden ser sustituídas por trabajos específicos dentro de las organizaciones.

A.2. SUBSECTOR NO FORMAL DE CAPACITACIÓN

Prioridades en el corto plazo:

a) Se deben reforzar los programas de capacitación, específicamente en la metodología utilizada para su diseño, de tal manera que éstos respondan a objetivos pedagógicos de acuerdo a las características de la demanda.

b) Desarrollar planes de capacitación para instructores locales, entrenándolos en técnicas pedagógicas y actualizándolos en las áreas técnicas de su especialización.

c) Desarrollar programas de capacitación en el interior del país, especialmente para microempresarios.

d) Desarrollar técnicas para medir el impacto de los programas de capacitación

B. RECOMENDACIONES PARA LA DEMANDA

B.1. DEMANDA DE CAPACITACIÓN GERENCIAL PARA EL SECTOR PUBLICO

Prioridades en el corto plazo:

a) El departamento de personal debe ser el responsable del desarrollo de los recursos humanos de la institución, por lo que es imperante que éstos se fortalezcan técnicamente y que se le asignen las funciones, así como el nivel de autoridad para cumplir sus objetivos.

Para ubicar los departamentos de personal en un nivel que les permita la toma de decisiones, las funciones de éstos se deben orientar a:

-Diseño, establecimiento y ejecución de adecuados programas de reclutamiento y selección de personal, que garanticen la contratación de profesionales capacitados y no recomendados políticamente.
-Mantener los procedimientos de actualización de los manuales de descripción de puestos y su evaluación.
-Desarrollar e implantar un programa efectivo de evaluaciones del desempeño a través del cual se otorguen los ascensos, reubicación del personal, salarios etc.

-Establecimiento de un sistema de administración de sueldos y salarios.
-Administración de las Acciones de Personal.
-Planificación y ejecución de los planes de capacitación del personal.
-Administración de los programas de prestaciones.
-Administración del plan de carrera de los empleados de la institución y otras.

Con el propósito de que los programas de capacitación desarrollados en el sector público realmente tengan un impacto y fomenten el desarrollo de la organización, las unidades de capacitación, como parte del departamento de personal o como unidad independiente, deben ser fortalecidas tanto en sus procedimientos como en la calidad del personal que en ellas labore.

Las funciones que el área de capacitación debe ejecutar son: detección de las necesidades de capacitación, elaboración de planes y presupuestos de capacitación para el personal de la institución; reclutamiento, selección y contratación de las organizaciones que impartan los programas de capacitación; evaluación de los programas desarrollados, seguimiento y planes de multiplicación de los capacitados hacia los otros miembros de la organización y desarrollo de los planes de carrera para los miembros del personal. Para esto, se combinará con otras unidades dentro del área de recursos humanos; también tendrá relaciones con las unidades de coordinación del Sector Público en el área de capacitación para los programas que se realicen a través de becas y financiamiento externo o, en general, para todo el sector público.

La puesta en marcha del fortalecimiento, tanto de las unidades de recursos humanos como de las áreas específicas de capacitación, puede lograrse si se establece por un período definido que podría ser de dos años, una entidad cuya finalidad será desarrollar estas unidades de recursos humanos a través de la capacitación y asistencia técnica y el apoyo en la definición de sistemas y procedimientos así como en el establecimiento de normas.(ver cuadro 11)

CUADRO 11

FORTALECIMIENTO
DE LAS UNIDADES DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PUBLICO
ESTRUCTURA PROPUESTA

UNIDAD DE COORDINACION	UNIDADES TEMPORALES	UNIDADES EJECUTORAS
Unidad de Coordinación de Servicio Civil.	Unidades de Fortalecimiento para el Desarrollo de RRHH.	Unidades de Recursos Humanos en Instituciones Públicas.
- Ley del Servicio Civil - Banco de Datos de RR HH. - Definicion de Politicas Procedimientos - Coordinac. Inter-institucional - Admón. de Recursos Externos para el Desarrollo de RR HH. - Programas de Capacitación General para Funcionarios de Eleccion Publica	- Definicion de sistemas y Procedimientos - Prog. Capacitac. y Asistencia Técnica al Personal de las Unidades de Recursos H.H. - Programa de Implementación. - Definición de Normas y Regulaciones.	- Reclutamiento y Seleccion de Personal - Descripción y Evaluación de Puestos - Evaluación del Desempeño - Sistema de Admón. de Sueldos y Salarios. - Sist. de Admón. de Acciones de Personal (ascensos, traslados, despidos, etc.) - Programas de Capacitación. - Detección de Necesidades de Capac. - Elaborac. de Planes de Capac. - Reclutamiento, Seleccion y Contratac. de Organizaciones de Capacitacion - Reclutamiento y Seleccion de Participantes - Evaluac. de los Programas de Capacitacion. - Programas de Bienestar Personal. - Seguimientos de los Programas. - Activ. para Multiplicación de Conoc. - Programas de Plan de Carrera para el Personal.

Esta entidad creada con el objetivo de fortalecer las unidades puede reducirse y asumir funciones de coordinación interministerial de los aspectos referentes al personal, mantener una base de datos de los recursos del sector público, establecer normas y procedimientos comunes, coordinar el servicio civil, administrar los fondos externos proporcionados a través de becas, desarrollar los planes de capacitación general para los funcionarios de elección pública o que desempeñen puestos políticos, y otros.

Otra alternativa para fortalecer las unidades de personal, justificada bajo el argumento de evitar crear una nueva organización es reforzar la unidad ya existente, que dentro de la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE), se encarga de administrar los programas de capacitación y

otorgamiento de becas, manteniendo las funciones de esta unidad con una fecha de terminación hasta que se desarrollen las unidades dentro de los ministerios.

Una tercera alternativa es contratar una organización privada que se encargue de desarrollar los sistemas, fortalecer y asesorar a las unidades de capacitación como parte de un proyecto.

El Gobierno debe buscar financiamiento en organismos donantes e, incluso, de los fondos del proyecto 349, para establecer la unidad de fortalecimiento de los departamentos de personal y para establecer la unidad coordinadora, las cuales harán más efectivos los esfuerzos que se están haciendo en modernizar el sistema público, ya que fortalecería y desarrollaría institucionalmente la organización.

b) El sector público debe contratar los programas de capacitación de la empresa privada o de organizaciones como las universidades.

c) Las instituciones del sector público deben asignar en su presupuesto fondos para desarrollar programas de capacitación para su personal y sobre éstos, elaborar un plan.

d) Se debe reajustar la escala salarial del sector público, de tal manera que se puedan ofrecer salarios competitivos en las posiciones gerenciales y mejorar los niveles salariales.

Los presupuestos para financiar estos salarios pueden obtenerse a través de una redistribución de los mismos presupuestos, invirtiendo los fondos que puedan estar disponibles debido a las personas que han salido del sistema, ya sea por renuncia o porque han sido despedidas.

Prioridades en el mediano plazo:

a) Los funcionarios políticos que llegan a ocupar puestos de alta dirección debe ser capacitados en la administración pública a través de programas no formales.

b) El sector público necesita establecer un verdadero sistema de servicio civil, que fomente el desarrollo de los servidores públicos de carrera que ocupen los mandos medios.

Este sistema establece los requisitos para la contratación de personal y, posteriormente, orienta los planes de carrera para que los servidores públicos vayan avanzando dentro del sistema, obteniendo experiencia en los puestos de trabajo; la capacitación es un requisito para los ascensos, al igual que las evaluaciones del desempeño.

Este sistema debe permitir también la movilidad del personal entre todo el sistema público, de tal manera que se abran mayores oportunidades de ascenso en conjunto de todos los ministerios y que todo el sistema pueda ser alimentado con profesionales de alto rendimiento ya comprobado.

Para la coordinación del plan de servicio civil, se recomienda establecer una unidad coordinadora para todo el sector público, en la cual se pueden ubicar también las unidades creadas para fortalecer los departamento de personal y capacitación.

B.2. DEMANDA DE CAPACITACIÓN GERENCIAL PARA EL SECTOR PRIVADO

Prioridades en el corto plazo:

a) Fortalecer el departamento de recursos humanos para que tenga la capacidad de establecer programas eficaces de desarrollo del personal, sistemas de evaluación y seguimiento de la capacitación.

b) El sector privado debe participar en los problemas educativos demandando calidad en la capacitación de los profesionales.
Una estrategia orientada a reforzar la participación del sector privado para desempeñar un papel activo en la búsqueda de la calidad de todo el sistema educativo es organizar foros en los cuales participen los directivos del sector privado para analizar las implicaciones de los problemas educativos del país. FEPADE y FUSADES deberían continuar un liderazgo en este sentido, así como las gremiales.

B.2.1. DEMANDA DE CAPACITACIÓN PARA GERENTES DE LA MICROEMPRESA.

Prioridades a corto plazo:

a) Se deben fortalecer las asociaciones de microempresarios para que éstos se constituyan en un verdadero apoyo para sus asociados a través de la oferta de servicios como son la capacitación y la asistencia técnica.

b) Los programas para microempresarios deben ser puntuales y desarrollar en ellos habilidades gerenciales.

c) Es necesario desarrollar un plan de capacitación especial para los instructores que desarrollan programas en este sector.

Prioridades a mediano plazo:

a) Es preciso propiciar un crecimiento sostenido de las microempresas de tal manera que cumplan uno de los objetivos para los que fueron creadas, como es el de crecer y constituirse en fuente de empleo. Para ello, se debe procurar que los programas sean desarrollados a través de niveles de capacitación (programas secuenciales o modulares) que orienten a estas empresas en su evolución.

b) Se hace necesario establecer y/o reforzar una entidad coordinadora del trabajo de las organizaciones en el sector de microempresas, con capacidad para desarrollar una estrategia nacional que incluya las diferentes organizaciones.

c) Con el propósito de retroalimentar las organizaciones de desarrollo para que puedan establecer sus planes de acción, es necesario crear un sistema de información que defina las características del sector de microempresas, las necesidades de éstos y el impacto de los programas que se están desarrollando.

BIBLIOGRAFIA

-AGUILAR, JUSTO. TOBAR, SABAS.INFORME-PROPUESTA MARCO DE CREACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO DE EL SALVADOR. Programa de Modernización de la Administración de los Recursos Humanos. Programa de Asistencia Técnica ICAP-IEAP. Julio 15,1993.

-AGUILAR, JUSTO. TOBAR, SABAS.ANALISIS SOBRE LA ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y GESTION DE LAS OFICINAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS DE EL SALVADOR. Programa de Modernización de la Administración de los Recursos Humanos. Programa de Asistencia Técnica ICAP-IEAP. Marzo 29,1993.

-AGUILAR, JUSTO. TOBAR, SABAS.DISEÑO PROGRAMATICO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. Programa de Modernización de la Administración de los Recursos Humanos. Programa de Asistencia Técnica ICAP-IEAP. Julio 15,1993.

-AGUILAR, JUSTO. TOBAR, SABAS.DIAGNOSTICO SOBRE CLASIFICACION Y VALORACION DE PUESTOS EN EL SECTOR PUBLICO DE EL SALVADOR Programa de Modernización de la Administración de los Recursos Humanos. Programa de Asistencia Técnica ICAP-IEAP. Mayo, 1993.

-APOYO INSTITUCIONAL A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA (MYPE).BOLETIN ECONOMICO Y SOCIAL No.81.Departamento de Estudios Económicos y Sociales. FUSADES. Agosto-1992.

-ASPECTOS A CONSIDERAR EN LAS PRIORIDADES Y OBJETIVOS DE DESARROLLO.BOLETIN ECONOMICO Y SOCIAL No. 92. Departamento de Estudios Económicos y Sociales. FUSADES.Julio-1993.

-CROUCH, LUIS.PROYECTO SOBRE REFORMA DE POLITICAS EDUCACIONALES. Research Triangle Institute. Mayo de 1993. (mimeo).

-DEWEES, ANTHONY. KLEES,STEVEN.AN ASSESSMENT OF EDUCATION AND THE LABOR MARKET IN EL SALVADOR. Florida State University. October 1993. (Draft).

-DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS DEL MINISTERIO DE EDUCACION DE EL SALVADOR. Documento de trabajo #13.

Dpto. de Estudios Económicos y Sociales. FUSADES.Junio 1990.

-DIAGNOSTICO SECTORIAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA. Programa de Reconversión Industrial. Asociación Salvadoreña de Industriales, ASI. Julio 1991.

-DICER, GARY N., PROF. MELENDEZ, MARIA F., TENDENCIAS EDUCACIONALES EN LOS PROGRAMAS DE MBA EN EE.UU. Y SUS EFECTOS EN AMERICA LATINA. College of Business Administration. University of Tennessee.

-DIRECTORIO DE ASOCIADOS 92-93. Asociación Salvadoreña de Industriales ASI.

-DIRECTORIO DE INSTITUCIONES PRIVADAS DE DESARROLLO DE EL SALVADOR. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo PNUD. Noviembre 1992.

-DIRECTORIO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE EL SALVADOR. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. 1993.

-DRAFT REPORT OF 1989 EL SALVADOR MICROENTERPRISE SURVEY. Documento preparado por la firma D. Carr para la AID.
Enero 1989. (Sintesis).

-DRAFT REPORT OF 1989 EL SALVADOR MICRO ENTERPRISE. ISTI/WH 1990 (mimeo.).

-EDUCACION SUPERIOR EN CIFRAS. Anuario 1991-1992. Dirección de Educación Superior. Ministerio de Educación.

-EDUCACION SUPERIOR EN CIFRAS. Anuario 1988-1989. Dirección de Educación Superior. Ministerio de Educación.

-EDUCACION SUPERIOR EN CIFRAS. Anuario 1990-1991. Dirección de Educación Superior. Ministerio de Educación.

-EDUCATION AND MANAGEMENT:STRATEGIC ALLIANCE 1993 CLADEA PROCEEDINGS. Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración, CLADEA'S XXVIII Assembly, November 7-10 1993.

-EMPLEO, INGRESO Y POBREZA RURAL. BOLETIN ECONOMICO Y SOCIAL No.91. Departamento de Estudios Económicos y Sociales.
FUSADES. Junio-1993.

-ENCUESTA SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO (DICIEMBRE DE 1992). Dpto. de Estudios Económicos y Sociales .FUSADES.

-ENCUESTA DE HOGARES DE PROPOSITOS MULTIPLES. URBANO Y RURAL. Volumen I y II. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Octubre 1991- Marzo 1992

-ENTREPRENEURSHIP TRAINING AND THE STRENGTHENING OF ENTREPRENEURIAL PERFORMANCE.Management Systems International MSI. May 1990.

-ESTUDIO SOBRE LAS NECESIDADES DE CAPACITACION Y DEMANDA DE EMPLEO EN EL SALVADOR. Folleto del Programa de Becas para la Paz en Centroamérica. Abril 1989 (Primer Informe).

-ESTUDIO SOBRE LA SITUACION DEL SECTOR PRIVADO EN LOS DEPARTAMENTOS DE CHALATENANGO, CUSCATLAN, USULUTAN, SAN MIGUEL, MORAZAN Y LA UNION,(SECTORES DE INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS). USAID/Mision El Salvador. Enero de 1989.

-EVALUACION DE PLANES TRIMESTRALES. RESUMEN TRIMESTRAL DE RESULTADOS. ABRIL-MAYO-JUNIO/1992. FUNDACION EMPRESARIAL PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO,FEPADE.

-GOMEZ, JUAN ENRIQUE. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL SOBRE LAS EMPRESAS CHILENAS: UNA HIPOTESIS PARA TRABAJO FUTURO.Department of Management. School of Economic and Administrative Sciences. Universidad de Chile.

-HAITI. EDUCATION AND HUMAN RESOURCES SECTOR ASSESSMENT. Volume IV. IEES, March 1987.

-INDONESIA, EDUCATION AND HUMAN RESOURCES SECTOR REVIEW. IEES. April 1986.

-INFORME SOBRE CLIMA DE NEGOCIOS Y ACTIVIDAD ECONOMICA. Trimestre III, 1993. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES.

-LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN EL SALVADOR.BOLETIN ECONOMICO Y SOCIAL No. 66.Departamento de Estudios Económicos y Sociales. FUSADES. Mayo-1991.

-LAS FINANZAS PUBLICAS: AVANCES Y VACIOS DE LA REFORMA. BOLETIN ECONOOMICO Y SOCIAL No.93. Departamento de Estudios Económicos y sociales. FUSADES. Agosto de 1993.

-LEON, RICARDO YOHALMO. ESTUDIO DEMANDA DE EMPLEO EN EL SALVADOR .Marzo de 1991.

-LEY DE SERVICIO CIVIL. Editado por la Secretaría de Información de la Presidencia de la República. Imprenta Nacional,julio 1982.

-MEMBERSHIP DIRECTORY 1993. American Chamber of Commerce of El Salvador.

-MEMORIA DE LABORES DE LA FUNDACION EMPRESARIAL PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO, FEPADE8. (1991-1992).

-MEMORIA DE LABORES DEL MINISTERIO DE EDUCACION. (1991-1992).

-MEMORIA 1992. BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR

-METHODOLOGY REPORT OF THE SURVEY OF MICROENTERPRISES IN EL SALVADOR. Folleto de la International Science and Technology Institute, Inc. Enero, 1990.

-MILLER, MYRON M. AN INNOVATIVE ARCHITECTURE FOR DEVELOPING BUSINESS OUTREACH PROGRAMS. Michigan State University. October 1993. (mimeo.)

-NOOR, ABDUN. EDUCATION AND BASIC HUMAN NEEDS. The World Bank. Washington, D.C., U.S.A.

-PIGOZZI, MARY JOY. CLEUTAT, VICTOR J. EDUCATION AND HUMAN RESOURCES SECTOR ASSESSMENT MANUAL. Florida State University. August 1988.

-PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL, RESUMEN EJECUTIVO. Folleto del Min. de Planificación y Coordinación del Desarrollo
y Social. Marzo de 1992.

-PRIMER SIMPOSIO CONSULTIVO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA SALVADOREÑA. Vicepresidencia de la Republica, Comision Nacional de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, PNUD, Banco Central de Reserva de El Salvador, ABANSA y Embajada de Israel. San Salvador, El Salvador, Octubre, 1992.

-PROYECTO DE LA LEY DE EDUCACION SUPERIOR. Julio de 1993.

-PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile,1981.

-RAMIREZ,NOEL. EL EMPRESARIO Y SU ENTORNO ECONOMICO. (EDIT. UNIVERSITARIA CENTROAMERICANA,1a. Edición.Costa Rica, 1987).

-RECINOS, ORLANDO. ESTRUCTURA DEL EMPLEO PUBLICO Y MODERNIZACION ADMINISTRATIVA EN EL SALVADOR. Documento de trabajo #17. Dpto. de Estudios Económicos y Sociales.FUSADES.

-REPORTE SOBRE LAS ENCUESTAS PARA EMPRESARIOS Y EDUCADRES. The Inter-American Management Education Foundation. Folleto del The Washington Consulting Group, Washington D.C., 20 de mayo de 1993.

-REVISTA TRIMESTRAL BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR. JULIO-AGOSTO-SEPTIEMBRE 1993. Gerencia de Estudios Econ.

-REVISTA TRIMESTRAL BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR. ABRIL-MAYO-JUNIO 1993. Gerencia de Estudios Economicos.

-SITUACION Y SENTIR DE EMPLEADOS Y DESEMPLEADOS URBANOS DE EL SALVADOR.Serie Informes #22. Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", U.C.A. Noviembre 1989.

-TOYNE, BRIAN. INTERNATIONALIZING THE BA FACULTY IS NO EASY TASK. Internationalizing Business Education, S. Tamer Cavusgil (ed). East Lansing, Michigan:Michigan State University, 1993;45-64.

-UN POSTGRADO INTERNACIONAL PARA FORMAR LIDERES PARA LAS EMPRESAS DE AMERICA LATINA.CLADEA 1994. FLORIDA INTERNATIONAL UNIVERSITY, Miami. Programa M.B.A./U.C.

-VAUGHAN,GARY L. PAUTAS PARA PROGRAMAS DE ASESORAMIENTO GESTIONAL PARA MICROEMPRESAS. Cuerpo de Paz. Oficina para la Colección y el Intercambio de Información, septiembre 1986.

Anexos 1 al 3

ANEXO 1

PROGRAMAS DE CAPACITACION NO FORMAL

OFERTA DE SEMINARIOS ABIERTOS AL PUBLICO

MARZO - SEPTIEMBRE, 1993

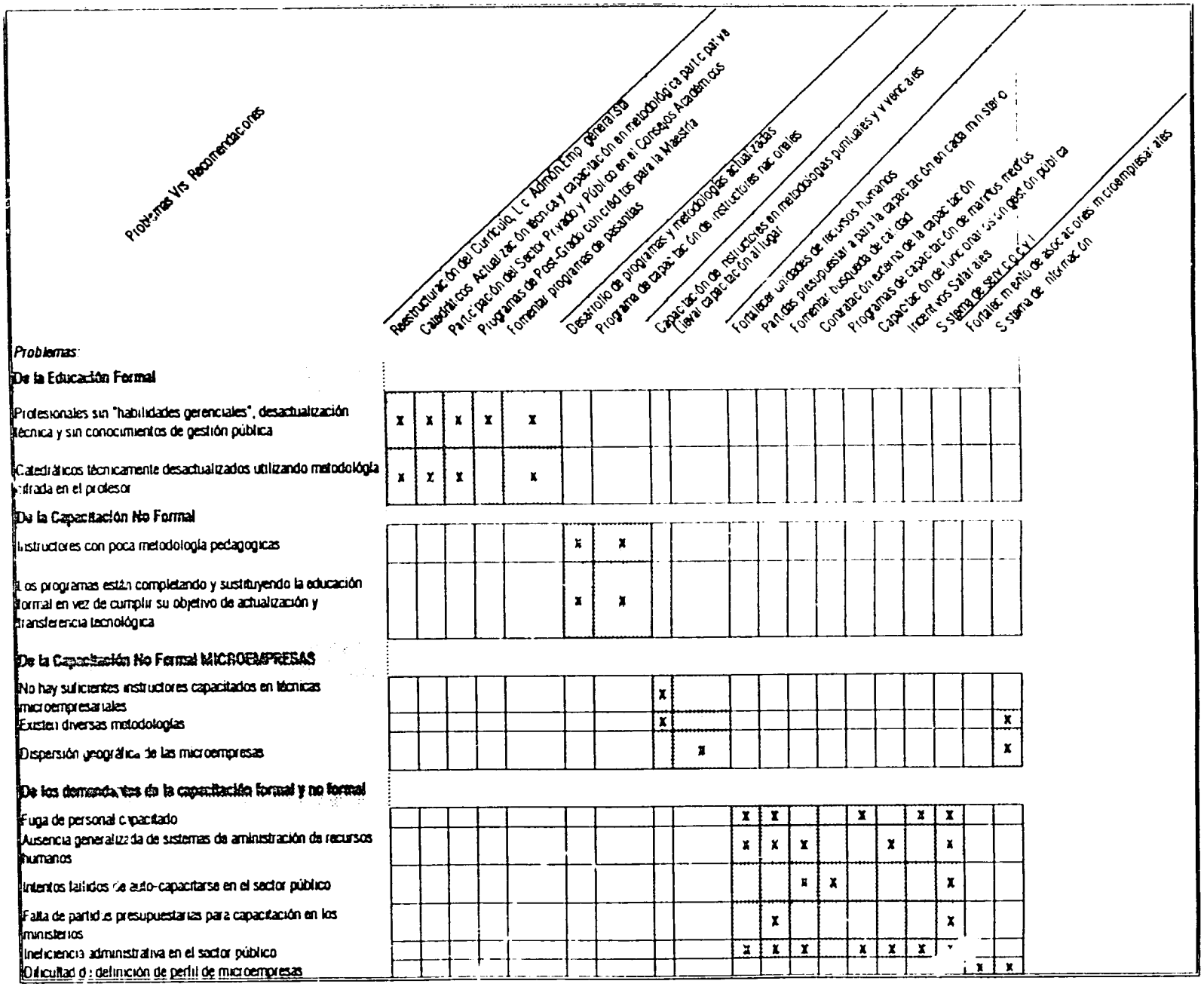
EMPRESAS	ENFOQUE	INSTRUCTOR*	FRECUENCIA	COSTO UNITARIO
FEPADE	CALIDAD TOTAL	L/E	1	[illegible]
	CLIENTE	E	2	[illegible]
	PROYECTOS	E	1	[illegible]
	MERCADOTECNIA	E	1	[illegible]
	DEPL. RR/HH	E	1	[illegible]
	PRESUPUESTOS	E	1	[illegible]
	TAM	L	1	[illegible]
	FINANZAS	E	1	
	TEIP	L	1	
	USO DE TIEMPO	E	1	
	EQ. AUTODIRIGIDO	E	1	
	D.O.E.SERV	E	1	
	Y NEGOCIACION	E	1	
	SIST. PROCED.	E	1	
	GER. DE PLANTA	E	2	[illegible]
	D.C.D.	L	2	
	COSTOS Y SU CONTROL	E	1	[illegible]
	O.P.P.O.	E	1	[illegible]
	ADMON. EFEC.	E	1	[illegible]
	CREATIVIDAD	E	1	[illegible]
	OBRERO/PATRONALES	E	1	[illegible]
	ESTRAT./VENTAS	E	1	[illegible]
	MUJER EMPRESAR.	E	1	[illegible]
CAMARA DE COMERCIO	REDACC./EJEC.	L	1	[illegible]
	VENTAS	L	7	[illegible]
	RR HH	L	1	[illegible]
	ESTADOS FINAN.	L	1	[illegible]
	TELEMERCADEO	L	1	[illegible]
	COBRANZAS	L	1	[illegible]
	TIPS PARA CLIENTES	E	1	[illegible]
	SECRETARIAS	L	1	
	PEQ. Y MICRO	L	1	
	CREDAMERIC	L	1	
	EXPORTACION	L	1	
	ADM. DOCUM.	L	1	
	MERCADEO	L	1	
	DIRECC. PERS.	L	1	
	MOTIVACION	L	1	
	RECEPCION	L	1	[illegible]
	LIDERAZGO	L	1	[illegible]
	FLUJO DE EFECTIVO	L	1	[illegible]
	INCRE./PRODUCTIVI.	L	1	[illegible]
	AUDIT. SIST.	L	1	[illegible]
	DESARR. PAIS	E	1	
AMI	VENTAS	L	3	[illegible]
	CALIDAD TOTAL	E	3	[illegible]
	SECRETARIA	E	3	[illegible]
	CONT/SECRET	E	1	
	SERVICIO AL CLIENTE	E	2	[illegible]
	MERCADOTECNIA	E	2	[illegible]
	SOLUC. DE PROBLEMAS	L	1	[illegible]
	EJECUTIVOS	E	1	1100.00
	SEG. OCUPACIONAL	E	1	1150.00
	ADMON.DE ALMACENES	L	1	600.00
	RR HH	L	1	550.00
INCAE	ESTRATEGIA	E	1	17300.00
	PAGI	E	1	
	PAE	E	1	
	MERCADEO	E	2	9829.00
	LIDERAZGO	E	1	
	NEGOCIACION	E	1	
	BANCA	E	1	12220.00
	MUJERES EJECUTIVAS	L/E	1	10750.00
CAPACITACION MORROS	PLAN. ESTRAT.	L	1	900.00
	RR HH	L	1	900.00
	MERCADEO	L	1	900.00
	PROYECTOS	L	1	900.00
	FINANCIERA	L	1	850.00
	PLAN. OPERATIVA	L	1	600.00
UCA	MERCHANDISING	E	1	600.00
G & L GROUP	CTTE. DE VENTAS	L	1	1230.00
ASPIR	PROYECTOS	L	1	1200.00
BARRIONUEVO	SECRETARIAS	E	1	
	REDACCION/GERENCIA	E	1	1150.00
	SERV. A CLIENTE	E	1	
CENTRO CAP. IND.	EXC SERV CL.	E	1	
FUSADES/ITC	EXPORTACION	E	1	
UNIV. ESCAMILLA	STRESS	L	1	
CENTTEC	DES. ECON	L	1	
INTERVAL	BOLSA VALORES	L	1	1700.00
AMPYMES	LIDERAZGO	L	1	200.00

L=INSTRUCTOR LOCAL

E=INSTRUCTOR EXTRANJERO

FUENTE: ANUNCIOS EN LOS PERIODICOS

ANEXO 2


Problemas Vrs Recomendaciones
Reestructuración del Currículo, Lic Admón Emp generalista
Catedráticos Actualización técnica y capacitación en metodológica participativa
Participación del Sector Privado y Público en el Consejos Académicos
Programas de Post-Grado concluidos para la Maestría
Fomentar programas de pasantías
Desarrollo de programas y metodologías actualizadas
Programa de capacitación de instructores nacionales
Capacitación de instructores en metodologías puntuales y vivenciales
(Taller capacitación al lugar
Fortalecer unidades de recursos humanos
Partidas presupuestarias para la capacitación en cada ministerio
Fomentar búsqueda de calidad
Contratación externa de la capacitación
Programas de capacitación de mandos medios
Capacitación de funcionarios en gestión pública
Incentivos Salariales
Sistema de servicio civil
Fortalecimiento de asociaciones microempresariales
Sistema de información
Problemas:
De la Educación Formal
Profesionales sin "habilidades gerenciales", desactualización técnica y sin conocumientos de gestión pública
Catedráticos técnicamente desactualizados utilizando metodología errada en el profesor
De la Capacitación No Formal
Instructores con poca metodología pedagogicas
Los programas están completando y sustituyendo la educación formal en vez de cumplir su objetivo de actualización y transferencia tecnológica
De la Capacitación No Formal MICROEMPRESAS
No hay suficientes instructores capacitados en técnicas microempresariales
Existen diversas metodologías
Dispersión geográfica de las microempresas
De los demandantes de la capacitación formal y no formal
Fuga de personal capacitado
Ausencia generalizada de sistemas de aministración de recursos humanos
Intentos fallidos de auto-capacitarse en el sector público
Falta de partidas presupuestarias para capacitación en los ministerios
Ineficiencia administrativa en el sector público
Dificultad de definición de perfil de microempresas

ANEXO 3

Recomendaciones		Público	Privado	
			General	Microempresa
Oferta	Formal	Reestructuración del Currículo, Lic. Admón.Emp. generalista		
		Catedráticos: Actualización técnica y capacitación en metodológica participativa		
		Participación del Sector Privado y Público en el Consejos Académicos		
		Programas de Post-Grado con créditos para la Maestría		
		Fomentar programas de pasantías		
	No-Formal	Desarrollo de programas y metodologías actualizadas		Capacitación de instructores en metodologías puntuales y vivenciales
		Programa de capacitación de instructores nacionales		LLevar la capacitación al lugar
Demanda		Fortalecer unidades de recursos humanos		Fortalecimiento de asociaciones microempresariales
		Partidas presupuestaria para la capacitación en cada ministerio	Fomentar la busqueda de calidad	Sistema de información
		Contratación externa de la capacitación		
		Programas de capacitación de mandos medios		
		Capacitación de funcionarios en gestión pública		
		Incentivos Salariales		
		Sistema de servicio civil		

DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE DESARROLLO
DE RECURSOS HUMANOS DE EL SALVADOR

Un proyecto del
Harvard Institute for International Development
con la colaboración de
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

DECIMO CAPITULO

ADMINISTRACION Y DESCENTRALIZACION

DEL SECTOR EDUCACION

Sandra Vásquez de Barraza
Henry Forero
Noel McGinn
Iván Nuñez
Carlos Varas

Enero de 1994

Este es uno de diez capítulos del Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de El Salvador realizado por el Harvard Institute for International Development, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Este proyecto ha sido financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

CONTENIDO

1. Introducción y Resumen Ejecutivo
2. Problemas Principales
3. Recomendaciones y Sugerencias
4. Plan de Implementación y Requerimientos

1. INTRODUCCION Y RESUMEN EJECUTIVO

Paulatina, pero consistentemente, se ha ido reconociendo en todos los sectores políticos la importancia que tiene la educación en la construcción de un sociedad pacífica, democrática, equitativa y justa, por ello, el proceso de evaluación de la administración ha tenido como fundamento las siguientes consideraciones:

a. La reforma y la modernización administrativa es una condición necesaria para asegurar eficacia en el uso de recursos destinados al sector. Los recursos del sector han disminuido sistemáticamente, sin embargo, cualquier esfuerzo nacional por incrementar la inversión y el gasto en educación serán insuficientes si no se adoptan medidas administrativas que aseguren la eficiencia y eficacia de los recursos limitados.

b. La democratización, equidad y fomento de la calidad educativa requieren la optimización y racionalización en la orientación y gestión de los recursos disponibles. Promover y adoptar decisiones orientadas al fomento de la equidad y la democracia en el sistema educativo requiere transformar el sistema de administración para asegurar que todos los educandos tengan acceso a servicios que no difieran en su calidad.

c. La desvinculación del sistema educativo con los requerimientos de la base productiva y las perspectivas de desarrollo requieren adoptar medidas administrativas que fomenten y cualifiquen la participación de la sociedad civil en la gestión educativa. Esto es fundamental para que se produzca comunicación que dé sustancia a la educación y mayor impulso al proceso de desarrollo económico social.

d. Históricamente la sociedad salvadoreña demuestra iniciativas de organización para la satisfacción de sus necesidades básicas que requieren reconocimiento y potencialización. El conflicto armado generó espacios de descentralización de servicios que, tradicionalmente, fueron asumidos por el Estado. En el proceso de modernización del Estado deben considerarse como base y fundamento.

En la formulación de propuestas, se consideró que administrativamente el MINED tiene opciones que se ubican dentro de un proceso continuo que abarca: en un extremo, la desconcentración ministerial orientada a normalizar la acción del ministerio para que sea capaz de resolver los problemas básicos de gestión. También a contactar recursos o instancias ubicadas en niveles locales para que las oficinas ministeriales desconcentradas, estimulen la participación en la gestión educativa. En el otro extremo, esta la liberación de responsabilidades de administrar centros escolares y personal docente, conservando o desarrollando las funciones de prospectiva y propuesta estratégica, normativa educacional, evaluación, asignación compensatoria y focalizada de recursos y apoyo técnico al mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Se reconoce que la velocidad con la que se transite de un extremo a otro dependerá de

decisiones políticas de carácter estratégico que serán adoptadas en el próximo período de gobierno y que requerirán concertación de todos los sectores. Sin embargo, es necesaria conciencia y reconocimiento a que cualquier modificación que se pretenda realizar en el sector educación debe estar en concordancia con la política global de modernización del Estado salvadoreño. Las reformas que se emprendan en la estructura del Ministerio de Educación, deben enmarcarse y coordinarse con el proceso de modernización global del sector público; en caso contrario, serán infructuosas por no contar con condiciones externas favorables y representarán altos e innecesarios costos políticos.

El estudio está dividido en tres partes. La primera contiene el análisis e interpretación de las características del proceso administrativo; la segunda, las sugerencias y recomendaciones que se consideran necesarias y viables y, la tercera, la propuesta del plan de implementación y los requerimientos para hacer de la reforma administrativa del MINED un proceso sostenido y viable en el tiempo.

En el primer capítulo se analizan los siguientes problemas y situaciones:

- En el **entorno jurídico** se observa que las normas son de variedad excesiva, anticuadas, programático-ideológicas y no abren el proceso educativo al contacto con el desarrollo económico, científico-tecnológico ni social.

- El proceso de **definición de políticas** da como resultado una política de educación manejada sectorialmente, no integrada a las necesidades y desafíos del desarrollo económico. Su diseño está condicionado a la disponibilidad de recursos, a la cooperación internacional y a la información disponible, que es escasa.

- La **organización del MINED** presenta una estructura muy frondosa, con tendencia a la feudalización y con numerosas funciones. La estructura orgánica, en general, es concentradora de las decisiones y consumidora de gran cantidad de recursos por su dispersión, atomización y existencia de vacíos.

La planificación está afectada por la falta de información y por las urgencias operativas. El financiamiento pasa por momentos difíciles, dado los recursos que se le asignan. El proceso presupuestario está desligado de la planificación y es, más bien, iterativo e histórico. Cuenta, además, con un procedimiento de desconcentración que es limitante y controlador. Hay una falta de coordinación en la administración de los recursos extraordinarios.

La administración de personal se caracteriza por la ausencia de bases objetivas en el reclutamiento, por el achatamiento de la pirámide salarial y la inexistencia de sistemas regulares de evaluación de desempeño.

La Supervisión se percibe como un nivel recargado de funciones, insuficientemente dotado y centrado especialmente en aspectos de gestión más que técnicos. De igual manera sus procedimientos de Infraestructura y Equipamiento, y de Material y Abastecimiento tienen insuficiencias que lastran el funcionamiento organizacional.

■ En relación a los **niveles territoriales**, se considera que la distribución territorial es inequitativa y limitante para las acciones de planificación y seguimiento, con un nivel regional que no está en situación de controlar todas las acciones educativas que ocurren en su territorio jurisdiccional por la ausencia de coordinación interministerial, competencias que se han delegado desdibujadamente y, además, con ausencias de contactos con la estructura productiva y social de la región.

■ Respecto a las **relaciones interinstitucionales**, se observa la alta influencia de otras instituciones del gobierno central en la gestión del MINED.

En cuanto a las municipalidades, se analiza su debilidad y heterogeneidad, estableciéndose algunas de sus deficiencias tanto en su sistema político como en las principales funciones administrativas.

Se observa que la cooperación internacional, además de sus aportes positivos, produce dispersión de esfuerzos y confusión administrativa por los énfasis priorizados fuera del sistema político nacional.

El segundo capítulo contiene sugerencias y recomendaciones, entre las que destacan:
■ La importancia de simplificar y actualizar las **normas jurídicas** de manera de poder implementar las modificaciones de política y de estructura propuestas.

■ Un punto clave en las recomendaciones es la **apertura del sistema de administración educativa a la sociedad civil**, creando consejos asesores en el nivel central del ministerio y en los departamentos. La idea es **generar políticas estatales de educación**, más que simplemente políticas gubernamentales.

■ Sobre las **competencias del MINED**, se sugiere separar y autonomizar el área de cultura e incorporar al Ministerio en la definición de políticas de investigación, de capacitación laboral y de producción y desarrollo industrial. Para el fomento de la cultura y las artes se sugiere la creación del Fondo de Cultura y Arte con financiamiento de diferentes sectores.

■ En cuanto a su **organización interna**, se sugiere mejorar la capacidad planificadora y desconcentrarla en los niveles territoriales.

Se recomienda modificar su estructura para darle mayor **flexibilidad** a través de cambios

en la gestión de personal y permitirle así una mayor articulación entre la línea de dirección y mando con los programas con asistencia externa.

Sobre el financiamiento, se sugiere crear programas presupuestarios centrales y departamentales articulados por nivel educativo, abriendo el sistema a las **posibilidades de financiamiento local y familiar.**

Se sugiere también la creación del **Fondo de Investigación Científica y Tecnológica** para financiar proyectos a los que el MINED dé prioridad, estimulando la participación de centros superiores de investigación y estudio.

Se recomienda **fortalecer la Supervisión** a través de una mejor selección y evaluación del desempeño de los supervisores, así como estudiar mejorías para los procedimientos de Infraestructura y Equipamiento y de Material y Abastecimiento.

■ Para promover un proceso más amplio y sistemático de descentralización se hace necesario:

Reforzar, ampliar y perfeccionar programas o modalidades de trabajo inspirados en la experiencia del Programa EDUCO.

En la educación parvularia y básica, avanzar gradual y discriminadamente en fórmulas de gestión local y participativa de escuelas y personal docente, a través de municipios, de corporaciones intermunicipales, organizaciones no gubernamentales, cooperativas de maestros, asociaciones comunitarias de educación y otras.

En la educación media y técnica, contemplar fórmulas de gestión pública, a través de municipios, de corporaciones intermunicipales, organizaciones no gubernamentales, cooperativas de maestros, asociaciones comunitarias de educación y otras. Esta propuesta significa que es necesario realizar esfuerzos para fortalecer las organizaciones vinculadas a los centros educativos. En el caso de la enseñanza media, la participación de instancias descentralizadas no significa eliminar el financiamiento del gobierno central en el nivel.

También se sugiere discutir la colaboración regulada de agentes privados que gestionen educación, con apoyo estatal a los estudiantes de menores ingresos, para posibilitar una ampliación con equidad en la oferta de este nivel.

■ Sobre sistema de información, se propone avanzar en la formulación y ejecución de un **plan informático estratégico** que permita vincular armónicamente la estructura orgánica con los objetivos y metas del sistema, evaluando procesos y resultados.

■ Sobre los niveles territoriales, se sugiere **reformular las regiones,** haciéndolas equivalentes para todas las necesidades del sector público, despojándolas de sus actividades administrativas y transformándolas en unidades de centralización de información y recomendadoras de políticas. Se sugiere también suprimir la instancia de sub-regiones.

Específicamente, se sugiere perfeccionar la organización desconcentrada del MINED, como un requisito indispensable para una mayor eficiencia y para fortalecerlo en la perspectiva de apoyar los procesos de descentralización. En este sentido, conviene comenzar por reformular las regiones, haciéndolas equivalentes a las del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN).

Se propone la creación de **Gerencias Departamentales,** que sean capaces de recibir todas las políticas y decisiones del nivel superior y mantener un control total sobre la acción educativa en el territorio del Departamento.

Se establece como requisito indispensable orientar esfuerzos para lograr la **equivalencia del distrito** educativo con los territorios municipales y el fortalecimiento de los centros educativos.

■ En cuanto a las relaciones interinstitucionales, se recomienda que se avance en una **"desectorización"** para los efectos de que el conjunto de cambios que se están sugiriendo, reciban el apoyo desde todo el aparato gubernamental y sean parte de un proceso global de modernización.

Sobre los municipios, se sugiere avanzar en su fortalecimiento y permitirles gradualmente su **incorporación en la administración educativa** a través de experiencias específicas basadas en la participación comunal.

Se recomienda también promover la **diversidad de intervención del sector privado** en la educación, avanzar en el fortalecimiento del prestigio y las condiciones laborales del magisterio, fomentando la participación gremial como otro de los actores que deberán configurar la política estatal de educación.

Los Acuerdos de Paz, el diálogo político y el juego electoral democrático en marcha, son bases y marcos promisorios de una posible empresa de construcción de acuerdos nacionales para el mejoramiento de la educación, que den cimiento social a una política educacional de Estado que hasta ahora ha faltado.

En el capítulo tres se proponen alternativas para la modernización administrativa del sector y se sugiere la secuencia de actividades que permitan el fortalecimiento del distrito como expresión de la municipalización para descentralizar la gestión en el centro

educativo a mediano plazo.

2. PRINCIPALES PROBLEMAS

2.1. Complejidad y obsolescencia del marco jurídico.

El sistema educacional salvadoreño, su estructura y funciones de administración están normados y regulados por las disposiciones de la Sección Tercera de la Constitución Política. En esta se reconoce el derecho a la educación y se garantiza la libertad de enseñanza, a la vez que se señalan fuertes y diversificadas responsabilidades del Estado en relación con la educación, en todos sus niveles, y la promoción de la cultura.

Bajo las disposiciones constitucionales, se ha configurado un conjunto de normativas legales y reglamentarias. Las principales están contenidas en la Ley General de Educación, de 1990; la Ley de Servicio Civil, de 1961; la Ley de la Profesión del Maestro, de 1969; la del Escalafón Magisterial, de 1971, con su reforma de 1987; y numerosas otras leyes que constituyen derechos o beneficios para el personal de educación. Además, inciden en la gestión educativa el Reglamento Interno del Organo Ejecutivo, las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto y otras.

Desde un punto de vista técnico, puede observarse una variedad excesiva de instrumentos legales, cada uno de ellos especialmente detallado y en algunos casos con repeticiones, como los artículos sobre derecho y deberes del personal docente que provienen de la Ley de la Profesión del Maestro y que se reproducen textualmente en la versión vigente de la Ley General de Educación.

En varias leyes, como la Ley General de Educación, se observa un marcado carácter programático. Establecen un deber ser que es ampliamente compartido pero que en buena parte no es llevado a la práctica por la estrechez de recursos y otras limitaciones en el desarrollo del país y de la educación.

Además, se incluyen normas que serían más propias de instrumentos técnicos como circulares o manuales o en documentos de política educativa y no de normas legales. Así, por ejemplo, en la referida Ley General de Educación se enuncian los diversos fundamentos de la educación, los principios generales y los objetivos generales de la misma y, lo que es más sorprendente, un capítulo dedicado a las "características" de la educación nacional. También llama la atención que se dediquen capítulos a "los métodos y recursos del hecho pedagógico" y a los criterios y orientaciones para establecer el currículo nacional. Es poco aconsejable formalizar en instrumentos legales conceptos y normas que pertenecen más bien al ámbito filosófico y técnico-pedagógico, que

requieren responder a la dinámica del pensamiento.

En cambio, llama la atención que no haya mayores referencias a la vinculación de la educación con el desarrollo económico, científico-tecnológico ni social. Los conceptos incluídos en la legislación tienen un sello estrechamente educacional y no invitan a la apertura del sistema, de los centros y de la profesión docente a las corrientes y procesos externos. Tampoco favorecen la vigilancia de la sociedad, las comunidades locales y los padres de familia sobre las acciones y resultados de la educación.

Por otra parte, en cuanto a contenidos de la Constitución y de algunas de las referidas leyes se puede encontrar una concepción de Estado centralizado y proveedor directo y casi monopólico de servicios sociales.

Es interesante notar que algunas disposiciones del texto original de la Ley General de Educación que proponían criterios de descentralización y desconcentración, fueron posteriormente condicionados a respetar el derecho a la estabilidad de los docentes; en tanto que se derogaron otras normas de la misma ley que posibilitaban la administración municipal de la educación y el traspaso de centros oficiales a administración privada sin fines de lucro.

Otras leyes tienen bastante antigüedad, ya que fueron dictadas a comienzos de los años sesenta o comienzos de los setenta, y muchas de sus disposiciones merecerían actualizarse.

Hay también numerosas normas no respetadas. Sólo a modo de ejemplo se señalan las que establecen la participación consultiva de los maestros en la formación de la política educacional y en la preparación del currículum, la que prohíbe el abandono de labores durante la jornada de trabajo, la que establece un sobresueldo a los maestros según el lugar y tipo de centro en que labore, y la que ordena que el Estado deba planificar la formación de los administradores para obtener el número adecuado para cubrir las necesidades de la población.

Se observa la existencia de, por lo menos, dos distintas y principales leyes que regulan jurídicamente el desempeño de la profesión educativa; la Ley de la Profesión Docente y la del Escalafón del Magisterio Nacional. Ambas tienen, en común, el predominio de los derechos y beneficios por delante de las obligaciones y deberes de los educadores, y sin suficiente consideración de las necesidades del sistema educativo y de su gestión eficiente. Corresponden a una concepción de Estado fuertemente protector y con acentos populistas, que sin duda ha quedado superada por la evolución reciente.

Una institución que parece anómala, no sólo en la formalidad jurídica sino en el funcionamiento real de la gestión, es la de los Tribunales y Juntas. Ella tiende a reforzar

una suerte de autonomía corporativa de los educadores, tanto por su composición, en la que están ausentes representantes de la sociedad civil o política, como por sus procedimientos y atribuciones, que son contradictorios con los de una gestión moderna de personal.

2.2. Débil y limitado proceso de definición de políticas educativas.

Las políticas educacionales son políticas de Estado y no solo políticas gubernamentales. Por la naturaleza específica de los procesos educacionales, las políticas nacionales correspondientes requieren continuidad en el mediano y largo plazo. En efecto, los cambios educacionales destinados a perdurar requieren etapas largas de preparación y una implantación gradual. Por otra parte, los resultados de las políticas educacionales en forma de cumplimiento de objetivos de eficiencia interna y externa, solo pueden medirse en tiempos prolongados.

La referida índole de las políticas nacionales de educación debe superar, en consecuencia, la estrechez temporal de los períodos gubernamentales, y requiere un tiempo político que sólo puede tener si se las considera "políticas de Estado".

Por otra parte, la magnitud de la escasez de recursos de los sistemas educativos exige esfuerzos nacionales de acopio de mayores recursos que solo pueden obtenerse mediante la concertación entre el Estado y los más diversos sectores sociales e institucionales.

Deben considerarse, también, fundamentos tales como los procesos de consolidación y perfeccionamiento de la democracia, que tienen como eje una ampliación de la participación social en los asuntos públicos, entre ellos los relativos a la educación. El mejoramiento cualitativo de la educación, por último, pasa por la apertura de los sistemas escolares y del curriculum, a las necesidades básicas de aprendizaje y a las demandas variadas de la modernización de la sociedad, apertura que deben alcanzar también los modos cómo se generan las políticas y se gestionan las organizaciones educacionales.
Lo señalado contrasta con el carácter episódico con que históricamente se han formulado las políticas educacionales en El Salvador que en el pasado, frecuentemente, se asociaban a las personas de los Ministros del ramo y duraban lo que éstos en la cartera.

En el presente existen condiciones maduras para innovar. Las políticas del actual gobierno representaron un avance en cuanto a enmarcarse en un Plan Orgánico que se dictó al inicio de su gestión y que ha mantenido sus líneas gruesas hasta prácticamente el término del período. Es necesario profundizar en este sentido y generar políticas de Estado, provistas de un respaldo nacional amplio a sus lineamientos más gruesos. Se

requiere la configuración de acuerdos básicos sobre educación entre los distintos grupos de interés. Es indispensable un esfuerzo de toda la sociedad salvadoreña para financiar crecientemente con recursos propios las vastas necesidades educativas que se tienen por delante.

Los Acuerdos de Paz, el diálogo político y el juego electoral democrático en marcha, son bases y marcos promisorios de una posible empresa de construcción de acuerdos nacionales para el mejoramiento de la educación, que den cimiento social a una política educacional de Estado que hasta ahora ha faltado.

Las políticas educativas responden formalmente a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 89/94 y al Plan del Sector Educación correspondiente al mismo período. Se enuncian de manera sectorial, sin posibilidad de establecer la integración con las necesidades concretas y los desafíos del desarrollo económico del país. Por otra parte, su diseño esta condicionado a la disponibilidad de recursos, a la presencia de cooperación internacional y a la escasez de información que la fundamente y actualice. No se ha encontrado una expresión en la planificación estratégica de largo plazo para el sector, ni una formulación de políticas de Estado que sobrepasen las proyecciones de un período gubernamental.

No existe mecanismo de asesoría directa a los titulares de la cartera de Educación, salvo la que pueda prestarle el sistema de planificación del propio Ministerio. Sin embargo, este se ha orientado más a la gerencia de las operaciones del Ministerio, las cuales han incluido los proyectos de cooperación internacional, que a preparar técnicamente decisiones de políticas estratégicas.

Tampoco se han encontrado espacios orgánicos que permitieran la comunicación y concertación formalizada y permanente entre el Ministerio y sus autoridades principales, con personas representativas de las entidades y organizaciones sociales y gremiales vinculadas al sector, como podría ser el Consejo de Educación y Trabajo, contemplado en la Ley General de Educación, pero no fundado en los hechos.

La generación de las políticas educativas está condicionada por las limitaciones de índole presupuestaria y por una escasez general de recursos, agravada por la situación de conflicto armado que se vivió en el país.

La planificación y adopción de políticas también están afectadas por la presencia de importantes programas de mejoramiento educacional basados en la cooperación internacional. Estos programas tienen distintos objetivos, orientaciones, alcances y plazos. Junto con inyectar nuevos y necesarios recursos, los referidos programas pueden complicar la toma de decisiones y el carácter orgánico que debe tener la conducción del sector.

La toma de decisiones es afectada, por último, por la baja calidad, diversidad, pertinencia y confiabilidad de la información disponible. No hay todavía un sistema de evaluación de la calidad de la educación, aunque se trabaja en ese sentido a través de uno de los componentes del proyecto SABE. La investigación educacional es escasa.

La necesidad de generar políticas educativas de Estado basadas en amplios consensos que deben construirse en diálogo y negociación entre diversos actores, hace especialmente importante la función de alta asesoría de los titulares del ramo. A la fecha, este requerimiento es inexistente por las debilidades del aparato de planificación, por su orientación a la gerencia de operaciones y por la escasez de información apropiada. En consecuencia, es indispensable superar el vacío señalado. Ministro y Viceministro deben contar con apoyo técnico suficiente, tanto en personal calificado especialmente dedicado a la asesoría, como en disponibilidad de información y en la calidad de ésta. Parte de esta asesoría debe sustraerse de los asuntos de coyuntura y dedicarse especialmente a generar pensamiento y propuestas de largo plazo.

2.3. Amplitud innecesaria y debilidades en espacios de acción y competencia del MINED

El MINED, además de la estructura propia de un órgano que administra el sistema educativo formal, está a cargo de otras funciones como la conservación del patrimonio cultural (museos, teatro nacional, etc) y natural (parques, zoológico, etc.), la extensión cultural (100 caras de la cultura) y otros. La carga administrativa y política que representan estos espacios, por su variedad y gestión centralizada, impiden a las autoridades concentrarse en los aspectos esenciales del sistema educativo como son el de calidad, cobertura y pertinencia.

Dada la magnitud del desafío educativo, la orientación de esfuerzos a espacios poco relevantes impiden eficiencia y eficacia en la gestión, porque desvían la atención de otros espacios que son fundamentales para el desarrollo educativo y económico. Actualmente, el MINED tiene debilidades para responder adecuadamente a las perspectivas y requerimientos de desarrollo del país en la promoción de la investigación científica y tecnológica, y en el diseño y fomento de los procesos de capacitación laboral, porque históricamente no ha estado suficientemente integrado al quehacer en el ámbito económico/productivo nacional. La política industrial o de producción nacional no se ha introducido en los espacios y objetivos del sector educación, por lo que la educación continúa desvinculada del proceso productivo. La dicotomía en el enfoque de desarrollo se refleja en la conformación y el funcionamiento de los gabinetes gubernamentales, en donde tradicionalmente el sector educación y el proceso educativo se les considera un servicio y no una inversión económico productiva como lo requieren las nuevas exigencias de desarrollo.

2.4. Rigidez e ineficiencia en la estructura orgánica y el estilo de funcionamiento

El MINED tiene una estructura orgánica y funciones propia de los sistemas educativos gestionados bajo un régimen de fuerte presencia estatal y de índole centralizada. Un rasgo distintivo de este tipo de gestión es el predominio de relaciones verticales o jerarquizadas entre las unidades y funcionarios, y la dificultad de mantener comunicaciones y compromisos de trabajo de carácter horizontal, rasgo que parece presente en el MINED, a pesar de todos los avances recientes. Los programas de asistencia técnica están contribuyendo a dinamizar estas relaciones, en el sentido de un mayor profesionalismo y de un menor burocratismo.

Es necesario tener presente que las estructuras de la administración pública de un país surgen como consecuencia de la combinación de propósitos y recursos. Los propósitos son determinados por el sistema político que al mismo tiempo asigna un conjunto de recursos para su logro. La eficacia o cumplimiento de los objetivos están estrechamente vinculados a la manera como se usen los recursos, es decir, a su eficiencia.

Como los recursos, además de escasos, son de uso alternativo, las formas de organización pública pueden tener mucha variedad para enfrentar los mismos objetivos. El punto, aunque obvio, es clave para comprender los procesos de reforma con que intenta resolverse la inadecuada combinación de eficacia y eficiencia con que las comunidades perciben que el sistema político está enfrentando los problemas nacionales. Explica también el entusiasmo de los sistemas políticos por llevar a cabo reformas en el sector público como, creación de nuevos servicios, supresión de otros o la descentralización de las estructuras. Naturalmente, no existe la solución única que sea válida permanentemente. Lo único que hay son soluciones que son más o menos funcionales a momentos y requerimientos específicos. La estructura orgánica requiere flexibilidad para adaptarse a la dinámica y nuevos requerimientos y esto demanda una unidad de desarrollo institucional.

Al observar la estructura de la administración pública del país, las primeras impresiones son similares a las que ocurren frente a la de cualquier otro país: hay desorden, se detecta crecimiento inorgánico, se perciben cruzamientos de competencias, etc. Lo mismo ocurre al examinar los sistemas de personal y de administración financiera: son frágiles y muy permeables a su politización.

En relación al sector educación, una mirada general nos dice que se trata de una estructura muy frondosa, con abundancia de unidades dependientes de abundantes direcciones. Es decir, un número de unidades que supera las posibilidades de un ámbito de control jerárquico que pueda funcionar realmente. Esto provoca la existencia de feudos que tienden al aislamiento e, inevitablemente, al desperdicio de recursos.

En relación a la eficacia y eficiencia del subsistema administrativo educacional, son percibidas como insuficientes tanto por sus actores principales como por el sistema político. Así, están dadas las condiciones para que se presenten propuestas de reforma que tienen posibilidades de implementarse aunque, naturalmente, sin garantías absolutas de éxito.

A nivel central, la Oficina de Planificación se hace responsable de la función de programación, que se basa en los aportes y propuestas de las distintas unidades del MINED y que se concreta en objetivos y metas anuales para cada una de ellas. Sin embargo, en la práctica esta función se desarrolla con una dinámica diferente de la elaboración presupuestaria. Tradicionalmente ha sido una programación basada en las necesidades declaradas que, al no corresponder con la asignación de recursos, se transformó en un ejercicio sin mucho sentido. De aquí que recientemente se haya ajustado la programación a los recursos con que realmente se cuenta. No obstante, la programación no siempre es respetada por las unidades institucionales ni se monitorea adecuadamente su cumplimiento.

La función de información se ve afectada por la debilidad o ausencia de las estadísticas necesarias, por la carencia de mediciones de la calidad de los aprendizajes y del rendimiento del sistema y por la escasez de investigación educacional en el MINED y fuera de él. No existe una función sistemática de evaluación, tanto de la calidad educativa como de la eficacia y eficiencia de la gestión (aunque hay pasos en esta dirección como la existencia de una Unidad de Análisis de la Calidad Educativa y los aportes del Programa SABE).

En el organigrama del MINED no se encuentra una estructura que permita el desarrollo de la función de consulta, que posibilite enriquecer y respaldar la planificación educativa y la adopción de las grandes decisiones de política con el aporte de la sociedad civil. La dinámica de la gestión ha generado la conformación de una Comisión Nacional de Coordinación Educativa (CONACORE), integrada por los titulares, los tres Directores Nacionales del Ministerio de Educación, el Jefe de la Oficina de Planificación y los tres Gerentes Regionales del MINED. Paralela y articuladamente, funcionan otras entidades como el Grupo Técnico de Proyectos y la Unidad de Análisis de la Calidad Educativa. Estos órganos internos permiten, a la vez, enriquecer la reflexión de Ministro y Viceministro para la toma de decisiones y coordinar funcional y territorialmente las operaciones del sistema. Sin embargo, estas instancias no están institucionalizadas ni legalizadas para que formen parte de la estructura permanente del nivel central del Ministerio, situación que amenaza su continuidad en la próxima gestión.

El cumplimiento de las funciones, logro de objetivos institucionales y la evaluación de resultados, están limitados por la difusa concepción de las funciones y objetivos del MINED, y por las concepciones estatizantes de su labor. La organización y

funcionamiento ministerial está en proceso. Sin embargo, se tiene la sensación de que este proceso carece de objetivos definidos porque no se ha partido de la definición de la misión institucional y la consecuente indefinición de las funciones renovadas que debe asumir el MINED ante la nueva situación y perspectivas de desarrollo. Reflejo de esta situación es que se carece de estructura y funcionamiento organizativo institucionalizado lo cual ha generado multiplicidad y simultaneidad de organigramas y la ausencia de un manual de organización y funcionamiento.

Existe debilidad en la delimitación de funciones técnicas entre unidades del nivel central, situación que genera duplicidad de acciones entre unidades del mismo nivel y entre los niveles territoriales, generando desperdicio de los escasos recursos. El centralismo en la gestión técnica ha provocado el delegar en las regiones acciones de programación y seguimiento, situación que impide el fortalecimiento de equipos desconcentrados a nivel regional.

En las relaciones verticales y horizontales es evidente la dispersión, atomización y existencia de vacíos en la gestión. Espacios de investigación y evaluación, tanto educativa como administrativa, no están contemplados en la estructura y funcionamiento actual. Líneas de dependencia y control entre niveles territoriales son imprecisas.

La administración no asigna importancia a los procesos de evaluación de rendimiento académico, resultados y logros, desempeño de personal docente y administrativo. No existe investigación educativa, científica ni tecnológica.

El estilo de gestión es limitante a la participación de otras instancias con capacidad o potencial para administrar procesos educativos de manera descentralizada. Se desperdician experiencias y recursos que permitirían incrementar la productividad y eficiencia. En proyectos de investigación no se ha potencializado la capacidad de centros de investigación de universidades e instituciones privadas. El sector privado ha tenido poca motivación para participar y dar aportes en el proceso de formulación de políticas educativas para el desarrollo del sector, posiblemente por la visión parcial que se tiene de la educación, limitándose a considerarla un servicio, y por la falta de conciencia sobre el papel que la educación tiene en el proceso de desarrollo.

Se han creado condiciones adversas a la competitividad, productividad y eficiencia en el sistema, existen actitudes de poca motivación, apatía e indiferencia que afectan negativamente los procesos y resultados.

Geográfica y poblacionalmente la distribución de recursos genera concentración e inequidades que condicionan las oportunidades de los educandos de tener acceso a un servicio oportuno y calificado. Se requiere adoptar procesos más objetivos para distribuir y asignar recursos.

La coordinación entre el componente educativo y cultural es débil o inexistente, provocando desaprovechamiento de recursos a nivel regional y departamental, lo cual genera desperdicio de espacios para la educación no formal. Los niveles territoriales carecen de injerencia en la conducción de recursos culturales, de juventud y deportivos, por el centralismo en su administración. La presencia de educación física en los centros educativos es limitada. El desarrollo físico, como parte del desarrollo integral, está prácticamente concentrado en la enseñanza media. Por la organización y estructura de mando, las regiones no tienen ninguna posibilidad de decisión sobre estos recursos.

La concentración en la toma de decisiones y recursos genera inequidades y deficiencias en control y supervisión. Existen acciones y unidades atomizadas que, no siendo prioritarias, absorben considerables recursos. La estructura orgánica y el funcionamiento tiende a mantener y fortalecer compartimientos estancos que obstaculizan el proceso de modernización del sector.

2.5. Insuficiencia presupuestaria agravada con ineficiencias en el gasto.

La ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación enfrenta difíciles problemas de financiamiento. El sistema político debe reconocer la importancia de incrementar sustancialmente los recursos destinados a educación en función de la construcción de una sociedad democrática, equitativa y justa. Sin embargo, para obtener el impacto esperado, es fundamental asegurar la eficiencia y eficacia de los recursos superando los problemas de estructura, modalidad de gastos e incentivo profesional, particular y prioritariamente de la actividad docente en el área rural así como las deficiencias en el sistema de control por nivel educativo y territorial. Cualquier incremento de recursos financieros será irrelevante e innecesario, aunque costoso, si no se adoptan medidas para mejorar la eficiencia administrativa.

El proceso de formulación de presupuesto ordinario es más bien repetitivo. Anualmente el Ministerio de Hacienda establece los lineamientos para elaborar los Anteproyectos de Presupuesto. A nivel sectorial, se difunden y cada instancia responsable de administrar los programas presupuestarios, presenta el anteproyecto respectivo limitado, en general, al funcionamiento.

La estructura del presupuesto ordinario es histórica. En general se agregan programas presupuestarios que reflejan las iniciativas "momentáneas" sin que esto signifique una reestructuración o supresión de programas o clases presupuestarias obsoletas. La estructura presupuestaria es centralizada, numéricamente la mayor parte de programas son administrados a nivel central, y como instrumento de planificación y control no refleja las políticas ni prioridades del MINED.

Formalmente el presupuesto ordinario está regionalizado. No obstante, la gestión es centralizada generándose limitaciones en la disponibilidad y oportunidad de recursos programados por las regiones. Se detectan muchas limitaciones para utilizar los recursos asignados, generando poca eficiencia y eficacia en el gasto de educación en rubros que no corresponden al pago de salarios: materiales, equipo, etc.

Los criterios de aprobación de desembolsos y la poca agilidad administrativa reducen la ejecución presupuestaria a 6 meses; el primer trimestre, por política del M. de Hacienda no se aprueban desembolsos y el último trimestre se niegan por la finalización del año. El tiempo disponible para la ejecución presupuestaria es limitado y obliga a solicitar desembolsos que buscan "gastar" el recurso para que no sea transferido al Fondo General de la Nación y no, como la racionalidad y eficiencia lo esperaría, satisfacer necesidades para el funcionamiento y desarrollo del sector.

Hay una casi inevitable descoordinación entre la formulación de planes de acción y el proceso de elaboración de presupuesto limitado a mantener el funcionamiento de la estructura burocrática. El presupuesto no es instrumento que refleje políticas ni prioridades; es el financiamiento externo el que permite operacionalizar decisiones políticas sobre prioridades.

La ejecución del presupuesto tiene innovaciones desde finales de 1993. El MINED ha sido seleccionada como institución piloto para introducir el sistema de contabilidad ex post basada en el "Documento de Avance de Fondos Públicos" (DAFP) que supone agilización del gasto trimestral. El DAFP persigue agilizar y mejorar el control del gasto público; trimestralmente se determinan las necesidades de fondos, se obtiene autorización del MINED para gastos mensuales y posteriormente se requiere el de la Corte de Cuentas y la del Ministerio de Hacienda.

La introducción de este sistema ha generado mayores obstáculos para la gestión presupuestaria y es un proceso contradictorio con la descentralización y agilización presupuestaria, por la burocracia que genera y fortalece. El nivel central carece del recurso técnico necesario para revisar y aprobar los DAFP, situación que afecta la ejecución de acciones y amenaza el aprovechamiento de los recursos asignados. Las regiones y unidades técnicas deben formular trimestralmente los documentos para ejecutar mensualmente los gastos. Se enfrentan deficiencias en la capacitación del personal técnico/administrativo responsable de esta gestión.

El MINED tiene injerencia y control parcial en el presupuesto extraordinario. Responde exclusivamente a la administración y control de proyectos gestionados directamente, no ha tenido influencia ni coordinación en proyectos financiados por instituciones descentralizadas o autonómas. Esta situación, en los proyectos de inversión en el sector, amenaza la rentabilidad de los proyectos porque el MINED no siempre es capaz de

prever ni hacer efectivos los gastos de funcionamiento, particularmente el nombramiento y pago de docentes.

Dentro del MINED no existe una sola instancia de control financiero contable, situación que deriva en el desconocimiento sobre el monto de recursos asignados al sector. La Oficina de Proyectos de Cooperación Internacional (OPCI) administra, controla y supervisa los recursos de los proyectos con financiamiento internacional, tiene su propio sistema de información y control contable. Sobre este espacio, la Dirección Nacional de Administración y la Dirección de Finanzas, carece de injerencia.

Se han invertido considerables recursos extraordinarios en infraestructura educativa, sin embargo, se considera que es necesario hacer un análisis más cuidadoso de la inversión para asegurar la eficiencia. Actualmente existen múltiples instituciones que tienen recursos para renovación, ampliación o mantenimiento de infraestructura que requieren de coordinación en función de las prioridades nacionales de desarrollo en educación.

Es obvia la descoordinación entre las instancias públicas y autónomas que administran recursos extraordinarios para financiar proyectos de inversión sectorial por la ausencia de una instancia sectorial que coordine las iniciativas privadas/comunales con las políticas y prioridades del MINED. Superar esta deficiencia orgánica requiere integrar las acciones de planificación y gestión de recursos ordinarios y extraordinarios. Es necesario tener mayor control sobre las iniciativas de gestión de proyectos con cooperación internacional, lo que aparentemente está en proceso, para evitar la generación de estructuras paralelas y prever la integración administrativa y continuidad financiera.

Una de las deficiencias que afecta el tiempo disponible para enseñanza/ aprendizaje es la centralización del sistema de pagos, por el tiempo necesario para que el docente haga efectivo su cobro de salario. Existen 29 pagadurías habilitadas del MINED, que están concentradas en San Salvador. En los departamentos funcionan Pagadurías Habilitadas del Ministerio de Hacienda, situación que genera problemas de coordinación y oportunidad en el pago a docentes. El sistema de pago adoptado por EDUCO genera retrasos en el pago a docentes por el trámite burocrático, aún cuando ha creado espacios que obligaron al M. de Hacienda, a introducir innovaciones administrativas.

2.6. Debilidades en el perfil y distribución de recursos humanos

Se enfrentan deficiencias de desempeño y resultados del recurso humano. En muchos casos, la baja productividad se justifica por insuficiencias salariales, sin embargo, la adopción de medidas para incrementar indiscriminadamente los salarios o el retiro voluntario, han desestimulado la calidad, la productividad y permanencia de los más

capaces.

Existen vacíos en la administración de personal por la inexistencia de un sistema de reclutamiento sobre bases objetivas, y un sistema de contratos y evaluación de rendimiento de personal. De igual manera, se resiente la no adopción de medidas que estimulen el cumplimiento disciplinado de las normas y reglamentos.

La necesidad de diseñar una nueva estructura salarial para los docentes y establecer incentivos para el trabajo rural enfrenta obstáculos legales y límites fiscales. El prestigio de la profesión docente se encuentra deteriorado económica y socialmente. Es notoria la ausencia de un reconocimiento nacional sobre la importancia de su ejercicio y de la carencia de un esfuerzo por innovar las modalidades de financiamiento que permitan estimular el ejercicio profesional.

2.6.1. Técnico y administrativo

El comportamiento de los salarios del personal del sector refleja distorsiones en relación al nivel de responsabilidad y requerimientos de formación. La ausencia de políticas salariales y la consecuente definición de políticas de hecho, motivadas por presiones gremiales, han generado una estructura salarial achatada. Entre 1978 y 1993 el salario del cargo de ministro ha tenido un incremento nominal del 2,8% y el de un profesional en cargos técnicos, el equivalente al 8,9%. Esto contrasta con el incremento para los cargos de ordenanza y motorista que son del 21,9% y 23,7% respectivamente.

En términos reales, el salario para el cargo de ministro y profesional técnico han perdido el 16,5% y 9,2% de su poder adquisitivo respectivo, mientras que los cargos de ordenanza y motorista tienen crecimientos positivos de 6,4% y 8,5% respectivamente. Esta situación ha generado el achatamiento de la pirámide salarial, la fuga de profesionales calificados al sector privado, y la permanencia de personal no calificado desempeñando funciones con salarios más competitivos que en el sector privado. El salario mínimo es de ¢930 colones para personal no calificado en este sentido, la estructura de salarios del MINED es más competitiva que la del sector privado para cargos de menor jerarquía y preparación y menos competitiva para niveles técnicos y profesionales.

Según registros de 1993, el personal técnico administrativo asciende a 8.469. Formalmente el 4% ejerce cargos de dirección, el 45% es personal técnico, el 22% administrativo y el 29% de servicios. Esta estructura significa que más del 50% es personal de apoyo (administrativo/servicios). La distribución del personal según los niveles territoriales refleja la alta concentración de la organización: el 38% esta ubicado en el nivel central, el 40% en la región Central, el 11% en la región Occidental y el 11%

en la región Oriental. El monto y estructura del personal técnico administrativo no es coherente con los requerimientos de desarrollo de recursos humanos que plantea el nuevo rol del MINED.

No ha existido un proceso de selección y evaluación para la postulación de candidatos a ocupar plazas técnicas. Los puestos técnicos y administrativos no corresponden a la realidad, dada la obsolescencia e historicidad de la Ley de Salarios. De esta manera, es difícil conocer los puestos y las funciones que tiene cada una de las personas para determinar los espacios de control y responsabilidad. En términos generales, puede afirmarse que la estructura orgánica genera duplicidad y desperdicio en las funciones técnicas, que en la toma de decisiones existe concentración y que se registran espacios vacíos de control y desempeño, que son reflejo de la ausencia de políticas y estrategias de recursos humanos.

Hace falta un sistema de evaluación de rendimientos y resultados de los empleados técnicos y administrativos. El sistema de contratación incentiva la ineficiencia y estimula poco la productividad por la inamovilidad del cargo que tienen los empleados públicos.

A nivel operativo, es latente la inconformidad por el proceso generalizado de selección de funcionarios vinculados con intereses e influencias políticas. La inestabilidad en los cargos de dirección ejecutiva, debida a cambios de administración pública, desfavorece la continuidad de las acciones y genera inestabilidades, conformismo e improductividad en el personal. Los cargos de dirección, que se perciben como temporales, no toman iniciativas para evaluar el rendimiento del personal y adoptar medidas administrativas que permitan suprimir plazas, acciones, programas y proyectos irrelevantes ante las prioridades del sector.

La Ley de Servicio Civil establece procedimientos de reclutamiento y selección para la contratación de personal que no se cumplen. De igual manera, determina momentos e instancias de evaluación del desempeño de personal, que tampoco se aplican. De su contenido se aplica, en general, lo que beneficia a los funcionarios.

Los criterios de selección y contratación de personal técnico/administrativo que prevalecen, favorecen poco la competitividad del personal. La estructura salarial y el sistema de promoción incentivan la fuga de profesionales competentes que tienen mejores oportunidades en el sector privado. El sistema de prestaciones y privilegios a personal con menos calificación motiva el crecimiento de plazas poco productivas. Por último, la inestabilidad de cargos de dirección y mando, por el sistema que prevalece de nombramientos, afecta la continuidad de los programas.

2.6.2. Docente

Los docentes del MINED, según registros de 1993 son 26.653 incluyendo los 465 maestros de educación física y deportes. El 75% son docente 1 (laboran formalmente en parvularia y los primeros seis grados de educación básica), el 20% es docente 2 (laboran en tercer ciclo) y el 5% son docentes 3 (enseñanza secundaria). El 18% esta en la región de Occidente, el 55% en la región Central y el 27% en la región Oriental.

La gestión del personal docente, está afectada por condiciones provenientes de : i) la legislación educacional y, particularmente, la que se refiere a docentes, ii) la estructura ministerial de control y gestión de recursos humanos; iii) la inadecuacion cuantitativa y cualitativa de la formación inicial del maestro; iv) la desmotivación y comportamiento poco responsable de parte importante de los maestros, y v) la presencia y capacidad de presión del gremialismo magisterial.

La normativa de los docentes se encuentra dispersa en varias leyes y sus reglamentos, se observa en ellas una tendencia protectora de la función del docente, expresada en la fuerte afirmación de la estabilidad laboral, en el reconocimiento de un conjunto amplio de derechos, entre los cuales sobresale la garantía de la plena ocupación y el régimen de licencias, y en los numerosos resguardos en favor del docente en el régimen disciplinario.

El sistema de escalafón contempla incentivos que premian de manera limitada la antigüedad y el nivel o tipo de formación inicial de los docentes, pero es menos incentivador respecto a tipos de desempeño como sería la ubicación en el área rural. Existe achatamiento en la pirámide salarial por la estructura del escalafón docente, lo cual acarrea implicaciones en la formación y profesionalización y en el aprovechamiento de docentes con aptitudes para desempeñarse en determinado nivel.

La estructura de control y gestión de docentes se encuentra desconcentrada a nivel regional y subregional, aunque existen algunos tipos de decisiones y procedimientos que todavía tienen lugar en el nivel central; sin embargo, parece ser que esta desconcentración es todavía insuficiente y, además, genera una confusión de dependencia de los departamentos regionales o subregionales; políticamente, son dependientes de las Gerencias Regionales y, funcionalmente, de la Dirección Nacional correspondiente.

Los departamentos regionales o subregionales de gestión de recursos humanos se encuentran congestionados y no disponen de los recursos técnicos y materiales suficientes, ni cuentan con información oportuna y confiable para sus procedimientos.

Buena parte de la información para la gestión de personal docente es provista por los equipos de supervisión, los cuales además, tratan de suplir con su actividad la ausencia

de un adecuado y suficiente sistema de control. En efecto, el control de los Directores de Centros, particularmente de educación básica rural, parece débil por la dispersión y distancia de los mismos respecto a la gerencia regional.

La formación inicial de docentes está en manos de las Universidades, amparadas en un fuerte principio de autonomía y en el carácter privado de la mayoría de ellas. Se percibe una incapacidad del Estado para demandar de ellas, tanto un perfil de los docentes que éste empleará, como las provisiones suficientes de cantidad y tipo de educadores requeridos por el sistema; esto, a pesar de que la Ley General de Educación confiere al Estado particular responsabilidad en la provisión de docentes.

Actualmente se observa que hay suficiente y hasta excesiva oferta de maestros para la educación parvularia, tercer ciclo básico y educación media; mientras que hay fuerte carencia de maestros para los primeros dos ciclos de la educación básica, lo que obliga a emplear en estos ciclos docentes que tienen formación para otros niveles. Esta carencia se ve agravada por la escasa disposición de los egresados universitarios para desempeñarse en puestos como los de escuelas rurales, por las dificultades de entrada a ese mercado laboral.

La escasez de la oferta señalada, complica especialmente una racional administración de personal y confiere a los maestros una particular capacidad de presión sobre las autoridades, alimentada además, por la tendencia protectora de la legislación y la fuerza del sindicalismo docente.

Tanto los efectos de la formación como los de las condiciones de empleo fijadas en la legislación, podrían explicar los fenómenos de desmotivación y de comportamientos irresponsables de sectores importantes del magisterio, según señalan numerosas entrevistas; a ello contribuye la debilidad del aparato ministerial de gestión y de supervisión que no logra animar a los docentes ni controlar el cumplimiento de sus responsabilidades.

En cuanto a la organización gremial del magisterio, si bien no existe un sindicalismo docente conforme al derecho laboral ni una negociación colectiva legalizada, las leyes reconocen a las asociaciones de educadores para efectos de representar al magisterio ante el Estado, defender a sus afiliados en lo contencioso y participar en la generación de políticas educacionales y el plan de estudios. De hecho, la organización gremial asume el rol del sindicalismo legalizado, canaliza y representa las demandas reivindicativas de los maestros, especialmente las salariales, y desarrolla una negociación colectiva no formalizada, para todo lo cual ha logrado fuerte capacidad de presión. Esta tendencia al sindicalismo de hecho se ve alimentada por las condiciones de contratación que fijan las leyes y por los montos salariales insuficientes que se les otorgan, en virtud de las insuficiencias presupuestarias de la educación salvadoreña.

La alta proporción del rubro de salarios en el financiamiento de la educación no obstante el bajo nivel relativo de las remuneraciones, unido a los factores de gestión de personal, hacen necesaria una estrategia integral respecto a los docentes. Las dificultades en la gestión de personal docente han llevado a encontrar fórmulas alternativas al sistema estatal de control y gestión, como lo es la experiencia de EDUCO, que lo entrega a la comunidad organizada que funda escuelas con apoyo estatal; la descentralización aparece así como una vía más amplia para resolver las deficiencias señaladas.

Sin embargo, las estrategias descentralizadas, como EDUCO o las propuestas de municipalización, enfrentan o enfrentarán la resistencia de la organización gremial cuya fuerza se ha desarrollado al amparo de un Estado centralizado y protector.

Medidas parciales o desconectadas entre si no tendrán eficacia para resolver el verdadero cuello de botella que representa la cuestión de los docentes. Se hace indispensable abordar el tema con una estrategia amplia e integradora, que contemple las dimensiones legales, financieras, administrativas, psicosociales y gremiales en el marco de condiciones más amplias como la configuración de acuerdos nacionales participativos y el aumento gradual pero sostenido de los recursos para educación.

En la organización y funcionamiento institucional falta claridad en los niveles de decisión y mando; hay espacios encontrados entre supervisión de distrito y directores de centro que impiden la adopción de responsabilidades para la toma de decisiones. Además, se detectan carencias en los criterios de planificación y administración de recursos docentes. En general no se considera la distribución geográfica y poblacional en el proceso de asignación de docentes. La movilidad a que tiene derecho el personal docente impide mantener la cobertura en los centros y localidades y satisfacer sistemáticamente la demanda potencial.

2.6.3. Supervisión

Se percibe una amplitud y no delimitación de funciones asignadas a la supervisión, situación que genera divergencias profundas entre el planteo formal y la práctica. Es personal técnicamente clave y estratégicamente necesario para resolver problemas administrativos. En el sector se percibe generalizadamente al supervisor como un comodín de requerimientos administrativos.

A esto se agrega la no disponibilidad de recurso humano de apoyo, la insuficiencia o carencia de transporte y la sobrecarga administrativa para operacionalizar proyectos de cooperación internacional. Esto hace que sea fácilmente explicable que la supervisión se reduzca a aspectos de trámite y tenga poca presencia a nivel departamental y distrital.

En relación a los problemas más urgentes e importantes de la gestión del distrito está el delimitar las funciones de este nivel. El Supervisor Distrital se supone que debe realizar funciones técnicas y administrativas, sin embargo se limita a las segundas sin tener siquiera autoridad para tomar acciones correctivas o disciplinarias.

2.6.4. Directores de Centro Escolar

Se encuentran deficiencias en el proceso de selección y contratación de directores de centros escolares. Los criterios que prevalecen para las proposiciones no son los más adecuados para crear condiciones de desconcentración y fortalecimiento de la administración de los centros educativos. Ciertamente, el Director del Centro Escolar debe ser el funcionario que asegure racionalidad, eficiencia y eficacia del proceso educativo; en este sentido su espacio de responsabilidad debe ser coherente con el nivel de decisión y responsabilidad.

Muchos directores, por el reducido tamaño de la matrícula y número de secciones del centro, tienen grado a su cargo, situación que afecta el tiempo efectivo para el proceso de enseñanza/ aprendizaje; son propuestos y confirmados por el Tribunal Calificador que tiene procedimientos concentradores y centralizados.

Se hace necesario, en función de viabilizar la reforma escolar, revisar, descentralizar y definir perfiles y procesos de selección sobre requerimientos y méritos profesionales. Este nivel requiere fortalecerse en función de su capacidad de hacer partícipe otras instancias en el proceso educativo y de controlar y optimizar adecuadamente los recursos disponibles en el centro. Las recomendaciones administrativas buscan el fortalecimiento del centro educativo como unidad fundamental en el sistema, partiendo del reconocimiento a la responsabilidad del director por el buen manejo de los recursos públicos. lo determinante en el proceso de participación comunal y su injerencia en el Consejo Distrital como instancia coordinadora y gestionadora de recursos.

2.7. Inequidad y limitaciones para la gestión por la organización de los niveles territoriales

La organización territorial del sector es inequitativa geográfica y poblacionalmente y limitante a las acciones de planificación y seguimiento. Difiere sustancialmente con la distribución territorial que prevalece en otros ministerios, particularmente, con la de la Unidad de Investigaciones Muestrales de MIPLAN.

La existencia de niveles de desconcentración de actividades (regiones, subregiones, departamentos, distritos y escuelas) representa un traslado de competencias muy

desdibujado en el que sólo se ha delegado el seguimiento de decisiones del nivel central y se ha mantenido mando ministerial directo para algunas dependencias que operan localmente, sin contacto significativo con los niveles de desconcentración.

El nivel de mejor dotación estructural - la región - resulta estar demasiado alejado de los centros educacionales dado el número elevado de centros que le corresponde dirigir. Asimismo, se percibe que por sus características de oficina especializada, no se encuentra comunicado con la estructura social y productiva de la sociedad regional.

Se percibe también un clima organizacional en que existe conflictividad no creativa, anomia y falta de motivación, todo lo cual es un resultado inevitable de los problemas estructurales y funcionales que enfrenta el sector.

Entre las características de funcionamiento del nivel regional del sistema de gestión educativa, se pueden señalar algunas situaciones que fueron detectadas recurrentemente:

- Gestión global de la región:
  Las Regiones son unidades desconcentradas, sin autonomía en la adopción de decisiones políticas para aplicar en el territorio que les corresponde. Se autoconsideran como entidades para la gestión del seguimiento de decisiones tomadas en el nivel central que deben implementarse en la región.

- Coordinación intra e interministerial:
  Hay programas y acciones que se llevan a cabo en el ámbito regional sin que la estructura regional participe en la adopción de decisiones tomadas a nivel central o en los programas internacionales y, sin ni siquiera recibir información sobre lo decidido. A veces, ha ocurrido que se han construido aulas a través del F.I.S. sin que el nivel regional tenga información, hasta que éstas se inauguran y se ven obligados a proveerlas para su funcionamiento, sin que haya podido considerarse ésto en alguna forma de planificación

- Gestión financiera:
  Existen restricciones en la formulación y ejecución del presupuesto que dificultan especialmente la realización del programa de inversiones. Se depende de la tramitación de los DAFPS, que se demoran en Hacienda, provocando un gran desgaste en la gestión que no puede efectuar oportunamente pagos que se encontraban programados y presupuestados.

- Asignación de recursos:
  Se detectaron molestias provocadas por la diferenciación de recursos que se asignan a las actividades técnicas (especialmente en programas y proyectos con

financiamiento internacional) comparados con las grandes carencias en el área de administración, hasta de elementos indispensables como muebles, máquinas de escribir y vehículos.

- Regularidad de trabajo:

  A pesar de que la ley establece jornadas de 35 horas a los maestros, se han detectado casos de personas que cumplen tiempos mucho menores. En todas las Regiones se insistió especialmente en la inasistencia de maestros rurales y la imposibilidad de resolver ese problema, puesto que nadie se atreve a iniciar acciones como el descuento de los días no trabajados o el traslado o despido de los profesores que no cumplan con las normas.

  Respecto al personal técnico y administrativo, en muchos casos se goza de permisos que rebasan el contenido y requerimientos establecidos en la Ley de Servicio Civil (trabajo de medio tiempo con salario completo) y en las Disposiciones de la Ley General de Presupuesto. En la mayoría de los casos se aducen razones salariales.

  Se cree también que no existen mecanismos para asegurar la transparencia en la gestión de los Directores de Escuelas y participación efectiva de las Sociedades de Padres. Se mencionó también la inadecuada actitud sindical, cuyos miembros del Tribunal de la Carrera Docente protegen y amparan, indiscriminadamente, a los maestros más problemáticos e ineficientes, lo que transforma la potestad disciplinaria en una función decorativa.

- Supervisión:

  A los supervisores se les recarga su trabajo administrativo en desmedro del técnico pedagógico. Se comenta que los supervisores carecen de suficiente capacitación y que son reclutados, principalmente, por influencias políticas. Existen también roces con las unidades técnicas regionales por insuficiente delimitación de competencias.

- Información:

  A nivel de región no se dispone de información confiable respecto a los requerimientos reales de cada escuela, lo que se traduce en que las peticiones de material y suministros deban hacerse de una manera repetitiva que produce excesos en algunos casos y que no soluciona carencias.

- Injerencia política en la gestión:

  Hay zonas en que personas ajenas a la estructura ministerial controlan el pago a profesores, interfiriendo con la consolidación de los procesos regulares de administración. Al parecer, se generan condiciones para irrespetar el nivel

regional, situación que debilita la autoridad a ese nivel. También se cree que existe influencia política en el nombramiento de profesores y que no se ha logrado erradicar la costumbre de pagar favores políticos en elecciones, con nombramientos.

- Clima organizacional:
  Las deficiencias estructurales, el acoplamiento de competencias, la injerencia política, el gremialismo extremo, y los problemas salariales generan compartimientos estancos (feudos), redes de privilegios y tensiones organizacionales que limitan fuertemente la eficiencia y eficacia del sistema administrativo de la educación.

2.8. Limitaciones para la conformación de un sistema integral de información

El Planeamiento Estratégico de Sistemas de Información (PESI) es el proceso de elaboración de un plan para la definición, desarrollo y uso de sistemas de información en una organización o sector, de tal forma, que coincidan con sus estrategias y necesidades operativas y gerenciales, y contemplen sus prioridades y recursos ofreciendo una adecuada relación costo/beneficio.

El concepto de planeamiento estratégico se utiliza para denominar aquella forma de planeamiento que se realiza a alto nivel, enfocada al uso de los sistemas de información de importancia estratégica para la organización en el corto, mediano y largo plazo, los cuales apoyarán las estrategias de la organización y, con esto, el logro de su misión y objetivos. El resultado del planeamiento no es inalterable, por el contrario, debe ser evaluado constantemente, es decir, en la medida que se implante el plan, este debe ser reajustado.

En el proceso de modernización del sistema de información del MINED no se ha contemplado, como etapa inicial, la realización de un Planeamiento Estratégico para definir con exactitud su alcance, características y forma de desarrollo. El objetivo general de este proceso es definir a corto, mediano y largo plazo el desarrollo de los sistemas de información de acuerdo con la misión, metas y objetivos de la organización.

Algunos objetivos específicos son:

- Determinar los requisitos de información actuales y futuros, y definir cómo deben cumplirse esos requisitos.

- Describir la estructura y el contenido de los sistemas de información (Diseño Conceptual) y la forma en que deben desarrollarse.

- Elaborar un Plan de Desarrollo de Sistemas de Información en función de las prioridades de la organización, definiendo y presupuestando los recursos administrativos y financieros en el corto, mediano y largo plazo.

- Definir una estrategia de cambio organizacional que garantice las condiciones indispensables para que los sistemas se implanten y operen eficientemente.

El Ministerio de Educación no se ha involucrado en un proceso formal de este tipo que incluya el tema de los sistemas de información como herramienta de gestión.

Actualmente se cuenta con términos de referencia para el Proyecto del SIGYE que incluyen un análisis pormenorizado de la situación de la información educativa previa y necesaria para la contratación del equipo. No obstante, es preciso recalcar que, a pesar de constituir un esfuerzo valioso, los términos en mención no representan un análisis exhaustivo de las necesidades de información del sector y, por lo tanto, un ejercicio formal de planeación estratégica podría aportar elementos complementarios importantes. Lo anterior no justificaría suspender la contratación de los sistemas ya identificados pero es conveniente desarrollar el proceso en su totalidad, con el objeto de asegurar el éxito en la implantación de los sistemas de información.

Adicionalmente, hay que recalcar la ausencia (casi total) de un análisis pormenorizado de las áreas de la organización, su estructura funcional, sus necesidades de información y el impacto que tendría la puesta en marcha de los sistemas de información propuestos. Es importante insistir que, el componente organizacional reviste particular importancia en el desarrollo e implantación de sistemas de información por el costo que representa en términos de capacitación y entrenamiento de funcionarios, proceso que además debe ser continuado, y por las consecuencias que éste puede tener en el futuro de la organización.

Con respecto a la tecnología adquirida, no hay duda sobre su capacidad, buen desempeño y potencial de desarrollo futuro. Sin embargo, el grado de sofisticación de la tecnología adquirida exige la disponibilidad de un soporte técnico altamente calificado, un proceso continuado de capacitación y actualización de los funcionarios encargados de operarla, y la disposición de asumir un proceso de actualizaciones y mantenimiento frecuentes cuyo costo financiero y organizacional podría ser considerable. El costo anual de mantenimiento y actualización debe incluirse dentro del presupuesto del proyecto y, por supuesto, dentro de los planes presupuestales futuros del sector.

El Mapa Educativo constituye un esfuerzo muy valioso, como producto concertado entre las áreas de informática y supervisión. Microplanificación representa una semilla para el proceso de planificación desconcentrada, cuyos resultados serán muy valiosos como aprendizaje en el proceso.

A continuación se precisan los problemas que se consideran fundamentales:

* El proceso para definir el sistema de información cuenta, hasta el momento, con una infraestructura tecnológica poderosa, pero altamente sofisticada para el medio.

* El proceso de análisis para la elaboración de los términos de referencia es técnicamente adecuado, pero se justifican y requieren algunos ajustes.

* El componente organizacional y de impacto de los sistemas de información no ha sido estudiado con el detalle que se requiere, situación que debe ser corregida.

* El desequilibrio es evidente en recursos financieros destinados a compra de equipos, y en tiempo y recursos para el desarrollo de aplicaciones. Es claro que será necesario contar con mayores recursos para el desarrollo y, sobre todo, para la puesta en marcha y mantenimiento de los sistemas de información (capacitación, entrenamiento, asistencia técnica, actualizaciones, etc.).

* La confiabilidad del proceso de desarrollo informático depende, fundamentalmente, de su continuidad, tanto para funcionarios como para posibles contratistas.

* La disponibilidad de herramientas sofisticadas para análisis de información, en particular los sistemas de información geográficos (SIG's), no es suficiente si no se cuenta con experiencia, y con información completa y confiable. El costo puede ser excesivamente alto para el beneficio que pueda obtenerse.

2.9. Influencia y debilidad en las relaciones interinstitucionales

El MINED es influido por diversas instituciones del sector público: Ministerio de Planificación y de Hacienda. Instituciones descentralizadas como el Fondo de Inversión Social (FIS), la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN), la Secretaría Nacional de la Familia (SNF) entre las más relevantes. También afecta y está afectada por la organización y nivel de desarrollo municipal, la cooperación internacional y la sociedad civil en general.

Con MIPLAN se enfrenta el doble peligro de, por una parte, sobredimensionar la integralidad del planeamiento estatal sin tener en cuenta las peculiaridades del sector y, por otra, de encapsular el planeamiento sectorial y llevarlo a cabo a espaldas de las exigencias globales del desarrollo.

Es normal que un Ministerio de Hacienda cumpla el rol de severo controlador de los recursos financieros públicos, pero es obvio que la decisión sobre el monto de los recursos del sector es una decisión política que es adoptada por el Gobierno que la propone, y por la Asamblea Legislativa que la examina y la aprueba. (Entre 1989 y 1993 el gasto en educación ha representado el 1,8% y el 1,5% del PIB respectivamente. En 1983 era el 3%)

En el caso de las municipalidades, sus características corresponden a la evolución histórica del Estado salvadoreño y al rol que se le ha asignado frente a los problemas nacionales. La opción estatal adoptada ha consistido en privilegiar el crecimiento del centro del sistema, incorporando ministerios y entidades descentralizadas y autónomas que han ido entretejiendo una red de competencias y funciones. La capacidad de intervención del Estado en la vida de la sociedad civil se incrementó de una manera sostenida a lo largo de los últimos años a través de ese crecimiento inorgánico que iba respondiendo a nuevos requerimientos del subsistema político. Este proceso responde naturalmente a que, en general, la sociedad vive la creencia que lo correcto es crear, frente a cada problema, una organización pública que lo atienda.

De una manera paralela y complementaria las municipalidades van perdiendo relevancia frente al gobierno central. Sus funciones son asumidas, con mayores recursos, por los ministerios y sus oficinas o por entes descentralizados. El sistema asigna gran cantidad de recursos al centro y los municipios no desarrollan su capacidad de generarlos desde sus propias comunidades. Se transforman en un apéndice del sistema público, con funciones irrelevantes y con muy escasos recursos que deben orientarse principalmente al pago de remuneraciones. Desde luego, esta empobrecida situación no hace más que confirmar la imagen de que es mejor resolver los problemas con un centro fuerte y perpetuar un sector municipal demasiado débil como para recibir, alguna vez, competencias desde el centro.

Sin embargo, el escenario de un centro voluminoso recargado de competencias y con un uso masivo de los recursos públicos lleva inevitablemente a situaciones críticas: es tan importante el control político del gobierno central que la sociedad puede llegar a dividirse y a enfrentarse por su posesión, como lo ha demostrado la historia reciente de este país y de otros en la región. Frente a ésto se presenta la alternativa de recuperar para la sociedad civil, el nivel local de gobierno. Si las comunidades utilizaran a los municipios dispondrían de servicios cercanos para resolver sus problemas, tendrían una mayor posibilidad de control del uso de los recursos y evitarían conflictos ideológicos (puesto que ellos no surgen cuando se trata de problemas concretos y cercanos, como son siempre los locales). Una red eficiente y eficaz de gobiernos locales diseminaría el motivo central del conflicto político y ofrecería una oportunidad para el logro del desarrollo a través del trabajo de la sociedad, en paz y democracia.

La situación actual del municipio salvadoreño es de escasez objetiva de recursos y de una diferenciación muy aguda en todos los elementos que se sometan a comparación. El municipio promedio nacional es uno de 80 km^2, de 20.000 habitantes, y con una disponibilidad de gasto per cápita de ¢68,00 al año. La extensión territorial fluctúa entre los municipios. Por su parte la población varía desde los 422.570 habitantes de San Salvador hasta los 248 de San Antonio Los Ranchos. En cuanto a su capacidad de gasto se registran desde los ¢1.050,00 de San Isidro Labrador (el 2° menos poblado del país) hasta los ¢2,10 de San Rafael Oriente.

Por otra parte, es evidente que el sistema político municipal puede tender a aislar al municipio de los sectores de su comunidad que se identifiquen con posiciones políticas diferentes a la del partido que controla la municipalidad. El concejo unipartidario, de propuesta alcaldicia, y sin representación de las minorías, se refleja también hacia la estructura municipal en donde el nombramiento y la remoción de los funcionarios corresponde al alcalde. Así, la politización de los municipios es una realidad que atenta contra su capacidad para asumir competencias que vengan desde el nivel central.

Se recoge aquí el argumento que, dado el carácter de los políticos del país, es mejor que los Concejos sean unipartidarios pues de otro modo se restaría eficiencia al dedicar todo el tiempo disponible al desarrollo inevitable de conflictos. Se suma a esto una percepción generalizada respecto a la necesidad de capacitar y motivar al personal municipal tanto en el nivel político (alcalde y concejales) como en el administrativo, lo que configura un cuadro de desconfianza social hacia la capacidad del municipio para participar en la descentralización del sector público, particularmente en la educación.

La normativa actual tiene aspectos muy positivos en cuanto a la estructura orgánica interna de las municipalidades puesto que permite la mayor flexibilidad en cuanto al número y tipo de unidades que se creen para el ejercicio de sus funciones. Esto favorece la posibilidad de adaptarse a las condiciones particulares del territorio y la población que deben servir y, desde luego, a la cantidad y calidad de recursos de los que se disponga.

También es de importancia clave la facultad de que disponen para la fijación de sus tasas, las que pueden reflejar los costos de producción; y para la iniciativa legal en materia de sus impuestos. En relación al tema de su financiamiento, es buena la existencia del Fondo de Desarrollo Municipal que se maneja por el ISDEM y los estudios que se están realizando para empezar el cobro del impuesto predial, recurso universalmente reconocido como municipal.

Estimaciones expresadas informalmente por expertos locales elevan la eventual cifra de recaudación por impuesto predial, hasta unos 800 millones de colones, lo que es un poco mas del doble de la suma total actual de ingresos municipales. Si este impuesto se incorporara al patrimonio municipal, la cantidad de gasto anual per cápita podría elevar

su promedio desde 68 colones a mas de 200.

Como el Gobierno y, en general, los sectores políticos han consensuado la necesidad de la descentralización estatal, el tema de la reforma y fortalecimiento municipal para la recepción de competencias entregadas por el nivel central se encuentra presente en la discusión político-técnica actual.

La cooperación internacional ha sido múltiple y variada. Ha posibilitado el acceso al MINED de recursos financieros y técnicos; sin embargo, esta abundante y valiosa colaboración ha generado estructuras paralelas dentro del MINED, poco control institucional sobre la inversión pública por la poca injerencia del MINED en la definición de prioridades, y su débil capacidad de coordinación, dada la organización del Estado para el manejo de la cooperación y recursos internacionales.

2.10. Débil participación y desaprovechamiento del potencial de otros actores en la administración de la educación

No existen espacios institucionalizados de participación gremial en aspectos relacionados con el mejoramiento y ampliación del servicio educativo. Es tradicional la presión para exponer demandas que, aun cuando afecten al educando, obligan la atención de los funcionarios ministeriales. El estilo de participación gremial deberá elevarse a otros niveles para acoplarse a la nueva situación y perspectiva de desarrollo en el país.

Administrativamente, con EDUCO, el MINED ha generado espacios externos (M. de Hacienda, Organizaciones Comunales) que permiten innovar la gestión financiera y contable. Ciertamente, esto requiere reformas profundas que permitan modernizar y asegurar la eficiencia y oportunidad del recurso.

El MINED no ha logrado aprovechar instancias organizadas a nivel comunal que tienen experiencia y reconocimiento jurídico, como por ejemplo, las Asociaciones de Desarrollo Comunal, Organizaciones No gubernamentales y organizaciones privadas de desarrollo, entre otras. Estos espacios deberían considerarse en la planificación y ampliación de la cobertura y calidad educativa.

Algunas instituciones que trabajan en áreas exconflictivas representan una oportunidad para operacionalizar la estrategia de descentralización de la gestión especialmente en proyectos educativos y de infraestructura. Sin embargo, se requiere hacer esfuerzos sostenidos para crear condiciones de confianza y respeto técnico, independientes a las visiones o posturas ideológico/partidarias. El MINED deberá abrir su gestión a la participación de la multiplicidad institucional y fortalecer su capacidad de conducción y orientación normativa.

3. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

Las sugerencias y recomendaciones para reformar la gestión del sistema educativo salvadoreño se basan en los siguientes criterios:

- El sistema educativo está en función del **educando**, no en función de los educadores ni de los administradores. El educando es el centro y meta de la gestión educativa.

- La gestión del sistema educativo es un **medio** al servicio de los objetivos de ampliación de las oportunidades, mejoramiento de la calidad y equidad en el desarrollo nacional y consolidación de la paz y la democracia.

- El respeto a los criterios de **gradualidad y de secuencia** es fundamental para no imponer cambios que no estén suficientemente preparados.

- Se necesita ensayar una **variedad de respuestas** por la diversidad de situaciones geográficas, sociales e institucionales que caracterizan al país.

- La **descentralización** del sistema educativo constituye el horizonte deseable por razones de eficiencia administrativa y financiera, por razones de orden educacional y por fundamentos de orden político.

- La participación de la sociedad civil en la administración educativa no excluye el **rol del Estado** en la educación. Por el contrario, supone su fortalecimiento en aquellas funciones que le son pertinentes.

En función de la racionalidad, eficiencia y eficacia para la consecución de la equidad y la democracia del sistema, se recomiendan las siguientes políticas orientadas a reformar la actual administración del sistema educativo:

- Aplicación, simplificación y actualización del marco jurídico a las exigencias y al proceso de modernización del Estado.
- Delimitación y fortalecimiento de espacios de competencia.
- Participación de la sociedad civil en el proceso de definición y evaluación de políticas en los diferentes espacios territoriales.
- Reforma de organización y funcionamiento para adecuar la administración del MINED a su nuevo papel.
- Sistema de información para la planificación y evaluación estratégicas.
- Diversificación de fuentes de financiamiento en función de la equidad.
- Profesionalización y desarrollo de recursos humanos.
- Transferencia paulatina y sostenida de la administración de la educación a

instancias locales.

3.1. Aplicación, simplificación y actualización del marco jurídico a las exigencias y el proceso de modernización del Estado.

La política persigue asegurar la eficiencia y eficacia del sistema diseñando un marco jurídico flexible que permita adaptarse al proceso de cambio y modernización del Estado, mediante y a través de las siguientes estrategias:

- A corto plazo, es importante simplificar, actualizar y aplicar las normas jurídicas a efecto de implementar las modificaciones de política y de estructura propuestas. Es oportuno poner en práctica las disposiciones legales no aplicadas que mejoren la eficiencia en el uso de recursos, reformar la normativa sobre docentes y aquella que permita la racionalización y desconcentración orgánica.

- A mediano plazo, conviene revisar la legislación que sustenta el conjunto de la gestión estatal y municipal para su modernización y, dentro de este proceso, reformar la legislación específica del sector educación para asegurar su coherencia.

- En la revisión de la legislación se recomienda contemplar los siguientes criterios:

  - Simplificación de las normas, evitando la tendencia programático-utópica.
  - Actualización de la relación entre el Estado y la sociedad civil, la desconcentración y la descentralización de la gestión, la apertura de los sistemas educativos a los procesos externos, la importancia de la evaluación y la responsabilidad por los resultados de la educación.

3.2. Participación de la sociedad civil en el proceso de definición y evaluación de políticas en los diferentes espacios territoriales del MINED.

Las altas políticas educacionales son políticas de Estado y no sólo políticas gubernamentales. Por la naturaleza específica de los procesos educacionales, las políticas nacionales correspondientes, requieren continuidad en el mediano y largo plazo. En efecto, los cambios educacionales destinados a perdurar requieren etapas largas de preparación y una implantación gradual. Por otra parte, los resultados de las políticas educacionales en forma de cumplimiento de objetivos de eficiencia interna y externa, sólo pueden medirse en tiempos prolongados.

La referida índole de las políticas nacionales de educación debe superar, en consecuencia, la estrechez temporal de los períodos gubernamentales y requiere un tiempo político que sólo puede tenerse si se las considera como "políticas de Estado".

Por otra parte, la magnitud de la escasez de recursos de los sistemas educativos de los países latinoamericanos, incluyendo obviamente El Salvador, exige esfuerzos nacionales de acopio de mayores recursos que sólo pueden obtenerse mediante la concertación entre el Estado y los más diversos sectores sociales e instituciones.

Deben considerarse, también, fundamentos tales como los procesos de consolidación y perfeccionamiento de la democracia, que tienen como eje una ampliación de la participación social en los asuntos públicos, entre ellos, los relativos a la educación. El mejoramiento cualitativo de la educación, por último, pasa por la apertura de los sistemas escolares y del currículum, a las necesidades básicas de aprendizaje y a las demandas variadas de la modernización de nuestras sociedades, apertura que debe alcanzar también a las formas en que se generan las políticas y se gestionan las organizaciones educacionales.

Lo señalado contrasta con el carácter episódico con que históricamente se han formulado las políticas educacionales en El Salvador, que en el pasado frecuentemente se asociaban a las personas de los Ministros del ramo y duraban lo que éstos en su cartera.

En el presente hay condiciones maduras para innovar. Las políticas del actual Gobierno representaron un avance en cuanto a enmarcarse en un Plan Orgánico que se dictó al inicio de su gestión y que ha mantenido sus líneas gruesas hasta, prácticamente, el término del período. Es necesario profundizar en este sentido.

Esta propuesta persigue crear condiciones para la formulación de políticas educativas de Estado que sirvan de base para la planificación estratégica y el fortalecimiento de la capacidad normativa del MINED creando espacios amplios de participación de la sociedad civil. Para esto, específicamente, se hacen las siguientes sugerencias:

- Para la formulación de políticas, se recomienda la creación de **Consejos Asesores**, con amplia participación civil, en el nivel central del ministerio y en los departamentos.

El Consejo Asesor, en ambos niveles, debería ser convocado por el Ministro de Educación, y estar integrado por representantes del sector privado, organismos no gubernamentales, universidades, gremios y miembros de la Asamblea Legislativa y otros sectores que se considere pertinentes. A nivel central, sería presidido por el titular del ramo y, a nivel departamental, por el gerente. Como instancias conocedoras y asesoras de la evolución de los planes educativos podrían reglamentarse internamente, a través de un decreto ministerial, sin necesidad de dictar leyes especiales. Deberían sesionar por lo menos una vez al mes.

- Complementariamente, y como una alternativa, sería conveniente estudiar el

cumplimiento y eventual actualización de la disposición legal que crea el **Consejo de Educación y Trabajo.**

■ A nivel de distrito educativo y en función del fortalecimiento de la capacidad administrativa de las localidades, se sugiere fortalecer los **Consejos Distritales** y las **Asociaciones de Padres de Familia** en cada uno de los Centros Educativos.

■ Como instrumento para viabilizar la función asesora de las instancias propuestas, se sugiere la creación del **Fondo de Investigación Científica y Tecnológica** para financiar proyectos priorioritarios que estimulen la participación de centros superiores de investigación y estudio y que, además, sean el instrumento para asegurar la flexibilidad del sistema ante los cambios en conocimiento y tecnología.

Esto persigue crear espacios para la generación de **políticas estatales** de educación que estén permanentemente enriquecidas con información actualizada y que permitan superar las simples políticas gubernamentales. Sobre esta base, el Consejo podrá sugerir prioridades y orientar la asignación de recursos ordinarios y extraordinarios.

■ Simultáneamente, se sugiere **fortalecer la capacidad del MINED** para la formulación de políticas, programas y proyectos operativos, para lo cual es fundamental contar con información actualizada sobre el funcionamiento del sistema educativo y su relación con otros sectores de la sociedad. Se propone avanzar en la formulación y ejecución de un **plan de información y evaluación de insumos y resultados a corto y largo plazo.**

■ Para perfeccionar los mecanismos de generación de las políticas públicas de educación, se recomienda:

- Dar continuidad, formalizar y perfeccionar los mecanismos de coordinación institucional tales como CONACORE y el Comité Técnico de Proyectos.

- Coordinar y dirigir la asistencia técnica con financiamiento externo hacia las prioridades sectoriales y dentro de la organización del MINED, para evitar las distorsiones administrativas y de planificación.

- Mejorar la disponibilidad de información para la toma de decisiones políticas y para la gestión cotidiana. Esto supone avanzar en el desarrollo de sistemas basados en la normalización de las estadísticas básicas, la evaluación y la investigación social y educacional.

■ Se considera viable que, a través de la acción del MINED, se fortalezcan espacios de discusión, análisis y propuestas sobre temas que permitan abrir el sistema educativo a la

influencia e injerencia de todos los sectores nacionales.

3.3. Delimitación y fortalecimiento de espacios de competencia

Se pretende crear condiciones para fortalecer el papel del MINED como instancia normativa y rectora de la educación, responsable de promover el acceso asegurando equidad, calidad y pertinencia con los requerimientos del desarrollo económico y el bienestar social. Esto requiere que el MINED tenga acceso a información para tener injerencia en el espacio de la producción y desarrollo económico. Específicamente, se hacen las siguientes sugerencias:

- El MINED tiene dos áreas de trabajo fundamental que deben reflejarse en la nueva estructura. Una hace referencia al proceso educativo propiamente dicho (reforma curricular) y, otra, al apoyo administrativo para viabilizar los procesos de enseñanza/aprendizaje en todos los niveles del sistema (reforma administrativa). Como vínculo operativo entre ambos está la supervisión, que es la fuente de retroalimentación del sistema y que requiere una expresión orgánica coherente.

- Se sugiere avanzar en el fortalecimiento de la capacidad normativa y técnica del nivel central, desprendiéndose de unidades y personal que no sean imprescindible para estas funciones. Todos los recursos liberados serán imprescindibles para el fortalecimiento técnico y para la dotación de las nuevas instancias territoriales que se recomiendan.

- Se recomienda apoyar el desarrollo cultural actualizando el marco jurídico para posibilitar la autonomía del Consejo Nacional de Cultura (CONCULTURA). Esto liberaría al MINED de múltiples funciones que, aunque importantes en el proceso de formación del educando, distraen atención y recursos, lo que permitiría que CONCULTURA tuviese capacidad de descentralizar su gestión, innovando y ampliando fuentes de financiamiento. Sin embargo, dada la importancia del sector, se sugiere conformar un Fondo de Cultura y Arte que, con diversas fuentes de financiamiento, incentive la investigación y el desarrollo cultural en general.

- Se sugiere evaluar programas especiales del MINED para asegurar coherencia con los objetivos y espacio de acción. Particularmente se recomienda integrar la Dirección de Educación Física y Deporte con cobertura limitada, principalmente, al área urbana y nivel de enseñanza medio, al Instituto Nacional de Deportes (INDES) y trasladar la infraestructura de los Círculos Estudiantiles al espacio de CONCULTURA (Promoción Cultural) para integrarlo al quehacer cultural. También es conveniente redefinir el papel de la Dirección de Construcción y Mantenimiento y la de Bienestar Magisterial.

En función de la ampliación de oportunidades y el fortalecimiento del desarrollo

curricular, se recomienda fortalecer la capacidad y los recursos disponibles en CONCULTURA que son aptos para educación no formal. La modernización y reforma en el área de cultura podría iniciarse en el corto plazo, descentralizando la administración de los parques educativos, los museos, el zoológico, entre otros, en instancias no gubernamentales (Fundaciones privadas, Alcaldía Municipal, etc.). Es preciso prever la presencia del sector en instancias de coordinación territorial para optimizar los recursos sectoriales (casas de la cultura, por ejemplo) en programas de educación extraescolar para el fortalecimiento curricular.

- Es prioritario intervenir en el fortalecimiento de la instancia política (Consejo Asesor) y operativa (Dirección de Planificación) para coordinar y tomar decisiones en relación al uso de recursos internacionales, generando capacidad nacional para absorber e integrar programas de cooperación internacional en función de las prioridades y previendo su eventual financiamiento futuro.

- Para precisar la competencia institucional y vincularla al proceso de desarrollo económico, es conveniente desarrollar una injerencia activa (por ejemplo, a través de comités ad-hoc) en el proceso de definición de política y estrategias de investigación científica y tecnológica bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía, y en la política de capacitación laboral, actualmente bajo la responsabilidad del INSAFORP del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. De igual manera, es fundamental que el MINED participe activamente en el proceso de definición de la política industrial o de producción del país incorporando sus autoridades al Comité Económico Presidencial (en caso de mantenerse la separación del área económica y social).

La necesaria integración de la educación a la producción hace imprescindible la participación y aporte del MINED al proceso de definición de la política industrial o de producción del país, para ello es fundamental que las autoridades ministeriales tengan presencia e injerencia política en el espacio de decisión y economía.

- Es conveniente que MIPLAN y el Ministerio de Hacienda asuman un papel más activo y orientador en la política del Estado en el sector educación para asegurar la asignación efectiva de recursos presupuestarios. Para fortalecer y potenciar las iniciativas de reforma y modernización del sector educación se hace precisa coherencia con el proceso global de transformación del Estado.

- Se considera importante integrar al Ministro de Educación en el Comité Económico de Ministros (de mantenerse éste), para asegurar la integración y complementariedad de los esfuerzos.

3.4. Reforma de estructura orgánica para adecuar la administración del MINED a su nuevo papel

Es importante que el MINED adecue la organización y el funcionamiento a las nuevas exigencias y perspectivas de desarrollo, y que se generen las condiciones necesarias para aprovechar y maximizar los recursos financieros y asegurar la rentabilidad de los incrementos necesarios.

Las modificaciones al sistema de gestión deben tener presente la organización actual del Estado y ser coherentes con la actual transformación general de la sociedad, el Estado y la educación en el país y ser funcionales al dinamismo de cada uno de ellos. En este sentido, el proceso de reforma debe partir y tener como referencia situaciones y realidades actuales, y conciencia sobre las expectativas en los procesos de gestión estatal que se reflejarán en reordenamientos territoriales.

El MINED asume, dentro de la organización del Estado, la responsabilidad de hacer efectiva la disposición Constitucional de reconocer el derecho a la educación y la cultura como "inherentes a la persona humana" y asegurar a todos los habitantes "el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica". (Art. 63 y 56)

La estructura orgánica del MINED debe reflejar las nuevas funciones que le competen dentro del proceso de desarrollo. Se requiere, en base a lo anterior, desarrollar una estructura orgánica flexible que sea capaz de adaptarse a la velocidad de los cambios y requerimientos del sector educación. Reformarla significa evaluar, redefinir, suprimir o crear niveles, direcciones, programas y proyectos que respondan a la nueva realidad y perspectivas de desarrollo a largo plazo.

Particularmente se hacen las siguientes proposiciones:

- Se sugiere organizar los niveles territoriales y reestructurar sus funciones para acercar la gestión educativa al centro y distrito escolar como instancias de descentralización. Se recomienda diferenciar las funciones del MINED en cinco niveles territoriales: central, regional, departamental, distrital y centro escolar. Numéricamente los espacios territoriales no se reducen en relación a los actuales. Sin embargo, el peso de cada uno se modifica dentro de un proceso orientado a fortalecer el nivel del centro escolar pasando, a corto plazo, por el fortalecimiento de una estructura intermedia, el departamento, y aprovechando las ventajas comparativas del espacio regional reestructurado.

La propuesta de funciones por niveles es la siguiente:

■ A **nivel central** se sugiere concentrarse en las funciones normativas de:

- traducción de políticas nacionales a programas operativos (formulación de currículum y propuesta de recursos didácticos).
- evaluación del rendimiento del sistema y planificación y seguimiento de logros y resultados para detectar vacíos y adoptar medidas.
- distribución racional y equitativa de recursos.
- negociación y captación de recursos extraordinarios sobre prioridades.
- fomento del proceso de formación y actualización de docentes.
- captación y adaptación de nuevos conceptos y tecnologías relacionadas con la realidad del país.
- consolidación y difusión de información educativa y administrativa para la toma de decisiones.

El nivel central debe orientarse a la asunción de funciones eminentemente normativas, de control de calidad y de evaluación de resultados para la definición de políticas y la planificación estratégica.

Se sugiere estructurar el área de educación por niveles educativos responsables de la investigación y evaluación de procesos y resultados que fundamenten propuestas curriculares y diseño de recursos. Es deseable que la asunción de esta responsabilidad promueva la participación de instancias descentralizadas, gremiales, privadas, etc.

El área de administración requiere redefinición y reestructuración para trasladar funciones a otros niveles más cercanos con el centro educativo y para integrar, dentro de espacios comunes, funciones afines.

■ A **nivel regional** se sugiere buscar mayor equidad demográfica y geográfica en función de un mayor control, eliminar las subregiones y concentrarse en las siguientes funciones:

- planificación y presupuestación por departamento y niveles educativo.
- consolidación de la ejecución presupuestaria
- recopilación y análisis de información educativa y administrativa.
- formación y actualización docente.
- evaluación de necesidades por departamento y nivel educativo.
- administración del escalafón docente
- consolidación y difusión de información para la toma de decisiones.

Se sugiere reformular las regiones, haciéndolas compatibles con las del Ministerio de Planificación. Este ministerio tiene organizadas las siguientes regiones:

Región I: Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate
Región II: La Libertad, San Salvador, Cuscatlán y Chalatenango
Región III: Cabañas, San Vicente y La Paz
Región IV: San Miguel, Usulutan, Morazán y La Unión.
Región V: AMSS, Area Metropolitana de San Salvador, que incluye San Salvador, Mejicanos, San Marcos, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Ilopango, Antiguo Cuscatlán y Nueva San Salvador.

Se aspiraría a que el MINED asumiera las 5, dadas las particularidades del AMSS. Sin embargo, por asuntos presupuestarios y correspondencia con los departamentos se sugiere adoptar al menos las primeras 4.

Se sugiere disminuir las funciones administrativas del nivel regional, transformándolo en un ente consolidador de información y propositor de políticas regionales. La reestructuración regional viabilizaría esta concepción, en cuanto tendría acceso al análisis y comparación periódica de información sobre las características educativas de la población.

Su capacidad técnica debería reforzarse disminuyendo su tamaño orgánico. La reestructuración permitirá aprovechar de mejor manera los recursos humanos existentes a nivel del MINED central y de la Región Central.

Para este nivel se propone conformar una estructura como la siguiente:

Autoridad principal: Gerente Regional
Unidades Técnicas: Direcciones de Educación (con analistas, por lo menos uno, por nivel educativo) y de Supervisión.
Unidad administrativa: pequeña y de apoyo a las funciones regionales.

Las unidades técnicas/administrativas que se sugieren son: las de Planificación y Presupuestación, Escalafón y Pagaduría, Infraestructura y Dotación, e Información y Estadísticas. Estas unidades se diferenciarían según nivel educativo.

Desde el punto de vista de la descentralización del Ministerio de Educación, se recomienda transferir el énfasis desde la Región al Departamento.

- A **nivel departamental**, se propone la creación de Gerencias Departamentales que sean capaces de recibir todas las políticas y decisiones del nivel superior y mantener un control total sobre la acción educativa en el territorio del Departamento. Estas gerencias

serían las responsables de coordinar y controlar todas las acciones y recursos educativos.

Las funciones que se proponen para la Gerencia Departamental son:

- supervisión del funcionamiento de los centros escolares.
- reclutamiento, nombramiento y administración de recursos humanos.
- evaluación de necesidades de recursos humanos e infraestructura.
- propuesta y manejo del presupuesto, ordinario y extraordinario, por nivel educativo y clase de gasto.
- distribución de recursos materiales y suministros.
- consolidación y difusión de información para la toma de decisiones.

Esta instancia territorial, cercana al espacio educativo, se esperaría que fuera capaz de tener control total sobre las iniciativas educacionales emprendidas desde diversas oficinas y programas del sistema educativo y capacidad de coordinar con otros sectores (cultura, salud, etc.) en función de la complementariedad de esfuerzos y optimización de recursos.

Las Gerencias Departamentales concentrarían todas las políticas, programas y acciones que se decidan en los niveles superiores, de manera que ninguna acción educativa se realice sin su conocimiento y control. (Incluso sería deseable que las acciones de la SNR y del FIS, que tengan implicaciones educativas, fueran informadas a nivel departamental para conocer la opinión departamental antes de la ejecución de proyectos específicos.)

La Gerencia Departamental tendría autoridad completa para la administración del personal docente en todos los establecimientos del territorio, estableciendo una carrera funcionaria departamental que busque y asegure la neutralidad política, la capacitación y la estabilidad en el cargo.

La creación y fortalecimiento de este nivel requiere asignarle su propio presupuesto y autonomía para gestionarlo. Se recomienda reestructurar el presupuesto del MINED creando programas presupuestarios por departamento con una estructura interna por nivel educativo. De esta manera, a nivel operativo, el sistema educativo tendría 14 programas presupuestarios estructurados por nivel educativo y correspondientes a cada región.

Para este nivel se proponen dos instancias, una ejecutiva y otra asesora, de la siguiente manera:

- Gerente Departamental: Designado por el Ministro de Educación, con función ejecutiva.
- Consejo Departamental: Función asesora y de control de calidad de la

educación departamental y de su gestión. Se propone integrarlo con el Gobernador, Representante de los Alcaldes(alcalde de cabecera departamental, por ejemplo), Representante de los diputados departamentales, Representante de Sociedades de padres de familia, Representantes del sector privado y de los gremios docentes.

El trabajo técnico y de administración requerirá conformar tres direcciones:

- De Educación: con secciones o unidades por nivel educativo, responsables de investigar y evaluar las características particulares de la educación y la demanda efectiva y potencial.
- De Supervisión: organizado por distritos escolares.
- De Administración:

Se requiere considerar la necesidad de estructurar tres unidades técnicas por nivel educativo: Recursos Humanos, Compra y Distribución de Materiales e Información y Estadísticas.

A este nivel se requiere una fuerte unidad administrativa que administre el presupuesto y el personal docente y administrativo. Debe contar con una buena capacidad de registro y manejo de información. Debe centralizar los requerimientos y los abastecimientos.

Las propuestas anteriores fortalecen, para una mejor administración educativa, la figura y el espacio territorial del departamento. Esta propuesta responde a la división político/territorial actual, que requiere reordenamiento para adecuarlo al proceso de transformación y de la realidad actual. Se reconoce que muchos municipios han dejado de tener peso e importancia relativa para trasladarla a cantones, las divisiones político territoriales entre departamentos requieren revisión con criterios más amplios, el proceso de urbanización requiere modificación en criterios y patrones de ruralidad, etc. Sin embargo, la reorganización y reordenamiento territorial es un espacio que sale de la competencia del MINED.

La reestructuración territorial es área de competencia de MIPLAN, particularmente en la Dirección de Población y Ordenamiento Territorial y requiere un plan y estrategias que, respondiendo al proceso de modernización del Estado, permitan la correspondencia entre acciones/funciones y procesos con espacios poblacionales y físicos. Dado que este proceso es de mediano y largo plazo, es conveniente insistir en la importancia de agilizar el proceso bajo la responsabilidad de MIPLAN y asegurar que toda modificación y tendencia de reestructuración en el sector educación considere este proceso de cambio, respetando y aprovechando el ordenamiento vigente.

■ A **nivel de distrito** escolar se sugiere concentrarse en las siguientes funciones:

- recolección y procesamiento de información sobre el funcionamiento de los centros escolares, que incluye el cumplimiento del reglamento de trabajo y la evaluación del rendimiento de los educandos.
- identificación y comunicación de necesidades sobre recursos humanos y materiales (para definir canasta básica y adicionales)
- identificación de necesidades de infraestructura.
- asistencia técnica y evaluación del desempeño docente.
- comunicación de necesidades de actualización docente.
- adquisición de materiales y suministros.
- consolidación y difusión de información para la toma de decisiones.

Sería conveniente, en el mediano plazo, hacer equivalente el territorio municipal con el de los distritos educacionales con el propósito de fortalecer el proceso de modernización del gobierno central. Esta tendencia tendría ventajas mayores que los costos que pueda significar; basta con pensar en la posibilidad de consolidación de información a nivel municipal como base para la microplanificación del MINED.

A este nivel sería necesario fortalecer el rol del Supervisor Distrital, reforzando su autoridad y capacidad. Aunque su papel principal es la asesoría técnica, no puede desconocerse su función de vínculo vertical entre los establecimientos y el nivel superior, por lo que se recomienda la figura de un Coordinador o Asistente Administrativo dependiente del Supervisor, para que se concentre en el control y supervisión de recursos materiales y humanos.

Para posibilitar la participación civil se sugiere fortalecer la figura e instancia del Consejo Distrital Educativo, con funciones de asesoría y control de la calidad educativa, compuesto por el Alcalde, los Concejales de la Comisión Municipal respectiva, representantes de los Directores de Escuela y representantes de las sociedades de padres.

A corto plazo, se recomienda fortalecer la organización territorial de los actuales distritos, dotarlos de recursos de movilidad y apoyo administrativo a través de un asistente administrativo, figura que es capaz de satisfacerse con el personal actual. A este nivel es conveniente el fortalecimiento del Consejo de Directores de Escuela, orientándolo especialmente a la problemática técnica docente.

■ A **nivel de centro escolar** se asume la función de

- programación del currículum
- evaluación del aprendizaje

- administración de programas especiales (alimentos y otros)
- fomento de la participación de padres de familia.
- control de recursos docentes.

El centro escolar y el proceso de enseñanza/ aprendizaje son los elementos claves de la gestión educativa. A corto plazo se considera viable mejorar la capacidad de control para crear condiciones que le permitan asumir, en el mediano plazo, una gestión que responda a las necesidades y objetivos de desarrollo local.

Existen experiencias valiosas que han permitido innovar modalidades de administración de recursos a nivel de centro educativo, como el caso de EDUCO. Se sugiere la conveniencia de fortalecer la capacidad de administración local de recursos educativos aprovechando, fortaleciendo y potencializando las estructuras orgánicas existentes a nivel comunal y evitando la atomización de esfuerzos.

Los centros, con la participación de los padres de familia, podrían asumir la responsabilidad de generar suministros de materiales locales que fortalezcan el proceso de enseñanza /aprendizaje (huertos escolares, por ejemplo), la reparación y el mantenimiento de infraestructura, la consecución de recursos para financiamiento de proyectos especiales. En el caso de enseñanza media, es conveniente crear las condiciones para que se logre el autofinanciamiento de servicios, la adquisición de materiales, equipo o insumos, etc. mediante el cobro de cuotas estudiantiles. Para ello, debe exigirse mayor responsabilidad de las Sociedades de Padres y la difusión de sus estados de resultados.

Dadas las nuevas estructuras y funciones que se sugieren, el rol de los directores de escuelas se hace de la mayor importancia. Aquí se recomienda concentrar esfuerzos de capacitación a estos funcionarios, especialmente orientados a fortalecer su capacidad de gestión.

Se sugiere el fortalecimiento y formalización del Consejo de Escuela integrado por representantes de los maestros y de los padres, que replique la función del Consejo Distrital Educativo, especialmente en relación al control de la calidad de las acciones que se ejecuten.

Se sugiere crear las condiciones necesarias que permitan fortalecer la capacidad de la localidad de influir en la administración del centro educativo y en el proceso de enseñanza/aprendizaje de los educandos.

De manera sintética, las funciones generales de los distintos niveles son las siguientes:

- Nivel Central: todo lo que es **política**, entendido como la elaboración del currículo

nacional, el escalafón nacional, criterios de contratación para el personal docente y administrativo, criterios para materiales educativos, y diseños de edificios escolares. Incluye planificación estratégica.

- Nivel Regional: todo lo que es **planificación y presupuesto.** Se incluye en este nivel la construcción de la infraestructura y la formación y actualización del docente.

- Nivel Departamental: todo lo que es **gestión**, entendido como la ejecución de planes y programas regionales conforme a políticas nacionales.

- Nivel Distrital: todo lo que es **supervisión**, entendido como la orientación y monitoreo de la implementación de planes y programas a nivel local.

- Centro Escolar: todo lo que es **operación**, entendido como la implementación de planes y programas.

Las funciones detalladas y específicas son las siguientes:

- Infraestructura y Dotación

  - Nivel Central-MINED
    - Diseño de tipos de construcciones escolares apropiados a las distintas localidades del país.
    - Consolidación de los presupuestos regionales y elaboración del presupuesto sectorial.
    - Evaluación de la equidad de la distribución de recursos a las regiones, departamentos y distritos.

  - Nivel Regional
    - Evaluación de necesidades de construcciones, mantenimiento, y dotación, por departamentos y distritos.
    - Presupuesto de construcción, mantenimiento y dotación por departamento y nivel.
    - Contratación con entes privados para la construcción y mantenimiento, y para la dotación del mobiliario y equipos básicos.
    - Responsabilidad para el control de obras en ejecución.

  - Nivel Departamental
    - Comunicación a la oficina regional de necesidades de construcción, mantenimiento y dotación, basadas en información de atención a la población escolar.
    - Comunicación a la oficina regional de información sobre el progreso de

las obras en ejecución.
*Gestión de recursos y distribución conforme a prioridades.
*Supervisión y control de construcciones.

* Nivel Distrital
*Identificación de necesidades mediante contacto con los Centros Escolares.
*Gestión de recursos y distribución conforme a prioridades.

* Centro Escolar
*Comunicación a la oficina distrital de necesidades de infraestructura y dotación.
*Gestión de recursos.
*Construcción de infraestructura.

■ Compra y Distribución de Materiales

* Nivel Central
* Realizar estudios y formular políticas sobre los materiales educativos que sean necesarios para apoyar los objetivos del currículo nacional.

* Nivel Regional
* Presupuestación de necesidades por departamento y nivel.
* Auditoría de la ejecución de los presupuestos para materiales ejecutados a nivel distrital.

* Nivel Departamental
*Consolidación de presupuestos distritales para materiales.
*Compra de materiales y distribución a los distritos.

* Nivel Distrital
*Identificación de necesidades en los Centros Escolares
*Compra y distribución de materiales a los Centros

* Centro Escolar
*Participación de la comunidad en la compra de materiales extras.
*Comunicación de necesidades.

- Administración de Recursos Humanos

  - Nivel Central

    *Ejecución de estudios y formulación de políticas sobre los comportamientos de docentes, directores de centros escolares y otro personal que más contribuyen al rendimiento educativo de los educandos dentro de los objetivos del currículo nacional.
    *Elaboración de políticas sobre los requisitos mínimos para la contratación de personal según categoría (por ejemplo, los requisitos a ser docente de básica).
    *Elaboración de políticas respecto al proceso de formación y actualización de docentes y directores.
    *Evaluación de la distribución racional y equitativa de recursos en el país.

  - Nivel Regional

    *Planificación de necesidades de recursos humanos a mediano plazo.
    *Formación y actualización de docentes y directores.
    *Administración del escalafón docente
    *Liquidación de pagos

  - Nivel Departamental

    *Comunicación de necesidades de recursos humanos a nivel regional.
    *Reclutamiento, nombramiento y administración de recursos humanos.
    *Supervisión del funcionamiento de los centros escolares.

  - Nivel Distrital

    *Recolección de información sobre el funcionamiento de los centros escolares y cumplimiento del reglamento de trabajo.
    *Comunicación a nivel departamental de las necesidades de actualización docente.

  - Centro Escolar

    *Control de recursos docentes
    *Programación del currículo
    *Fomento de participación de la comunidad en la gestión del centro.

■ Planificación y Presupuesto

- Nivel Central
  - *Estimación de las necesidades financieras del sistema, a mediano y largo plazo mediante un proceso de planificación estratégica.
  - * Negociación y captación de recursos ordinarios y extraordinarios para el sector educativo.
  - *Evaluación de la distribución racional y equitativa de recursos financieros por las regiones y departamentos.
  - * Se incluye en este nivel la elaboración del currículo nacional.

- Nivel Regional
  - * Planificación y presupuesto por departamento y nivel educativo.
  - * Consolidación de ejecuciones presupuestales.
  - * Gestión de recursos.

- Nivel Departamental
  - * Propuesta y manejo del presupuesto ordinario y extraordinario por nivel educativo y clase de gasto.
  - * Consolidaciones de las propuestas presupuestales
  - * Asistencia técnica a los distritos en la preparación de propuestas presupuestales.
  - * Iniciativas de gestión y obtención de recursos.

- Nivel Distrital
  - *Elaboración de propuestas presupuestales operativas respecto a materiales, infraestructura y necesidades de recursos humanos.
  - *Ejecución y supervisión presupuestaria.

- Centros Escolares
  - *Comunicación al distrito de necesidades a corto y mediano plazo.
  - *Gestión y supervisión de recursos.

■ Estadísticas Educativas

- Nivel Central
  - *Asistencia técnica a las regiones en el desarrollo de su capacidad de captar y procesar información.
  - *Consolidación de datos estadísticos para evaluación del funcionamiento del sistema nacional.
  - *Elaboración y difusión de informes y reportes sobre el funcionamiento del sistema educativo por nivel regional, departmental y distrital.

*Realización de estudios para la formulación de políticas sobre expansión y mejoramiento de la calidad del sistema.

- Nivel Regional
  - * Consolidación de informaciones sobre costos, cobertura, funcionamiento y rendimiento de los centros escolares.
  - *Elaboración y difusión de informes a los departamentos sobre el funcionamiento del sistema educativo.

- Nivel Departamental
  - *Registro de datos estadísticos recibidos de los distritos.
  - *Análisis de necesidades de los distritos según las estadísticas provistas.
  - *Elaboración de informes evaluativos.

- Nivel Distrital
  - *Distribución de formularios estadísticos
  - *Recopilación y agregación de datos estadísticos de los Centros Escolares.
  - *Capacitación y supervisión de los directores de Centros Escolares en la provisión de datos estadísticos.

- Centro Escolar
  - *Provisión de datos.
  - *Utilización de información

En el siguiente cuadro se sintetizan las funciones asignadas a cada uno de los niveles territoriales.

Funciones por nivel territorial según propuesta

NIVELES	INFRAES-TRUCTURA	MATERIALES	RECURSOS HUMANOS	PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION	INFORMACION
NIVEL CENTRAL	Diseños apropiados	Currículo y criterios	Escalafón nacional , definición de perfiles de formación y contratación	Planificación estratégica y financiera, gestión de recursos ante fuentes de financiamiento	Estudios de políticas educativa
NIVEL REGIONAL	Licitación y supervisión de la ejecución de obras, previsión del equipamiento	Previsión de necesidades	Formación y actualización; administración del escalafón; liquidación de pagos	Planificación a corto y mediano plazo y presupuestación; consolidación de ejecuciones presupuestales	Consolidación, análisis, provisión y difusión de datos
NIVEL DEPARTA-MENTAL	Comunicación de necesidades, gestión de recursos y supervisión de construcción y equipamiento	Compra y distribución de materiales	Reclutamiento, nombramiento y supervisión	Programación y ejecución presupuestal, iniciativas para la obtención de recursos	Consolidación de datos, informes de evaluación, provisión y difusión de datos
NIVEL DISTRITAL	Identificación de necesidades, gestión de recursos, distribución sobre prioridades	Distribución y supervisión del uso, adquisición de materiales	Supervisión; detección y comunicación de necesidades	Propuestas de presupuestos operativos, ejecución y supervisión presupuestaria	Recopilación y agregación de de datos, provisión a nivel superior y difusión a niveles locales
CENTRO ESCOLAR	Comunicación necesidades, participación de la comunidad, gestión de recursos, construcción infraestructura	Comunicación de necesidades	Control de recursos docentes	Comunicación necesidades con participación de la comunidad, gestión y supervisión de recursos	Provisión de datos a nivel superior y utilización de datos

3.5. Información para la planificación y evaluación estratégicas

Se persigue que el MINED cuente con información actualizada sobre el funcionamiento del sistema educativo, la administración de recursos y los resultados obtenidos para tener capacidad de gerenciar adecuadamente el proceso. Asimismo, se pretende contar con información que permita la relación con otros sectores del desarrollo.

- En función de satisfacer y prever las necesidades de desarrollo de la base productiva, es fundamental que el sector educación asuma un sistema de planificación que rebase el corto plazo y que se proyecte hacia la elaboración de planes estratégicos de largo plazo que sean, a la vez, un reflejo de las políticas educacionales de Estado y un marco para el desarrollo de planificaciones operativas, programas concretos y cooperación internacional.

- Se sugiere institucionalizar la existencia de instancias coordinadoras y asesoras en los distintos niveles del MINED, para asegurar que la instancia decisoria esté siempre en un abierto contacto con las propuestas técnicas que se elaboran en las unidades respectivas, usualmente del mejor nivel profesional.

- Es necesario iniciar el desarrollo del sistema de estadísticas educativas, consolidando los módulos propuestos en los términos de referencia del SIGYE y apoyando el proyecto del Mapa Educativo. Se requiere divulgar información educativa dentro del sistema, con la información actualmente disponible, para generar conciencia sobre la utilidad de la información proveniente del sistema de estadísticas. De igual manera, es conveniente agilizar el diagnóstico organizacional y el análisis de impacto de los sistemas de información propuestos, con énfasis en aquellos que se contraten más rápidamente.

- El sistema de planificación requiere de la utilización de información nacional y sectorial que permita fundamentarlo. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de la Unidad de Investigaciones Muestrales de MIPLAN es un recurso que periódicamente produce información valiosa para la evaluación de educación y condición económica de la población, y es poco utilizado en el MINED.

Adicionalmente, se requiere de un sistema sencillo pero ágil que permita tomar oportunamente decisiones técnicas y administrativas. Para ello es importante superar la identificación que se hace del sistema de información con equipo de computación y estar dispuestos a financiar el mantenimiento del equipo disponible o por adquirir.
Sería conveniente fortalecer los procesos de planificación y evaluación en cada uno de los niveles territoriales del sistema y programar los momentos de recolección y actualización. Para optimizar recursos y asegurar la disponibilidad, la recolección de estadísticas educativas debería contemplar información final e inicial de dos años escolares.

Es importante ordenar las iniciativas y fuentes autorizadas de información, y asegurar que a las fuentes de información le es devuelta información para la toma de decisiones al comparar y analizar resultados con otras regiones y departamentos.

Es necesario fortalecer la capacidad prospectiva de los niveles territoriales en el proceso de planificación educativa, profesionalizando las unidades respectivas y dotándolas de una buena y calificada información.

- La utilización del sistema de información requiere contar con recursos presupuestarios para cubrir el costo anual de mantenimiento y actualización.

- Para fortalecer el sistema de información a mediano plazo se sugiere:

  - Formalizar un ejercicio de planeamiento estratégico de sistemas, que permita documentar la estrategia a mediano plazo y que facilite la continuidad en administraciones futuras.

  - Condicionar la adquisición de herramientas sofisticadas de análisis de información, como los Sistemas de Información Geográfica, a la disponibilidad de un sistema de estadísticas educativas confiable y en producción.

  - Definir una estrategia de capacitación continuada del personal técnico de informática, que disminuya los efectos de un proceso de rotación de personal, previsible de acuerdo con el alto nivel tecnológico con que se cuenta.

A continuación se sugieren algunas actividades que se consideran relevantes para mejorar los términos de referencia del SIGYE. Se hará mención a las actividades que se desarrollan durante un proceso de Planificación Estratégica de Sistemas:

- Revisión del sistema actual.

  A pesar de que el documento describe la situación actual de las áreas del Ministerio, no se enfatiza en el funcionamiento de los niveles territoriales; tampoco se mencionan, claramente, el programa de gobierno, la política de descentralización o de desconcentración o la normatividad que enmarca el quehacer del Ministerio. En contraste, el Plan Estratégico de Sistemas tiene como principio fundamental crear un sistema de información que apoye la misión, objetivos y estrategias de la organización.

  Esta revisión del sistema actual permitiría observar y localizar algunos problemas organizacionales, procedimentales y en el área de sistemas, que deberían ser resueltos antes de implementar el sistema de información. La falta de estudio del

aspecto organizacional genera el riesgo de automatizar el "desorden" con que se está trabajando hoy, sin la posibilidad de crear un sistema de información ideal.

Finalmente, falta información sobre el número de personas que trabajan en cada una de las áreas del Ministerio y en los niveles territoriales.

- Investigación de necesidades de información.

  El sistema de información pretende cubrir la totalidad de requerimientos de información operativos, gerenciales y estratégicos.

  Revisando la descripción de los subsistemas a implantar (numeral 32 del documento de términos de referencia), queda la sensación de que se va a automatizar la operación actual de cada una de las áreas, y que falta un estudio profundo de las necesidades de información de los diversos tipos de usuario.

  El sistema requiere de información para la adecuada gestión de los niveles locales, distritales y escolares, lo que implica la necesidad de definir indicadores educativos que se generen a partir de la información operativa, y que sirvan para la toma de decisiones.

- Desarrollo del diseño conceptual.

  El diseño conceptual del sistema de información comprende la identificación, definición y descripción de cada uno de los subsistemas o módulos que lo conformarán, el flujo de información que existirá entre ellos, los sistemas externos con los que habrá flujo de información y el modelo de datos (no a nivel de un modelo relacional) que enmarcará la base de datos.

  La identificación de los subsistemas requiere un trabajo complejo con necesidades de información (actividad ii) y con los procesos y funciones (actividad i). A partir de este análisis, se pueden detectar procesos que no se están llevando a cabo y que son imprescindibles para el correcto funcionamiento del sistema.

  Una vez definidos los subsistemas, se deben describir en detalle las funciones (opciones) que ofrecerá, los formatos de entrada para utilizar cada opción y los informes de salida. Se debe describir el flujo de información entre los subsistemas y los enlaces con sistemas externos. También se deben incluir los procesos de seguridad (manejo de usuarios y acceso) y el mantenimiento de la base de datos (copias y recuperación ante fallas).

  Paralelamente, se desarrollaría el modelo general de la base de datos que soporta

el sistema de información, y que debe ser consistente con los subsistemas.

Finalmente, y de acuerdo con las necesidades expresadas por los usuarios, se debería hacer una priorización de los subsistemas, que permita determinar el orden en que se desarrollarán.

- Investigación de alternativas de desarrollo.

  Los términos de referencia no incluyen información sobre diferentes posibilidades de adquisición o desarrollo de los subsistemas, o la infraestructura de equipos y de comunicaciones.
  La infraestructura de equipos ya fue adquirida, por lo que no sería prudente revocar esta decisión. Falta realizar un estudio de capacidad del Ministerio en el número de personas y perfil (experiencia y capacitación) de cada una de ellas para operar el sistema de información, tanto en su parte automatizada como en los procedimientos manuales que lo soportan.

- Determinación del impacto del proyecto.

  Esta actividad pretende estimar los costos de emprender el desarrollo del sistema de información en cada una de las etapas de diseño y análisis, programación y pruebas, implantación y mantenimiento; costos que deben contemplar personal, capacitación, infraestructura necesaria, imprevistos, etc. Se deben incluir, no solo los costos asociados directamente con el sistema, sino aquellos necesarios para que entre en operación, como capacitación de usuarios, organización de archivos físicos, adecuación de espacios físicos, etc.

  Desde el punto de vista organizacional, deben evaluarse los beneficios y riesgos de poner el sistema en funcionamiento, las limitaciones con las cuales se diseñó, y valorar el impacto que tendrá la implantación dentro de cada uno de los niveles territoriales del Ministerio de Educación (estructura organizacional, funciones y procedimientos, reglamentación, etc.).

  Durante esta actividad es conveniente revisar la organización del área de Sistemas, o del grupo responsable en el Ministerio para la exitosa culminación y puesta en marcha del sistema de información; y definir, claramente, el organigrama, las funciones y la estrategia de evaluación y seguimiento.

- Definición del Plan de implantación.

  La ejecución de la actividad anterior permitirá obtener la lista de todos los aspectos necesarios para poner en funcionamiento el sistema de información y

una estimación de sus costos. En esta actividad se debe organizar una carpeta cronológica de proyectos, que cubra cada uno de los aspectos y que tenga en cuenta la priorización que se hizo de los subsistemas. Cada proyecto debe describirse en términos de sus objetivos, necesidad de recursos financieros, físicos y humanos, cronograma, responsable y productos.

3.6. Diversificación de fuentes de financiamiento en función de la equidad.

Se pretende modernizar la gestión del Estado, fortalecer la capacidad de consecución de recursos adicionales y el aporte local, según prioridades, como requerimientos para concentrar los recursos públicos en aquellos grupos y niveles educativos menos favorecidos y, en tal sentido, promover la equidad y fortalecer la democracia y la paz social.

- Es conveniente reconocer la necesidad e importancia de incrementar, sustancialmente, los recursos financieros para el sector educación. Sin embargo, se sugiere que cualquier incremento presupuestario tenga como **prerequisito**, reformas administrativas que aseguren la eficiencia y eficacia en el uso de recursos y productos o resultados del sistema.

- Es conveniente modificar la estructura presupuestaria para hacerla corresponder con los niveles de planificación operativa. Se sugiere coordinar el proceso de planificación y presupuestación a nivel de departamento, para lo cual se recomendaría el diseño de programas presupuestarios por departamento y nivel educativo.

- Es conveniente unificar los presupuestos ordinarios y extraordinarios desde el momento de su formulación hasta el control contable y financiero situación que permitirá conocer a cabalidad la inversión y el gasto en el sector educación en cada uno de los niveles educativos y espacios territoriales.

- Es importante que el Gobierno fortalezca su capacidad para ser interlocutor con las instituciones de cooperación internacional, de manera que se produzca coordinación operativa a través de la acción del MINED, el cual tendría que implementar una unidad, que no sólo centralizara la información, sino que también pudiera decidir las prioridades y los campos de acción en los cuales se vuelque la cooperación.

- Dadas las oportunidades de financiamiento y las metas de ampliación de cobertura, es necesario conformar una base de datos actualizada y flexible, de infraestructura sobre la base de locales y no de escuelas --en vista de que en un mismo local puede funcionar mas de una escuela--, que sirva de base para decisiones sobre proyectos de inversión.

■ En función de la equidad, deben viabilizarse nuevas opciones de financiamiento. Es conveniente abrir los niveles de educación vinculados con la producción (educación media, tecnológica) al aporte del sector privado y al financiamiento del usuario. Para esto se sugiere adoptar procedimientos consensuados políticamente de la manera más amplia posible.

■ La creación del Fondo de Investigación Científica y Tecnológica permitirá financiar proyectos que incrementen los recursos presupuestarios de las universidades, estimulando la competencia, calidad y pertinencia educativa. El Fondo tendría diversas fuentes de financiamiento (pública, privada, internacional) sobre proyectos específicos.

■ Dada la limitación de recursos para material y abastecimientos como la posibilidad infinita de necesidades, se sugiere que el MINED establezca prioridades departamentales, distritales y de centros escolares.

El proceso de abastecimiento debería hacerse con la mayor transparencia posible, lo cual acarrearía necesariamente más eficacia en su uso. Para ello se sugiere organizar la adquisición y distribución por departamentos y distritos, delegar en los Consejos respectivos la responsabilidad de evaluar necesidades y proponer mecanismos de satisfacción.

El Proyecto de Fondos Distritales en proceso de aprobación con recursos del proyecto SABE, viabilizaría la descentralización de estas funciones aun cuando se considera que la cobertura es limitada. Este proyecto posibilitará el manejo de recursos a nivel de distrito, situación que crea condiciones objetivas para la descentralización del proceso administrativo.

■ El equipo para el manejo del sistema de información requiere ajustar el cronograma y la programación presupuestal y obtener recursos adicionales para la implantación y operación de los sistemas que se desarrollen (con énfasis en capacitación de usuarios y soporte técnico al área de informática).

3.7. Profesionalización y desarrollo de recursos humanos

Se persigue mejorar la capacidad del MINED en la administración de recursos humanos y crear condiciones favorables al proceso de reforma administrativa. Se parte del reconocimiento del papel determinante que asume el docente en la calidad y los resultados del sistema, de la importancia de establecer estructuras salariales competitivas que permitan atraer y retener recursos altamente calificados, y de contar con un estilo de administración de recursos que asegure la motivación, el rendimiento y la productividad.

Las sugerencias se han estructurado considerando el recurso humano clave en el MINED: personal docente, técnico administrativo, de supervisión y de dirección de centro escolar.

3.7.1. Docentes

- Es conveniente reconocer que el recurso humano docente es y seguirá siendo, el elemento clave para la producción del sistema educativo. De su capacidad, actitud y motivación depende gran parte del proceso de enseñanza/aprendizaje.

- Es oportuno definir, en coordinación con el Consejo Nacional que se propuso, el perfil de los requerimientos mínimos para la formación docente, darlo a conocer a las instituciones oferentes y evaluar periódicamente la oferta.

- Es conveniente fortalecer la descentralización de la formación docente a nivel de región. Se aspira que la actualización docente responda a evaluación en el desempeño y los resultados del proceso de enseñanza/aprendizaje, que también sea un espacio a satisfacer por instancias descentralizadas, que se concentre en períodos de vacaciones y que sirva de mérito escalafonario.

- Se sugiere planificar la cobertura por departamento y población en edad escolar y asignar las plazas docentes por departamento. Esto significa que en el corto plazo, las plazas son "propiedad departamental" aspirándose a que en el mediano plazo, la asignación de plazas se haga al distrito escolar/ municipio y luego a cada uno de los centros escolares. Es importante que se establezca un criterio consistente con preferencia a maestros de la localidad, para cargos en zonas rurales. El criterio de pertenencia o cercanía sería un buen mecanismo de solución de los problemas de irregularidad en la asistencia.

- Es conveniente la simplificación y reforma al escalafón docente para estimular la profesionalización docente en un mismo nivel educativo, la ruralidad, la evaluación de desempeño y el ascenso por méritos. Se insiste en la importancia de que el escalafón incentive y recompense la ruralidad.

- Es necesario hacer efectivo el control para el cumplimiento de los contratos de trabajo (tiempo y calidad) y la responsabilidad de las autoridades en las sanciones. La calidad educativa requiere presencia y disposición de recursos docentes y que se cumpla al menos el horario de trabajo docente de 35 horas semanales efectivas. Adicionalmente, precisa de despolitización en las instancias que intervienen en el proceso de nombramientos (Tribunal Calificador).

- En función de evitar el ausentismo escolar por deficiencias administrativas, se sugiere

revisar el sistema de pago, acercar el pago al docente coordinando con las pagadurías del M. de Hacienda o creando pagadurías móviles del MINED, concentrar la capacitación presencial al período de vacaciones, asegurar que el mayor número de gestiones sean realizadas en el distrito y resueltas en la gerencia departamental y asignar el número de plazas docentes al departamento para que concursen personas originarias o residentes. Se aspira que la tendencia permita llegar a asignar las plazas al centro escolar, sin posibilidad de reducirlas.

■ La atención en municipios de menor cobertura, requeriría la creación de un banco de becas para estimular la formación de docentes de la localidad, reconocimiento salarial y además, la utilización de incentivos profesionales como la participación en programas de capacitación en el exterior.

■ En el marco de un esfuerzo de concertación educacional y de la formalización de amplios consensos sobre una política **nacional** de educación, establecer una relación permanente entre el Estado, el MINED y el gremialismo magisterial, sobre la base de:

- Programar un mejoramiento progresivo de las condiciones de empleo y de profesionalización de los docentes, de acuerdo con las posibilidades del incremento del financiamiento de la educación.

- Compatibilizar el mejoramiento de los docentes con la calidad de la educación a través de la aplicación de mecanismos de incentivos al desempeño y a la innovación.

- Fomentar la participación constructiva de las organizaciones de docentes en la configuración de una política educacional de Estado, en las decisiones y actividades de tipo técnico inspiradas en el principio de responsabilidad colectiva e individual, por los resultados del proceso educativo.

- Además de la participación de las organizaciones magisteriales en los Consejos de Educación, sería recomendable el establecimiento de Comisiones y procedimientos que, sin perjuicio de la autoridad del Gobierno, del Ministerio y de la autonomía de las organizaciones, posibiliten su participación consultiva en el diseño de mejoras y reformas pedagógicas.

- Desarrollar una campaña sistemática, con participación privada y gremial, que prestigie y eleve el status social de la profesión docente.

3.7.2. Técnico/administrativo

- Se recomienda reducir el personal técnico/administrativo ubicado en la región central y a nivel de MINED central. El personal calificado podría reubicarse en las gerencias departamentales.

- Se recomienda velar por el cumplimiento de los contratos de trabajo aplicando el contenido de la Ley de Servicio Civil y promover la reforma del marco jurídico, buscando la eliminación de privilegios, el fomento del desarrollo profesional y la unificación y modernización del sistema previsional.

- Modernizar las modalidades de reclutamiento, contratación, evaluación y previsión laboral. En la contratación deben prevalecer criterios de capacidad y neutralidad. Es necesario un proceso de evaluación de rendimiento y resultados, generando como resultado, méritos de desempeño que sean considerados para los ascensos respectivos y para incentivos a la productividad y desarrollo profesional.

- La necesaria y sistemática actualización del personal requiere diseñar un sistema que permanentemente permita su contacto con el mundo y requerimientos exteriores.

- Debe avanzarse en la elaboración de un manual de puestos y funciones que contenga la descripción de los cargos, a partir de la auditoría de personal que se está realizando. Posteriormente, es conveniente proceder a una evaluación de cargos que permita la depuración y el diseño del subsistema de remuneraciones.

- En el diseño del futuro sistema de remuneraciones es importante reconocer la necesidad de establecer una estructura salarial flexible que, respondiendo a las necesidades, productividad y méritos en el desempeño, permita conformar un equipo numéricamente pequeño pero técnicamente fuerte.

3.7.3. Supervisores

- Se sugiere que el supervisor sea el responsable de los acontecimientos educativos dentro del espacio distrital, lo cual demanda el establecimiento de un sistema de evaluación de su desempeño y de capacitación de acuerdo a esos resultados. Se requiere delimitación de sus funciones y responsabilidades técnicas y administrativas para asegurar su fortalecimiento.

- Es conveniente un proceso de selección que permita contratar supervisores que respondan al perfil que se requiere, dejando de lado las influencias de carácter político. Esta mejor calificación permitiría que el nivel de los conflictos entre las unidades

técnicas y los supervisores disminuyera y se limitara exclusivamente a aspectos superables técnicamente.

- El cumplimiento de las funciones asignadas a este nivel requiere apoyo logístico y administrativo. Es importante satisfacer la movilidad para visitar periódicamente los centros escolares y la asistencia administrativa, para la recopilación de información educativa y administrativa

3.7.3. Directores de Centros Escolares

- Se sugiere precisar y fortalecer su responsabilidad en el control de recursos disponibles. A nivel de localidad, es este funcionario el responsable de la orientación de los recursos y de informar periódicamente para hacer efectivas medidas y registros administrativos.

- Debe aspirarse a que todo centro con más de 6 grados tenga director nombrado y que en los centros donde el director tenga grado a su cargo, se tenga el pago correspondiente al nivel de responsabilidad y decisión.

- Los criterios y el proceso de selección, designación y contratación de directores requiere actualizarse para contar con recursos humanos con habilidades gerenciales para la toma de decisiones. Adicionalmente, es fundamental un proceso de capacitación y actualización en servicio que posibilite estas oportunidades.

3.8. Transferencia paulatina y sostenida de la administración de la educación a instancias locales.

Se persigue asegurar la coherencia del sistema de administración con el proceso de transformación del Estado, aprovechando experiencias, recursos y disposición local en el desarrollo educativo y social en general.

En la gestión educativa se han estimulado instancias civiles que representan un indicio alentador para la posibilidad de descentralizar la gestión educativa. Al reconocer la existencia incipiente de iniciativas descentralizadas, se hace necesario fortalecer la confianza en la capacidad técnica de estas instancias, independientemente de sus orientaciones ideológico/políticas.

- Para promover un proceso más amplio y sistemático de descentralización se hace necesario:

  - Una creciente e institucionalizada participación de la sociedad civil en la toma

de decisiones de política.

- Reforzar, ampliar y perfeccionar programas o modalidades de trabajo inspirados en los principios administrativos de la experiencia del Programa EDUCO.

- En la educación parvularia y básica, avanzar gradual y discriminadamente en fórmulas de gestión local y participativa de escuelas y personal docente a través de municipios o de corporaciones ad-hoc.

- En la educación media y técnica, contemplar fórmulas para vincularla a instancias productivas fomentando la participación docente y de padres de familia.

- Fomentar o inducir mediante apoyo estatal la ampliación de la oferta de formación de maestros de educación básica, especialmente para los dos primeros ciclos en las áreas rurales, actualizando experiencias de formación acelerada.

- Concebir el proceso de descentralización del MINED dentro del proceso amplio de modernización del Estado en su conjunto.

- Incentivar la participación y responsabilidad de padres de familia y las comunidades (particularmente las municipalidades) en la construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura y equipo escolar.

- La participación del gobierno municipal en los Consejos Departamentales y en los Consejos Distritales de Educación permitirá la incorporación gradual de los intereses comunitarios, representados por los municipios, en la gestión educativa.

3.9. Otras sugerencias para el mediano y largo plazo

Es conveniente introducir modalidades y experiencias que permitan, paulatinamente, transferir la administración de recursos educativos a instancias locales dentro de las cuales se encuentran las municipalidades, las sociedades de padres de familia, organizaciones privadas y otros. El reto para la ampliación de la cobertura educativa está en integrar una mayor diversidad de grupos organizados a la administración del sistema educativo.

Las municipalidades tienen un espacio importante para incidir y administrar la oferta educativa; sin embargo, su capacidad como instancia descentralizada dependerá de esfuerzos y resultados que tengan iniciativas estatales para fortalecerles.

En la nueva estructura de administración educativa se abren espacios muy importantes para la participación de las municipalidades en el proceso educativo. La participación en los Consejos Departamentales y en los Consejos Distritales de Educación permitirá la incorporación gradual de los intereses comunitarios, representados por los municipios, en la gestión educativa.

Un paso futuro sería la incorporación del Consejo Distrital Educativo a las estructuras municipales y la posibilidad de nominar a Directores Municipales de Educación que administren los establecimientos, los educandos y los docentes.

Si eso permitiera la posibilidad de aumentar la cobertura, la equidad y la eficiencia educacional, no debería dudarse en emprender esa reforma, no obstante viabilizar esta opción no es posible sin haber avanzado suficientemente en el proceso de fortalecimiento municipal el cual debería considerar, al menos, los siguientes factores:

- Pequeñez objetiva:

  - El 54% de los municipios ni siquiera cumplen con la condición legal de tener por lo menos diez mil habitantes. Hay algunos tan pequeños que ni siquiera alcanzan los mil habitantes (6). No obstante, esa es una característica que a veces crea una fuerte identidad comunal que hace muy penosa la supresión del municipio.

  Se sugiere proceder a la incorporación de micromunicipios para lograr unidades más viables, consultando a las poblaciones involucradas a través de plebiscitos locales realizados después de discusiones colectivas en cabildos abiertos. Si la población rechaza la incorporación (o la creación de nuevas entidades, que puede superar las barreras que se alzan a veces entre vecinos), está la posibilidad de la asociación de municipios para la eventual gestión del sistema educacional que se traspase.

- Sistema de gobierno:

  - Se recomienda avanzar en la reforma del sistema político municipal, procurando la creación de un Concejo Municipal integrado proporcionalmente por las diferentes fuerzas políticas locales. Aunque se entiende que la intención del sistema actual es lograr mayor eficiencia, es evidente que su configuración produce desconfianza respecto a la neutralidad de las municipalidades.

- Gestión de personal:

  - El nombramiento y remoción del personal por decisión del Alcalde debe ser

reemplazado, gradualmente, por la estabilidad en el cargo basada en el mérito medido objetivamente. Se recomienda suprimir la norma del Código que permite, al Alcalde, una injerencia tan directa en el proceso de reclutamiento, selección y rotación del personal.

■ Reforzamiento de la capacidad programadora y presupuestadora del municipio, basada en una mejor calidad de la información.

- Se sugiere uniformar el presupuesto y priorizar en la capacitación hacia el sector de la gestión financiera y contable. Se recomienda que ISDEM siga orientando su acción asesora en este sentido, reforzando su rol de apoyo técnico.

■ Mejoramiento de los ingresos municipales a través de la incorporación, lo antes posible, del impuesto predial a su repertorio de ingresos.

- El impuesto debe estar basado en avalúos con valor comercial, para la equidad fiscal.

■ Mantenimiento y reforzamiento de los mecanismos de participación comunitaria (Cabildos Abiertos).

Sobre el financiamiento a mediano plazo, se aspira encontrar y fortalecer mecanismos que posibiliten un mayor aporte municipal y privado para mejorar la calidad de la enseñanza básica y, en el caso de otros niveles, para ampliar la cobertura y asegurar la pertinencia con los requerimientos de la base productiva. En los niveles de enseñanza media, tecnológica y universitaria, debería buscarse, en función de la equidad, el financiamiento familiar.

Es conveniente iniciar y fortalecer un proceso de planificación estratégica nacional, que permita superar la desvinculación de la educación con el quehacer económico.

Es importante la creación de un sistema nacional que permita evaluar el aprendizaje de los educandos y, por lo tanto, del rendimiento del sistema educativo y que sea la base para identificar políticas que contribuyan a incrementar la calidad y la relevancia de la educación.

Es conveniente proponer un sistema de evaluación del desempeño de personal promoviendo la participación gremial. Asimismo, se hace necesario prever la reforma del sistema previsional de los recursos humanos del MINED.

A largo plazo se espera que la escuela sea administrada localmente, con mayor participación de instancias comunales, para lo cual el MINED requiere contar con

información que le permita adecuarse a los nuevos requerimientos de desarrollo nacional, limitándose a la norma y el control de calidad y pertinencia.

4. PLAN DE IMPLEMENTACION Y REQUERIMIENTOS

Recordamos que la definición de "municipalización" que utilizamos en este documento toma como unidad básica, una organización territorial que corresponde a los actuales distritos escolares. Consideramos que para una administración eficiente de la educación se requiere una población mínima, la cual no alcanzan algunos de los municipios actuales. Se sugiere la reestructuración de los distritos para hacerles coincidentes con los municipios. Sin embargo, se tiene conciencia que dado el tamaño de muchos, esto más bien requeriría la redefinición y reestructuración de los mismos, aspiración que está al margen del MINED. No obstante, debe tenerse presente la importancia de garantizar, a nivel de distrito, un tamaño mínimo poblacional y geográfico.

En la propuesta se perciben, por lo menos, dos estrategias de implementacion de las recomendaciones sugeridas, ambas consecuentes con el objetivo enunciado de progresar hacia la municipalización de la educación dentro de un futuro cercano.

Las dos opciones de estrategia son:

a) Una descentralización inmediata para todos las municipios que son capaces de asumir la responsabilidad de manejo de los centros escolares.

La definición de capacidad incluiría la de elaborar presupuestos educacionales, de supervisar el cumplimiento de los reglamentos del personal, movilizar a los padres de familia y otros entes de la comunidad a participar en la gestión de los centros, identificar necesidades de los centros escolares. Es de suponer que no todos los distritos están capacitados en este momento para llevar a cabo eficazmente estas responsabilidades.

La estrategia sería comenzar con unos distritos ahora, digamos un 20%, y cada año agregar más, seleccionando aquellos que después de una capacitación demuestren idoneidad para la autogestión.

Esta estrategia tiene por lo menos dos ventajas. Primero, permite comenzar de inmediato con el proceso de descentralización hasta los municipios. Segundo, permite ir identificando y corrigiendo obstáculos al proceso de transferencia de responsabilidades mientras el programa sea todavía pequeño.

Las desventajas de esta estrategia son que:

- agudizaría las diferencias, ya notables, del estado de desarrollo de los municipios, porque permitiría que algunos avancen más tempranamente hacia la descentralización que otros.

incrementaría la diversidad en el sistema educativo antes de crear capacidad de evaluación de la calidad de la educación y la equidad en la distribución de recursos. Para que la descentralización incremente la eficacia y equidad del sistema hay que asegurar que los niveles centrales estén capacitados para medir la equidad de distribución de recursos y la calidad del rendimiento de los centros escolares, a la par de que los niveles locales estén capacitados para la gestión de los recursos en la realización de actividades educativas. Hoy día el sistema no tiene capacidad de evaluación del rendimiento ni para asegurar la distribución equitativa de recursos.

b) Por tanto, recomendamos otra estrategia que tiene la ventaja de extender algunos beneficios de la descentralización a todos los municipios del país de inmediato, mientras crea capacidad en los niveles locales para realizar dentro de un espacio de 10 años una municipalización completa de la educación básica, creando capacidad en los niveles centrales de normar un desarrollo armónico del sistema educativo del país, identificando y estimulando estrategias de mejoramiento de la calidad y la equidad.

La primera etapa de esta segunda estrategia es lo que hemos sugerido en las páginas anteriores. Las funciones de planificación y presupuestación serían asumidas por las regiones. Los departamentos asumirían la responsabilidad del nombramiento de docentes para la educación básica. Comenzarían los distritos, mediante la acción de los Consejos Distritales, a asumir más responsabilidad y acción en la ejecución de presupuestos, empezando con la adquisición de materiales didácticos. Se incrementaría la participación de los padres de familia y otros miembros de la comunidad en la gestión de los centros escolares.

En una segunda etapa, de aquí a 4 ó 5 años, sería posible montar un sistema de información que provea datos actualizados y fidedignos sobre la distribución de recursos y sobre el rendimiento de los centros escolares. Con este sistema sería posible para el nivel central desarrollar políticas educativas basadas en la realidad de los docentes y educandos en sus aulas, políticas que podrían contribuir mejor al desarrollo armónico nacional.

Para que todo esto suceda, hay llevar a cabo varios pasos, que incluyen ordenar y reformar la norma jurídica, capacitar a personal técnico en sus nuevas responsabilidades y planificar y organizar nuevas instancias de gestión participada. La programación de actividades que se propone se detalla a continuación, sin ignorar que se podrían

realizar las actividades en otra secuencia.

- **Primer Año:**

Objetivo General: lograr los cambios jurídicos y reglamentarios necesarios para poner el proceso en marcha; establecer y fortalecer unidades de trabajo al nivel regional, departmental y distrital.

Nivel Central

1. Designación de áreas territoriales y competencias
2. Capacitación de personal de las regiones en procesos de licitación de infraestructura y dotación.
3. Formación del Consejo Nacional de Educación
4. Elaboración de un plan de 5 años de estudios de política educativa basado en este informe.
5. Formalización de un ejercicio de planeamiento estratégico del sistema educativo con atención especial al sistema de información.
6. Definición de una estrategia de capacitación continuada del personal técnico de informática en los niveles regionales y departamentales.
7. Revisión de los perfiles nacionales del personal docente y administrativo con participación del sector gremial.

Nivel Regional

1. Proyección de necesidades de aulas, docentes y materiales por departamento, distrito y nivel para los próximos 5 años.
2. Proyección de necesidades de formación de docentes para los próximos 5 años.
3. Elaboración, en colaboración con los departamentos, del presupuesto operativo para el año siguiente.
4. Desarrollo, junto con los departamentos, de procedimientos y técnicas para la capacitación de los distritos en la elaboración de estimaciones de necesidades y presupuestos.
5. Propuesta a las instituciones de educación superior de criterios para la formación de docentes.
6. Mejoramiento de sistemas de información y manejo del escalafón nacional y liquidación de pagos.
7. Diseño de programas de capacitación para los consejos departamentales y distritales.

Nivel Departamental

1. Creación de equipos y capacitación en ejecución de presupuestos y gestión de recursos humanos.
2. Traducción de perfiles nacionales a programas departamentales de

reclutamiento de docentes, planificación de programas de reclutamiento y nombramiento de personal para el año siguiente conforme con el presupuesto elaborado por la oficina regional.
3. Programas de capacitación y talleres para fortalecer los consejos departamentales.

Nivel Distrital
1. Programas de capacitación para fortalecer los consejos distritales.
2. Elaboración por los consejos de necesidades de materiales con indicaciones de prioridades.

Centros Escolares
1. Capacitación de los directores de centros en la administración de los recursos humanos, y en la movilización de los padres de familia a participar en la gestión del centro.

- **Segundo Año**

Objetivo General: Fortalecer los equipos técnicos necesarios para realizar las nuevas funciones de cada nivel.

Nivel Central
1. Transferencia de todo lo relacionado con infraestructura y dotación a las oficinas regionales. 2. Realización de estudios de política educativa para incrementar la calidad educativa y reducir la repitencia y deserción.
3. Difusión del plan estratégico para el desarrollo del sistema.

Nivel Regional
1. Presupuestación de la infraestructura y dotación para la región.
2. Elaboración de un plan de 5 años para la actualización de los docentes, basados en información sobre necesidades provista por los departamentos y difusión del plan a los departamentos y distritos.
3. Licitación con las instituciones de educación superior para programas de formación de docentes de básica.
4. Capacitación del personal de las oficinas departamentales en la captación en computadoras de las estadísticas educativas.
5. Basado en consultas con los Consejos Distritales, elaboración de una serie de indicadores del funcionamiento de los centros escolares.

Nivel Departamental
1. Capacitación del personal distrital y directores en la estimación de necesidades de actualización de docentes.

2. Provisión al gerente regional, de estimaciones de necesidades de actualización.
3. Adquisición y distribución de materiales
4. Nombramiento de personal docente y administrativo.

Nivel Distrital

1. Distribución de materiales.
2. Elaboración del presupuesto operativo para el año siguiente.
3. Capacitación a los centros escolares en la elaboración de planes operativos.

Centro Escolar

1. Planificación de programas para la movilización de recursos locales para apoyar al centro.
2. Elaboración de planes operativos.

- **Tercer año**

Objetivo General: Comenzar el proceso de planificación de transferencia de competencias a los distritos escolares. Comenzar el desarrollo de un sistema nacional para evaluar el rendimiento del sistema educativo.

Nivel Central

1. Elaboración de nuevos diseños de infraestructura física consecuentes con cambios curriculares.
2. Elaboración de un plan estratégico para la creación de un sistema de evaluación del rendimiento académico y desempeño de docentes.
3. Difusión del plan a las regiones y departamentos.

Nivel Regional

1. Elaboración de un plan de 5 años para la capacitación de los Consejos Distritales.
2. Provisión a los departamentos y distritos escolares de información sobre el funcionamiento de los centros escolares.
3. Inicio de programas de actualización de docentes.

Nivel Departamental

1. Captación de los datos estadísticos provistos por los distritos sobre los centros escolares
2. Participación de los consejos departamentales en la elaboración de esquemas e indicadores del rendimiento del sistema educativo al nivel departamental.

Nivel Distrital

1. Capacitación de los docentes en la evaluación del rendimiento de los

educandos.
2. Participación de los consejos distritales en la identificación de indicadores del rendimiento de sistema educativo al nivel distrital.

Centro Escolar
1. Ejecución de planes operativos.
2. Participación de los padres de familia y otros grupos de la comunidad en la identificación de indicadores del rendimiento del centro escolar.

- **Cuarto Año**

Objetivo General: Iniciar el diseño de un sistema de evaluación del rendimiento.

- **Quinto Año**

Objetivo General: Seguir en la construcción del sistema de evaluación, seguimiento de esquemas.

- **Sexto Año**

Objetivo General: Prueba de campo del sistema de evaluación; traspaso a los distritos de fondos y autoridad para la infraestructura, dotación y materiales.

- **Séptimo Año**

Objetivo General: Implementación del sistema de evaluación; traspaso a los distritos de fondos y autoridad para la contratación y pago de docentes y administradores locales. Sobre las implicaciones financieras de la estrategia propuesta se parte de reconocer que la estrategia implica una disminución importante del tamaño del Ministerio de Educación, con traspaso de mucho personal primero a las regiones y departamentos, y más tarde a los distritos. Quedarían en el Ministerio los recursos humanos con alta capacitación técnica en el manejo de informaciones y estadísticas, en la investigación y análisis de políticas educativas, y en procesos de planificación estratégica.

Al nivel de región se aumentarían los recursos humanos con capacitación técnica en presupuestación y planificación, mientras al nivel del departamento se aumentarían los recursos humanos con capacitación en la administración del personal y asuntos técnico-pedagógicos.

Probablemente el número total de personal empleado por el sistema de educación pública disminuiría, dado que el mismo proceso de descentralización reduciría la necesidad de la cantidad de personal de apoyo que actualmente trabaja en el Ministerio.

Más importante que una simple reducción del número de personal, sin embargo, será la capacitación de los distintos niveles para realizar las nuevas funciones que van a asumir.

En los primeros años de implementación de la estrategia será importante incrementar plazas de asistente administrativo para los supervisores distritales y, posiblemente, el número de supervisores distritales, ya que el número actual es insuficiente aun para ejecutar las responsabilidades actuales. Los nuevos supervisores distritales estarían empleados en programas de actualización de docentes y capacitación de directores. Se propone que la mayoría de estos supervisores puedan ser reclutados entre el personal del actual Ministerio central. En la segunda etapa de la implementación, los supervisores distritales tendrían una función muy importante en la gestión y operación del sistema de evaluación del rendimiento de los centros escolares.

Las necesidades para infraestructura y dotación no serían mayores. Los actuales centros regionales parecen ser suficientes. Las oficinas departamentales necesitarían expandirse durante la primera etapa de implementación, pero se sugiere satisfacer esta necesidad en espacios alquilados ya que en la segunda etapa desaparece la oficina departamental. Las oficinas departamentales necesitarían dotación con computadores personales, las cuales pasarían a los distritos en el futuro. La provisión de infraestructura y dotación para los distritos sería necesaria solamente al inicio del tercero o cuarto año de implementación.

Appendix 1. Synthesis of the study and recommendations.

DIAGNOSIS OF THE HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT SYSTEM OF EL SALVADOR

A project of the
Harvard Institute for International Development
with the collaboration of
Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

SYNTHESIS

Chapter 1. The Formation of Human Resources in El Salvador: Challenges and Opportunities
Fernando Reimers (Team Coordinator)

Chapter 2. Analysis of the Economy of El Salvador and Implications for Education
Mario Bicard and Clive Gray

Chapter 3. Costs, Benefits and Finance of Education in El Salvador
Anthony Dewees, Steven Klees and Jorge Quintana

Chapter 4. Pre School and Basic Education
Anthony Dewees, Elizabeth Evans, Carlos King and Ernesto Schiefelbein

Chapter 5. Secondary Education
Leonor Cariola and José Luis Guzmán

Chapter 6. Technical and Vocational Education
Mauricio Escobar, Rodolfo Machón, and Hector Lopez,

Chapter 7. University Education
Paulina González-Pose and Joaquín Samayoa

Chapter 8. Non Formal Education
Mario Nochez and Luis Pérez Miguel

Chapter 9. Management Education
Maria Antonieta Segura de Harwood and Mercedes Gochez

Chapter 10. Administration and Decentralization of the Education Sector
Sandra Vasquez de Barraza, Henry Forero, Noel McGinn, Ivan Nuñez and Carlos Varas

January 1994

This is the synthesis of the 10 chapters that make up the Diagnosis of the Human Resource Development System of El Salvador carried out by the Harvard Institute for International Development with the collaboration of the Fundación para el Desarrollo Educativo and of the Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. This project has been financed by the United States Agency for International Development (USAID) under contract number 519-0406-A-00-3216-00.

Appendix 1. Synthesis of the Study.

1. Summary

El Salvador has reached a historical crossroads. The signing of the Peace Agreement in 1992 marked the end of an era, in which conflict and violence were the forms used to express and resolve different visions of the future of the country. The initiation of the process in favor of peace and democracy have allowed the country to once again have a long-range perspective, and to focus resources and efforts on the solution of problems of under-development.

While El Salvador was busy resolving its armed conflict, the world, which is the environment in which El Salvador will have to develop itself, was going through dramatic changes. Military governments have gradually given way to democratic forms of government; in an increasingly globalized economy the comparative advantage of each country depends increasingly on value added produced by the knowledge and skills of its productive forces; and the prospects of the North American Free Trade Agreement and the Economic Integration of Central America offer new opportunities and new challenges.

To be able to respond to these new challenges from the world economy El Salvador must examine critically the competitiveness of its productive forces. The consolidation of peace and democracy also require that the education system offers all citizens opportunities: to increase their productivity; to participate with informed decisions in the selection and oversight of their governors; and to be able to listen, engage in dialogue and negotiate in order to resolve differences in daily life and in ever-widening spheres of political participation.

A central element that will permit the consolidation of peace and the strengthening of economic growth in El Salvador will be rapid attention to widespread poverty. Half of the population of the country lives in conditions of poverty, 10% live in conditions of extreme poverty. In the rural zones 56% of households live in conditions of poverty, and 14% in extreme poverty. Levels of education are low among those who live in poverty, and the children in these households are less likely to attend school. Education is a strategic tool to increase opportunities for the children of the poor, and the education system should make efforts to contribute to the reduction of poverty.

During the war, the standard of living declined noticeably. Between 1978 and 1988 the average income declined 37% in real terms, but for the poorest 20% of the population income declined 67%.

In its current situation, El Salvador must devote priority attention to the education of its population in order to respond adequately to a globalized economy and permit the strengthening of democracy and the consolidation of peace.

Appendix 1. Synthesis of the Study.

The education system of the country is in a serious crisis, which is the product of a prolonged period of neglect during the decade of the war. Present efforts to attend to the most urgent needs are important and should be maintained, but it is necessary to make even greater efforts to be able to effect the profound changes required in the education systems.

The system is under-financed. Compared to other countries in the world, El Salvador invests very little in its education system, at all levels. The necessary resources to finance education adequately are now available in the national economy. Along with the expansion of resources for education, serious efforts must be made to improve the administration of the education system and, consequently, the efficiency with which resources are used.

Significant improvements in the equity and quality of education that is provided must be central focus of national dialogue about the modernization of the education system. Accomplishing this will require a significant increase in the resources allocated to education, improved articulation between the education system and society, and improved efficiency in the use of resources.

Basic education should continue to receive priority attention. But preferred attention to basic education should not imply neglect of the other levels of education. Education is a system, and decisions and effort will be necessary to improve quality at all levels, but especially higher education.

In the medium term the priority objective is to provide as much education as possible to as many people as possible.

In the short term, technical education and skill training will continue to be important for continued upgrading of the labor force, and as a mechanism to increase the productivity of the large number of persons who enter the labor force without basic skills.

The training of managers, for the public sector as well as for the private sector, should be coordinated with proposals for the modernization and decentralization of the State.

The recommendations presented in this chapter with respect to the themes of equity and quality can be synthesized into four major policies:

Allocate more resources to education.
Continue giving priority to basic education.
Decentralize the administration of the system.
Actively work to improve quality in the formal system.

Each policy recommendation is followed by a set of specific actions, which can be summarized as follows:

Appendix 1. Synthesis of the Study.

Allocate more resources to education

1 Most of the following recommendations depend on this one. Allocate resources in line with the specific recommendations that follow; for example, giving priority to basic education, increasing the proportion of national funds in projects with foreign finance, etc.

Maintain the priority of basic education

2 Focus efforts in the early primary grades.
3 Expand access to 1st grade of Basic education (construction of classrooms, appointment of teachers, campaigns to get children to enroll at age 7).
4 Provide textbooks and instructional materials for all public school students in the poorest areas.
5 Develop a system of professional education for primary school teachers, including both pre-service and in-service training.

Decentralize administration of the system

6 Decentralize educational administration, giving more authority for decision making to local levels.
7 Promote the participation of parents in school affairs, strengthening what has been learned through EDUCO.
8 Expand the privatization of technical and vocational education.

Actively work to improve quality in the formal system

9 Reform curriculum to emphasize acquisition of basic skills and ability to learn in public schools.
10 Encourage reform of curriculum in universities through analysis of skill requirements for work in different professions.
11 Establish an information system that permits analysis of the relationship among inputs, processes and products of the education system.

Preschool and Basic

12 Negotiate salary increases for teachers in exchange for increased time on task in the classroom, strict compliance with labor contracts, application of sanctions for failures to comply, and a reduced role for the teachers' union in the management of the Ministry of Education.
13 Provide new textbooks and instructional materials.
14 Continue the expansion of preschool education in rural and marginal urban zones.
15 Promote educational innovations to increase the quality of education provided to children in poor areas.

Secondary

16 Increase the authority of directors of public secondary schools in the management of their establishments.
17 Initiate curriculum reform, reducing the number of programs offered.
18 Establish a system of in-service teacher training.

University

19 Establish a fund for curriculum revision in public and private universities.

Appendix 1. Synthesis of the Study.

The following table illustrates how the 19 recommendations that support the 4 policies are related to the principal problems of the education system.

Recommendation	Problem: Equity	Problem: Quality (Internal Efficiency)	Problem: Quality (Relevance)
1. Allocate more resources to education	Will permit expanding access to schooling	Will finance recommendations 2 through 19	Will finance recommendations 2 through 19
2. Focus efforts on early grades	Will give most poor children more opportunities to learn	Will reduce repetition rates in 1st grade	
3. Expand access to 1st grade	Will provide access to 15% that do not now enroll		
4. Provide books and materials to poorest children	Will give most poor children resources for learning	Will reduce number of repeaters	Will increase acquisition of basic skills in labor force
5. Teacher Training		Will improve quality of teaching	Will increase acquisition of basic skills
6. Decentralize education administration	Will increase likelihood that decisions benefit localities	Will increase efficiency in use of local resources	Will improve fit between school and local community
7. Promote participation of parents in school decision making		Will increase fit between school and characteristics of students	Will increase mobilization of local resources, fit with community
8. Privatize technical and vocational education	Will increase resources from private sector		Will improve fit between education and world of work
9. Emphasize general skills in primary and secondary			Increase learning ability of workers
10. Develop professional profiles			Improve fit between professional training and demands of work place
11. Develop information system	Will permit monitoring of problems of access and distribution of resources across schools and zones	Will permit identification of causes of failure, inputs that must improve learning outcomes	Will permit identification of programs that best prepare for work and society

Appendix 1. Synthesis of the Study.

12. Pact with teachers	Will increase time on-task of teachers in schools	Will increase learning opportunities for children	
13. Promote new texts and instructional materials		Will facilitate teaching, improve learning	Will focus learning on acquisition of relevant abilities and knowledge
14. Expand preschool programs	Will increase enrollment in primary of most poor children	Will reduce the number of children who repeat 1st grade	
15. Promote innovations	Will promote responses to children with special needs	Will increase opportunities for learning	
16. Increase authority of secondary school directors		Will increase efficiency in use of local resources	Will permit school to be more closely linked with community
17. Initiate curriculum reform in secondary schools			Will contribute to the learning of general abilities
18. Provide in-service training to secondary teachers		Will improve teaching, increase learning outcomes	
19. Fund for university reform		Will reduce number of students who repeat	Will link programs more closely to labor force opportunities

Obviously we cannot do justice to the following 10 chapters of this report by compressing their many findings and recommendations into 19 brief points. Those who are concerned with the elaboration of a strategy and action plan for education reform should read each chapter carefully.

The implementation of a strategy will require financial resources, but we would like to emphasize again that a greater fiscal effort is a necessary but not sufficient condition for the reduction of problems of equity and quality. The precise specification of the levels of effort that will be required demands a study designed specifically to cost out the various actions that will make up a reform program. We propose that this cost analysis can be done once there has been a national dialogue on the challenges and opportunities that face the education system.

In conclusion, the education system of El Salvador is in crisis. It is appropriate to remember that the Chinese ideograph used to represent the word "crisis" is composed of two characters, one that represents "danger" and another that represents "opportunity." What

is required is a sustained national dialogue that ends in broad consensus about policies and actions that will improve education for, with and by all Salvadorans.

2. The educational crisis in El Salvador

One in every three adults in El Salvador does not know how to read. According to data from the Household Sample Survey, 29% of persons 16 years and older in 1992 did not know how to read. The illiteracy rate was 24% for men, and 32% for women. In Latin America, only Guatemala and Honduras had in 1990 a similar proportion of illiterate adults, only Haiti had more illiterates. The ability to read and write is one of the basic skills that result from the first four years of schooling. Differences in literacy rates between countries are, therefore, a reflection of differences in educational opportunities.

El Salvador's lag behind other countries of Latin America in terms of the reading ability of its population shows also in the slow growth of levels of educational attainment.

In 1979, 54% of the population of El Salvador had completed 3 or fewer years of education. In 1992, 13 years later, 42% of the population was in this category. The proportion of the adult population with no schooling was reduced only from 31% to 23%. The proportion of persons with 4 to 6 years of education remained constant, while the proportion with 7 to 9 years of schooling barely increased from 11 to 15%, and the proportion of persons with 10 to 12 years of schooling from 9 to 13%. The proportion of the population with 13 or more years of schooling increased from 3% to 7%. In 1992, therefore, as in 1979, the adult population of El Salvador is basically a population with low levels of schooling.

The educational levels of the adult population are the result of sustained efforts over the years. The proportion of persons who have reached the 6th grade, for example, is the result of the number of students who year by year are promoted in the school system. Progress in these indicators requires that the rate of increase of the number of people who enter the education system, and move upward through the grades, is larger than the rate of increase of the population.

The distribution of students in the education system of El Salvador is like a low pyramid, the base of which is smaller than the total eligible population. That is, not all children enter the 1st grade, a significant proportion of those who do don't pass from 1st to 2nd grade, and so on.

In 1992 only 76% of children between 7 (the official entry age in El Salvador) and 12 years of age were enrolled in grades 1 through 6 of primary school. Only 70% of those between the ages of 7 and 15 years were enrolled in grades 1 through 9 of basic education. Only 18% of children between 16 and 18 years of age were enrolled in all (academic and

technical) secondary schools (grades 10 through 12).

Given this structure, only 1 of every 2 Salvadorans who enters 1st grade will reach the 6th grade. Only 1 of every 3 will finish 9th grade, and only 1 of every 5 will finish a secondary program. At this rate, progress in raising the level of education of the population will be slow.

But the problem of the inadequacies of the education system goes beyond an insufficient number of graduates from each cycle. Behind this is the low quality of education that students receive, especially economically poor students who are more likely to be "pushed out" of the system. There is consensus that students learn little in all levels of the system.

Businessmen and women complain that their workers lack basic skills, and that university graduates have low ability levels. An opinion heard frequently in the commercial and export sectors is that one can not find in this country people who are trained to develop marketing programs for a global economy. There are no administrators who can manage export processes in competitive markets. Some in the export sector have begun to import skilled workers from other countries. Some employer associations have begun to develop lists of the limited number of universities whose graduates they are willing to hire.

University professors, on the other hand, complain that their students come from secondary schools without good preparation, that they have serious deficiencies in reading comprehension, oral and written expression, numerical skills, and reasoning. Some private universities indicate that in recent years they have had to lower significantly their admission requirements in order to admit enough new students to meet their costs.

Secondary teachers complain that their students graduate from primary schools with poor preparation that makes it difficult to teach them advanced skills and knowledge.

Repetition rates are one indicator of the low quality of education. Many students are not capable of learning the minimal requirements of each grade within one school year, and therefore are required to repeat the grade. Many repeat more than once and eventually drop out of school. Using official school statistics, we can estimate that only 47% of those who enter in 1st grade of primary school ever complete 6th grade, and only 33% complete the 9th grade. Because students repeat grades, 10 years of instruction are required on average to produce a 6th grade graduate, and 18 years of instruction are required to produce a graduate from 9th grade.

In secondary education the repetition rates are much lower, but even so only 72% of those who begin secondary ever finish. On average, 3.7 years of instruction are necessary on average to produce a graduate of the 3-year program.

Repetition is greater in higher education, especially in universities. Only one third of the students who entered universities in 1985 graduated in 1990. The graduation rates vary considerably from university to university. For example, only 16% of the entering cohort graduated on time from the University of El Salvador. The rate was 36% for the UCA, 25% for the Albert Einstein University, and 24% in the Jose Matias Delgado University. In comparison, 97% of the students who entered in technological institutions in 1988, graduated in 1990.

The fact that so many students repeat at each level confirms the complaints of employers and university and secondary professors. Students are not learning basic content at each level, and this problem is exacerbated as ill-prepared students move up to the next level. The fundamental explanation of high rates of school failure in the education system of El Salvador is found, we believe, not in unique characteristics of the students of El Salvador, but in the low quality of education that they receive.

One central factor that explains the low quality of education provided is the lack of connection between what is taught in school with the world outside the school. Until the last two years, primary school curricula tended to ignore the reality and context in which most students live. Secondary school curricula do not take into account the relevance of what is taught, and in universities it is common for professors to be recent graduates of the same program in which they are teaching, that is to say without professional experience in the areas for which they are preparing others. There are few or no internships or practical experiences in the work place, this is true not only in academic programs but also in programs for training of managers and even in programs for training technicians.

This isolation of educational institutions from the world is so common that some have (mistakenly) come to see it as a virtue, and talk of the need to protect the autonomy of the Ministry from external influences, to protect the autonomy of teachers from the communities in which they teach, or to protect the autonomy of the universities from the demands of society.

Another factor that explains low quality of education, related to the disarticulation of the system from the society, is the organization of education as a process centered in the teacher more than on the student. Most interactions between teachers and students are organized around activities designed and carried out by teachers. At all levels, the teacher talks, and students listen. Students are passive most of the time, listening to the teacher, taking notes or copying from the blackboard or from books. This passive attitude and emphasis on the teacher as the sole source of knowledge is reinforced by an evaluation system that requires students to repeat what they have been presented by the teacher. Students are more frequently asked to repeat what has been said than to solve problems, to apply what has been learned, to observe, to analyze, or to make a decision.
Even efforts in the so-called non formal education system to reach those not served by the

formal education system are characterized by their dependence on non-participatory teaching methods centered in the teacher.

These two factors that contribute to the low quality of education will be difficult to solve. Their influence is so profound that they affect the very efforts to improve quality. For example, the very courses offered to overcome teachers' lack of familiarity with active methods of learning (centered in students), themselves rely on teacher-centered instruction. Programs to increase the problem solving capacity of managers most often offer courses in which instructors talk most of the time and there is little opportunity to apply what has been learned.

Other indicators of low quality in primary school are crowded classes, especially in the early grades, the little time given to actual learning, and the lack of books and instructional materials.

In summary, the education system of El Salvador is developing at a rate too slow to make significant improvements in the educational attainments of the adult population, currently characterized by low levels of education. This is related to and exacerbates the low quality of education that is given those students who do manage to survive in the system. The education system fails at all levels to achieve the basic goal of giving students a foundation of skills and knowledge in the time allocated. Many students repeat grades and, eventually, abandon the school. This translates into loss of human potential to reach higher levels of skills and knowledge, and costs exaggerated by the waste of resources through low rates of graduation.

3. Inequality of educational opportunities in El Salvador

Of importance equal or greater than the low quality of the education system of El salvador is the fact that the system reproduces social differences.

In other countries education is a mechanism of social mobility. By increasing the knowledge and abilities of students, the school allows students to aspire to higher levels of employment and income and, consequently, to a better standard of living. An education system committed to an equitable distribution of opportunities would allow parents to aspire to a better life for their children than they have had, by means of education and effort.

In El Salvador, as in other countries, the levels of education of the population are associated with levels of income. Among the 20% of the population with least resources, 7 of every 10 persons have completed 3 or fewer years of schooling, and only 2% have more than 10 years of schooling. In contrast, among the 10% of the population with highest incomes, 2 of every 5 persons have 10 or more years of education, and only 1 of every 4 persons has

completed 3 or fewer years of schooling.

Educational opportunity in El Salvador is not the same for all children but varies according to the level of income of their family. At the basic education level, for example, children from the poorest households not only have less opportunity to enter school, but also enter at a later age, and stay less time in school, than do children from families with more economic resources.

As a result, while in the poorest 20% of the population only 1 of every 2 children is enrolled in school at age 7, in the richest 10% of households 9 of every 10 children are enrolled. For the poorest 20% of the population, only 3 of every 4 children are in school by age 9. This rate lasts until age 12, when enrollments start to decline. In the richest 10% of the population, 3 of every 4 children are in school by age 5, and 9 out of 10 are in school by age 7. These high enrollment rates continue until age 14.

Inequalities in enrollment rates at the basic level get worse in the higher levels of the system. Students who come from families with low incomes have a small probability of finishing primary school and are therefore less likely to reach higher levels.

Educational inequalities are also seen in the different levels of schooling achieved in urban and rural zones. On average members of the urban population who are 15 years of age or older have completed 7 years of schooling. In rural areas, on average only 2.8 years of school have been completed. This gap means that Salvadorans who live in urban and rural areas have differential access to the basic cultural codes acquired in school. Urban and rural people have unequal opportunities to acquire knowledge and take on values of modern life. In effect, these differences imply a divided country, a challenge of great importance for the achievement of a participatory democracy.

All this suggests that in El Salvador the education system acts not as a mechanism to equalize opportunity but rather as a mechanism that perpetuates inequalities between families. This is a bigger challenge than the low quality of the system, because while there is some consensus and public debate about low quality, there is in contrast a worrisome silence about the theme of unequal educational opportunities.

Equity and quality are, however, closely related. Relatively few children (15%) never enter school, but many enter late, learn little, repeat, and eventually leave school early. An education of higher quality, that responded to the necessities and realities of children of different social origins, would not only increase the level of learning of students, but would also mean that more children would be successful and continue in school.

4. What are the factors that explain these problems of education in El Salvador?

4.1 Reduced resources for education

In El Salvador the resources allocated to the education of the future generations declined systematically during the war of the last decade. For example, public spending on education as a percentage of gross domestic product fell from 3.6% in 1980 to 1.5% in 1992. This decline is in part a result of total spending by government, but also the result of a reduced share for education of total public spending. The amount spent on education as a percentage of total government spending declined from 24% in 1980 to 13.6% in 1992.

The decline in spending on education is not solely or even principally the result of a declining economy or a shrinking population. In real (or constant) terms, spending on education was by 1992 still 86% of the expenditure in 1980.

But salaries for teachers declined sharply. Indeed by 1992 teacher salaries were in real terms 32% of salaries in 1980. This decline in salaries affected teachers more than other professionals. In 1988 salaries in general were equivalent to 63% of average salaries in 1978, but for teachers the average salary in 1988 was equivalent to 43% of salaries in 1978.

These reductions in the purchasing power of teachers' salaries have had the short term effect of obliging them to seek additional sources of income. This in turn has reduced the amount of time they have available to prepare their lessons and to improve their skills and knowledge through further study, and even their ability to fulfill the obligations of their contracts. Worse, in the long term the effects of low teacher salaries will be to discourage people from the teaching profession. We can expect that the quality of candidates for the profession will decline in response to the lack of economic incentives.

The decline in spending on education means also that expenditures per student in primary and secondary education are one half the amount spent by other countries at a similar level of per capita income.

Among 120 countries for which we have information, in 1988 only 4 countries spent as little as El Salvador on education as a percentage of their gross national product. These are Zaire, which spent 1.4%; Paraguay and the Dominican Republic, 1.5%; and Haiti, 1.6%. In the same vein, El Salvador is among the 6 countries with lowest per student expenditure on primary education, among the 9 countries that spent least per student at the secondary level, and among the 32 countries that least spend per student in the higher education level.

4.2 Administration of resources

Merely spending more on education will not, however, be sufficient to respond to the challenges presented at the beginning of this chapter. The present system operates in a highly inefficient manner. A graduate of 6th grade costs 70% more than would be necessary if all students completed the cycle on time. A graduate of basic education costs at least twice as much as would be necessary if all students finished the cycle within the prescribed time. A graduate of secondary (depending on the program) costs between 40 and 86% more than what would be necessary over and above the costs of graduation from basic education.

High inefficiency is a problem, but it also suggests an opportunity. In the long run it will be possible to increase significantly the level of resources available to each student by implementing programs that increase efficiency. Increasing resources only to do more of the same would be a tragedy. On the other hand, the solution of the problem of inefficiency will require in the short run, more resources in order to provide an education that permits more students to acquire the knowledge and skills expected in the time prescribed.

It is necessary to increase the technical efficiency of the education sector. This requires changes in the management of the sector, which will result in changes in opportunities for learning in primary and secondary schools, universities, and training centers.

Increasing the technical efficiency of the system will require attention to administrative processes, as well as to specific aspects of each subsector. This section describes the general management problems of the system. The sections that follow will describe the problems of each subsector.

The education sector lacks a process of defining policies to integrate the management of the sector with the requirements and challenges of global development. At present the definition of policies is not forward looking, but instead is conditioned by the availability of resources, international cooperation, and available information. In this sense there is no vision that guides the sector's development efforts, and that connects these efforts to larger objectives beyond those of the education system.

The lack of information and of systems that permit the development of a broad vision translate into a budget process unconnected to planning. Next year's allocations are the same as last year's, a mechanism that repeats the status quo more than it promotes change and educational innovation.

Regulation of the system is excessive and out-dated, and it limits the possibility of connections between the education system and economic, social, and scientific development.

The organization of the Ministry of Education is structurally complex and compartmentalized, with excessive responsibilities. This structure concentrates decision making and inhibits local initiatives that could increase efficiency in the use of resources.

There are serious problems in personnel administration, and in the lack of criteria for recruitment and evaluation. Differences in salaries for personnel with different amounts of training are small, which makes it difficult to attract and motivate high-level personnel.

The regional organization of the Ministry promotes inequalities in the allocation of resources, and limits planning and follow-up. There is little coordination in the administration of extraordinary (capital) funds and in international cooperation.

4.3 Problems in basic education

This level is the foundation of the education system. As long as not all students enroll in school, and while students do not have opportunities to learn, it will be impossible to improve the low levels of education of the population.

From the point of view of equity, the principal challenge is that 15% of children never enroll in school. In the bottom one-fifth of the distribution 25% of the children never enroll. In addition, economically poor students enroll late in school, and remain enrolled for less time than others.

There are proportionally more children in rural areas who do no attend school than there are in urban areas. For this reason, work to expand access should begin in rural areas.

A major obstacle to offering an education of higher quality to those who are able to enroll in school is that opportunities for learning are seriously limited by the little time that schools devote to this goal. The school day is short, attendance by both teachers and students is lower than it should be, and learning of reading, writing, and arithmetic has to compete with other school activities.

Teaching practices also limit student opportunities for learning, especially for those students who enroll late in school, or who are more frequently absent because of illness or having to work. There is little variety in teaching practices. The focus is on the activity of the teacher, rather than on the learning of the student. Learning has little relation to the context in which children live. There are too few teaching materials to assist teachers and permit students to learn on their own.

Teacher training has for a long time been ignored. The normal schools that trained primary school teachers were closed without creation of a substitute system of professional preparation appropriate to teach children of different ages. Only in the past two years has

there been in-service training for teachers of children in the first cycle of primary school.

There are few learning materials in the classrooms, especially materials directly and continuously available to students.

Another problem at this level is that parents provide little support for school activities. They know little about the benefits to their children of attending school, of the advantages of enrolling in school at age 7, of attending daily, and of the ways in which they should help their children learn. Of special concern is that parents lack the knowledge and skills to demand and promote quality in the education system.

4.4 Problems of secondary education

Access to secondary education is relatively limited--only 1 of every 4 children in the age group enters secondary. The main reason for this is that few students finish basic education. The vast majority of those who do finish go on to secondary. Improving primary education, therefore, can contribute to solving the problem of limited access to secondary education.

The excessive diversification of secondary schools creates a problem of management efficiency, which leads to a reduction in the quality of the education provided.

The excessive interference of the Ministry in the appointment of teachers and directors limits the quality of management and responsiveness of the schools.

The principal factors in the low quality of education at this level are fragmentation, irrelevant curricula, and poor training of teachers.

4.5 Problems of technical and vocational education and professional training

The principal problem facing technical education is its lack of links with the productive sector. Few institutions have relationships with future employers of their students. Those that have such relationships, have good results.

The subsector is particularly vulnerable in finance, as both public and private national contributions are limited. Especially fragile is the professional training subsector, which is almost completely financed by grants from international agencies.

4.6 Problems of nonformal education

Problems in this subsector are concentrated in four groups: political, financial, social and educational. The first group, political problems, refer to the absence of a clear definition

of priorities for the subsector, which is excessively dependent on projects with international funding. Consequently, projects respond more to the objectives of the donors than to a framework of national policies and priorities.

Financial problems include: the low level of national effort in this subsector, the low capacity for implementing the budgets of projects with international funding, and the excessive proportion of budgets that goes to salaries.

Social problems include the difficulties related to the conditions of poverty and extreme poverty in which the beneficiaries of projects live. There is an excessive dependency on volunteers, and excessive fragmentation of programs, which results in duplication of effort and waste of resources.

Educational problems include: the absence of a job definition for the nonformal educator, the lack of systematic evaluation of experiences, and the lack of a common national curriculum for the various forms of nonformal education. The preferred teaching methodology is centered in the teacher and provides few opportunities for learner participation.

4.7 Problems of university education

A fundamental problem of university education is its disconnection from the reality of the world of work that awaits its graduates.

Another problem is excessive dependence on tuition fees in the private sector, and public subsidies in the case of the University of El Salvador.

Although there is no statistical information that permits an analysis of the efficiency of the various universities and their programs, most of our informants agreed that most universities provide an education of low quality. There also is no statistical information on student flows or costs, which makes it difficult to design policies and make decisions to improve the efficiency of the universities.

There are no accreditation mechanisms or other means for evaluation and quality control of university education.

Two important obstacles to improving the quality of university education are the low levels of preparation of students entering from secondary schools, and the low salaries universities pay their faculties which limits the time faculty have to prepare classes and to work with students.

4.8 Problems of management training

Formal training of administrators in El Salvador is provided in university undergraduate level programs of business administration, and at the master's level. Nonformal training, for the most part dedicated to making up for the deficiencies in training in the majority of the universities, is offered in courses and non-accredited seminars with a diploma recognized by the Ministry of Education.

The principal problems of formal management training come from the lack of preparation of professors, many of whom have little or no practical experience in the field for which they are preparing students, and the consequent lack of relevance of the programs. Nonformal training depends too much on foreign teachers and has a limited scope.

There is a vacuum in the training of administrators for the public sector.

5. Options for a national dialogue that responds to the challenges facing the system of human resource development.

We suggest that there are two central themes for a dialogue on educational reform: increase equity and access to all levels; and improve significantly the quality of the education provided. To achieve this three general strategies are proposed: provide more resources to education; improve the connection among education, the economy, society and the community; and as a consequence improve the use of resources.

This suggests four major policy recommendations:

Allocate more resources to education.
Maintain priority emphasis on basic education.
Decentralize administration of education institutions.
Actively promote improvements in the quality of the formal system.

Basic education should continue to receive priority attention, as it is the foundation of the education pyramid. This clearly has been the policy orientation to date, as reflected in projects, like EDUCO, designed to improve access, and projects, like SABE, designed to improve quality. This emphasis on basic education should continue for the short and medium term.

Solving the grave problems of basic education will require greater coordination between policies in education and in health. Conditions of iodine deficiency in children, for example, and high rates of malnutrition contribute to low levels of learning. Attention to conditions of health and child nutrition is a necessary, but not sufficient, condition to promote

educational opportunities.

But priority attention to basic education should not mean a neglect of other levels. Education should be understood as a system, and for that reason it is important to decide and act to improve quality in higher levels.

In the medium term it is important that El Salvador try to provide as much education as possible to its people. In practice, given the high levels of inefficiency in the present system at the base, at least 5 to 7 years will go by before efforts to improve access will show up in markedly increased demand for secondary education, and between 8 to 10 years before the number of students seeking to enter universities will jump.

The promotion of economic development by means of expansion of manufactured exports will require skilled labor, probably with secondary level education. Primary education won't be enough. We should, therefore, seek the expansion and improvement of the quality of secondary education as a longer term goal.

Increased demand for secondary education will be stimulated as much by increased numbers of graduates from basic education, as by increased demand for skilled workers resulting from the expansion of export-oriented industry.

The time frame that permits a 5 to 7 year delay in expanded demand for secondary education indicates that immediate action is needed to begin improving quality now.

It is essential to improve not only the quality of secondary and higher education, but also its relevance.

At all levels it is important to improve teacher training. The teacher training system was seriously damaged during the war. Its repair is of highest priority.

Technical education and training are especially important at this moment in El Salvador because they are the means that will permit, in the short turn, the renovation of the productive technical base, and that will create opportunities for productive employment for the increasing number of people who enter the labor market without basic skills.

Technical and vocational education, as well as nonformal education, need coordination mechanisms that result in an integrated subsystem.

The training of administrators, especially for the public sector, has been a theme relatively ignored until now. This area should receive attention because it can support the efforts being made to modernize and decentralize the State.

The State should play a central role in financing these reforms, for more but not all the levels. We consider the proposal that quality and quantity of preschool, basic, and secondary education can be improved by privatization to be unfeasible. El Salvador already has one of the most privatized systems in the world. Further reduction in State expenditures would only intensify the problems noted earlier. Given high levels of poverty, and the importance of equity in the distribution of resources for the consolidation of peace and democracy, expansion of private enrollments at these levels would be counterproductive.

For technical education, however, the situation is quite different. It is paradoxical that while international research and experience are consistent in emphasizing the values of privatizing technical education, 7 of every 10 students in higher technological education are in publicly supported institutions. Privatization of education at this level is feasible and would have positive effects. The Business Foundation for Development of Education (FEPADE) is an important initiative to involve the private sector in technical and management training. FEPADE has organized advisory committees with representatives from the private sector that increase the probability that graduates of training programs obtain employment. FEDISAL is another program with positive results.

At the present time 67% of higher education enrollment is in private institutions. This suggests, at least for the medium term, that as the number of secondary graduates from low income families increases, it will be necessary to increase opportunities for enrollment for students who cannot fund their own university education.

The efforts of the State should be organized to stimulate improvements in the quality of university education, and to stimulate the creation of systems to finance the education of low-income students in both public and private universities, through scholarships, educational loans, or other means.

Many of the efforts to improve the quality of higher education should come from the private sector and from universities themselves. An important initiative in this regard is the University-Industry Linkage Committee, set up by the Chamber of Commerce and Industry of El Salvador. This committee should work to strengthen ties between university training and the labor market.

Another important initiative is the proposal for a higher education law, now under consideration. Regulations for this subsector should take into account its complexity and promote inter-institutional coordination. Some thought should be given to how the law will be implemented.

5.1 Options for basic eduction

Opportunities for enrollment should be increased by appointing more teachers and constructing more classrooms. The objective is to enroll the 15% of the age cohort that currently does not have access to education. The EDUCO project is one effort in this direction. In order to enroll all eligible children, the system will have to build at least 700 classrooms and hire 700 new teachers each year for the next 6 years in order to provide 6 years of education. Full enrollment for basic education will require expansion of opportunity for the next 9 years. It goes without saying that efforts to expand the capacity of the system should focus on those zones in which coverage is currently low. Teacher appointments should be principally for the lower grades, in rural zones, and in those areas in which the pupil/teacher ratio is highest.

Expansion will require both constructing schools and appointing teachers.

We also recommend expansion of school meals programs. Programs of this kind are essential to overcome the effects of poverty that limit the learning ability of many students. Programs of this kind may also serve to increase school attendance.

Provision of educational materials (textbooks, notebooks, pencils, etc.) should be assigned a high priority. The SABE Project is an important effort in this direction; there are plans for its expansion. These efforts should continue, be improved, and be expanded. Aggressive action should be taken to include these programs in the regular budget of the Ministry of Education. Educational materials are the central element to improve the technical efficiency of education. These materials should be developed to respond to characteristics of students in El Salvador. Provision of textbooks, learning modules, workbooks, and classroom libraries should be highest priority in the short term.

The distribution of the basic package (canasta basica) should be improved, with greater participation by parents in acquiring and distributing educational materials.

Teacher training should receive special attention. One area that requires an immediate response, in order to have results in the medium term, is the system for pre-service or initial training of teachers. In this area it would be appropriate to promote cooperation between the Ministry of Education and institutions such as the universities and NGOs.

Current programs for in-service training of teachers should continue and be expanded. The programs now promoted by SABE could be improved, emphasizing training in reading and writing, and promoting meetings of teachers to share experiences. It is particularly important to establish demonstration schools, one in each department, to encourage and develop innovative pedagogical experiences.

The "popular" teachers should be trained in order to facilitate their integration into the formal system.

School and community relationships merit special attention. EDUCO, which allows parents to hire teachers directly, is one way to develop this relationship. This activity can be developed so that parents learn how to ask for and contribute to better quality education for their children. We recommend campaigns to motivate parents to enroll their children as soon as they are eligible (age 7), to educate them as to the benefits of regular attendance at school, and to raise their expectations with respect to how much their children should learn in each grade. These campaigns should also provide parents with suggestions for home activities that support learning in school.

The experience of the "popular schools" should be studied carefully for what it tells us about school and community relationships. We recommend a study of all current education innovations in El Salvador, including popular schools, Fe y Alegría, República Escolar, and others in order to identify successful practices in the community and to promote participation of parents and students in school management.

For the medium term we recommend the creation of 14 departmental offices and committees to support municipalities. We also recommend rationalizing appointments to reduce the distance between where they teach.

For the medium term we recommend improving teacher salary levels, in exchange for increases in the total amount of time dedicated to teaching, and strict compliance with work contracts. The precise determination of salary levels will require a study that compares the deterioration of teacher salaries in comparison with those of other people with equivalent experience and professional preparation. Salary increases should take into account the opportunity costs of people who decide to enter teaching.

5.2 Options for secondary education.

For the short term we recommend making the improvement of the quality of education the highest priority, by means of three coordinated actions.

Reform curricula, which should include a simplification and rationalization of the number of program options, as well as the design of more integrated and relevant programs. The emphasis in this reform should be on the development of flexibility and capacity for future learning. Secondary education should be general, which means concentrating the offer of public secondary education in one single program, or in three options (general, commercial, and industrial). The number of required courses should also be reduced.

Train new and currently employed teachers and administrators. This subsector has lacked

specialized attention; training should be provided in subject matter, active methods of teaching, and work with adolescents.

Strengthen the management ability of the centers, increasing the responsibility of secondary schools in the administration of their establishments. We recommend that secondary schools be given the responsibility for the appointment of directors and teachers, management of budgets, organizational and curriculum innovation, and resource mobilization.

For the medium term we recommend the design of an information system that measures student learning to evaluate program results, and the development of a system of scholarships or loans to permit study at the higher level, based on achievement and economic necessity of secondary students.

5.3 Options for technical and vocational education

Consistent with the recommendation of simplifying the number of program options for secondary schools, we recommend that technical training be linked more closely with the productive sector, changing the role of the State from direction to orientation and coordination. The creation of INSAFORP will allow the Ministry of Education to reduce its involvement in this field.

The important initiatives in this field that should be supported are the establishment of INSAFORP as a coordinating and certifying agency, for the purpose of putting together a system of technical training; the modernization of ITCA; and the development of the Ciudadela Don Bosco. We recommend that INSAFORP not participate directly in the execution of training programs.

A high priority recommendation is the establishment of a system of follow up and information that makes it possible to know labor market demands as they relate to the various programs in technical training.

We recommend the expansion of the financial base of this subsector, increasing national public and private contributions in order to reduce its currently excessive dependence on foreign sources of funding. In particular we propose mechanisms that increase the participation of direct beneficiaries and employers in the financing of this training, especially at the professional level.

We recommend rationalizing the supply of technological education, which is costly and responds to a limited market. This means consolidating and reinforcing centers of excellence such as ITCA and Ciudadela don Bosco, and closing other institutions or converting them into general secondary programs.

We recommend improving the ability of the Education and Work Coordination Committee to regulate technical education and to carry out the recommendations proposed here.

5.4 Options for nonformal education

In the short term we recommend defining a legal regulatory framework for the relationships between the State and non-governmental organizations (NGO's) that work in this subsector.

Also for the short term we recommend creating nonformal education networks based on programmatic considerations in order to facilitate coordination and better use of resources.

We recommend reducing the vulnerability that results from excessive dependence on external finance, by diversifying financial mechanisms to include contributions from private enterprise, the State, and the communities.

We recommend legislation that recognizes the role of volunteers making local communities function.

The role of the central government in nonformal education should concentrate on orientation, coordination, and the provision of financial and technical assistance; direct management of programs should be decentralized and carried out by municipalities and NGOs with a sustained presence in the communities.

5.5 Options for higher education

Many of the recommendations for this subsector are directed at the universities rather than the government, because the universities have a high degree of autonomy and most enrollment is in private institutions.

We recommend a policy that promotes connecting universities more closely with the development of the country, and a further opening of the system toward other national and international institutions and sectors.

We recommend diversification in sources of finance. Private universities depend too much on tuition fees for their financial support. The University of El Salvador is too dependent on subsidies from the State.

We recommend the design of an information system that includes enrollments, promotion rates, graduation rates, student costs, and that covers all programs in the various universities. This would improve the ability of the individual institutions to make policy decisions, and would facilitate inter-institutional interchange and coordination.

We recommend improvement of the process of certification of university graduates. We recommend evaluation and stimulation of academic work.

We recommend a curriculum reform that begins with analysis of work requirements for the various professions. The new curriculum should emphasize research skills and practices for analysis and creative problem solving.

5.6 Option for the training of administrators

Universities should develop plans for training and upgrading their teaching staff, as well as promoting the use of more participative methods that stimulate the intellectual development of students.

Undergraduate training of administrators should continue with emphasis on general abilities, but should include courses that develop general management knowledge and skills that could be applied to the public sector.

We recommend the creation of academic councils that permit communication between the training institutions and representatives of the public and private sectors.

We recommend the inclusion of opportunities for work and internships in university programs in order to familiarize students with the work setting and the acquisition of practical experience.

5.7 Options for administrative reform and decentralization

Transforming the management of the education system is the foundation for permitting the articulation and implementation of the proposed changes for each of the subsectors.

This administrative reform should be wide and systemic, and the administration of the education sector should respond to a new vision of the goals and objectives of education.

First, we recommend expansion of opportunities for society to participate in the definition of policies for education. This can be accomplished through the creation of advisory councils at the level of the Ministry and in each of the departments. This recommendation is designed to generate a national consensus about the future direction of education. This will require strengthening the capacity of the Ministry of Education to formulate policies and design programs and projects. The Ministry requires a mechanism to collect and analyze information about inputs, processes, and results. We recommend the design and execution of a strategic information plan.

Administrative structure and functions should be redefined as follows:

At the central level, the Ministry will focus on the design of operational programs to support national policies; will evaluate the performance of the system; will assure equity in the distribution of resources; will identify extraordinary resources; and will stimulate teacher training and promote educational innovation.

The regional offices will be responsible for planning and budgeting; will collect and analyze information; and will assess requirements for teachers and design teacher training programs.

During the first 4 year period, the departmental offices will supervise the districts, will recruit, select and supervise all personnel; will administer the budget; and will distribute educational materials.

The districts, which correspond to municipalities, will collect information about infrastructure and teacher training requirements. After the first 4 years, during which time departmental offices will provide training, district offices will assume all personnel functions of the departments.

Schools will be responsible for curriculum implementation, evaluation of learning, administration of special programs, stimulation of participation of parents, and administration of teachers.

We propose, as part of the organizational modernization of the Ministry of Education, that Culture be separated from the Ministry and run under a separate council. The Ministry of Education should be included in organizations responsible for scientific research, worker training, and production and industrial development.

We recommend simplifying and updating the legal base of the education system.

In the medium term, we recommend a gradual transfer of responsibilities to local authorities, including the municipalities, private organizations, parent societies, and others.

The State's initiatives in modernization have inspired programs and projects to strengthen the ability of municipalities to participate in economic and social development. These initiatives are supported by various political sectors and by international agencies.

To insure the consistency and availability of resources, it would be helpful for the Ministry to participate in the formulation, negotiation, execution and evaluation of efforts to strengthen municipalities by means of decentralization. To make this feasible, the Ministry should have some involvement in the Department Council of Mayors (promoted by COMURES). The Ministry, with the Council would select the first municipalities to be

decentralized, taking into consideration criteria such as: administrative capacity, ability to mobilize community participation, and socio-economic and demographic profile.

We recommend a redesign of administrative regions so that they are consistent both across the public sector and especially with the regional definitions used by the Ministry of Planning. School districts and municipalities should be coterminous. The regions should act as a means to centralize information and to assist in policy development.

We recommend the creation of a national system of evaluation of learning outcomes and teacher performance.

These proposals for administrative reform carry with them a risk of further complication of the administrative structure. As the objective is simplification of existing procedures and structures, it would not be appropriate to add to the bureaucratic superstructure. What is proposed is that new agencies substitute for existing ones; the creation of new agencies and responsibilities should be accompanied by the elimination of others. As a general rule, every new unit that is created should imply the elimination or reduction of an existing unit.

Participatory Sector Assessment in El Salvador

by Sandra Rebeca Vásquez de Barraza, Cecilia Gallardo de Cano, José Luis Guzmán, Fernando Reimers, Henry Reynolds and Edgardo Suárez - HIID

This article reports on an education sector assessment carried out in late 1993 in El Salvador. To reflect the participatory nature of the sector assessment, we invited representatives of each of the major actors to contribute material. Due to space limitations, we cannot include all material from each contributor, but the comments as a whole paint a fine picture of collaborative education development.

Contributors are: Fernando Reimers, Chief of Party for the El Salvador Sector Assessment and Institute Associate at the Harvard Institute for International Development (HIID); Cecilia Gallardo de Cano, Minister of Education (reappointed by the new government); Henry Reynolds, former Chief of Office of Education and Training, now Deputy Mission Director, USAID/El Salvador; José Luis Guzmán of Department of Educational Sciences, University of Central America (UCA), Edgardo Suárez, President of the Foundation of Entrepreneurs for Educational Development (FEPADE), Sandra Rebeca Vásquez de Barraza, Department of Social Studies, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Economico y Social.

—The Editor

On Participatory Development

Reimers: In recent years there is growing consensus that the project modality of technical assistance fails to address the sectoral nature of education problems in developing countries. This failure has led donors and development specialists to focus on policy reform in order to have greater impact. Unfortunately, in attempting to induce policy reform, much development assistance follows the same non-participatory approach of past projects. Technical advisors "parachute" in to the country, decide which policies would best work to improve effectiveness, efficiency or equity and propose leverage mechanisms for donors to try to effect reforms. To some, "policy dialogue" simply means the process by which a donor or development agency can force a government to reform certain policies with the inducement of financial or technical support.

Implementation theory suggests that sustainable change in education is more likely when stakeholders have a voice in policy design. Key groups not heard during the policy design process often make themselves heard later by sabotaging implementation. Despite rhetoric to the contrary, most technical assistance in education is not participatory. Since participation in planning education initiatives, projects or loans is often pro forma, it is not surprising that few projects are sustained after the end of initial funding.

Assessing Education in El Salvador

Reynolds: The urgent need for concrete, reliable information and analysis upon which an incoming Salvadoran Government could base educational policy in El Salvador led to USAID's decision to support a comprehensive education sector assessment. Active involvement of Salvadoran users and providers of educational services at all levels, both public and private sector, was the key design criterion. Only through broad-based participation could a dialogue on educational issues be generated and sustained. Participation was seen as vital in reinforcing the peace process, bringing together diverse groups previously fighting a civil war and giving each a voice in a critical topic of national interest.

Timing

Guzmán: The study was carried out in a crucial time in El Salvador's history, a year and a half after the Peace Agreement between the Government and the FMLN and six months before general elections. These are the first elections after the civil war and include the broadest political participation in 50 years.

de Cano: The study also took place at the end of the term of office of the government elected in 1989, while the political parties participating in the 1994 presidential and parliamentary elections were preparing their programs of government. The study was well-timed for the Ministry of Education because the institutional development efforts of the previous years permitted active, critical participation of Ministry personnel in the sector assessment.

de Barraza: During and after the war, many sectors were preoccupied with such themes as inequities in basic services, lack of opportunities for much of the population to influence policy decisions, lack of democracy and a poor judicial system, and the participation of the military in the State. Economic growth was sluggish during this period. By the end of the 1980s, national productivity had receded to the levels of the 1960s.

The impossibility of resolving such issues through 12 years of war made all parties realize the need to create new avenues for participation. By 1992 there was a search for new spaces for negotiation, participation and consensus. A critical theme in the construction of democracy and the consolidation of peace, productivity and industrial reconversion was education.

Structuring Participation

Reimers: The civil war encouraged resolution of differences with violence. Afterwards there were few spaces left for political dialogue and negotiation. HIID saw the sector assessment as an opportunity to open up space for education policy discussions among a wide range of people with different political views.

Our proposal emphasized a highly participatory approach. Twenty-two of the 35 technical advisors who wrote the assessment were Salvadorans. In addition to the Ministry of Education, we obtained the collaboration of two institutions with credibility among different political groups: the Universidad Centro Americana (UCA) and an education foundation set up by the business community, the Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE). Together these three institutions formed the Technical Team.

Photo Dody Riggs

Guzman: The Ministry of Education was an important partner, with both officials and technical staff participating through many hours of interviews as well as information and logistical support. The Minister herself met with research teams every week for several hours from October to December.

Reynolds: In order to expand participation beyond the Technical Team, an Advisory Committee representing a broad spectrum of Salvadoran society was formed to provide continuous feedback during the assessment process.

Guzmán: Before beginning the study USAID invited some 50 representatives of 25 organizations to form an Advisory Committee to begin a process of public dialogue about education in El Salvador. The Committee included members of widely differing institutional experiences and ideological views about education in the country, including ministries, research centers, non-governmental organizations, entrepreneurs, universities, teacher organizations, development agencies, professional associations, and special programs of the Ministry of Education such as SABE and EDUCO. The Committee met weekly from October to December to critique and give ideas and advice to local and foreign experts. This Committee has become a symbol of the importance of promoting dialogue in searching for solutions to the educational problems of the nation.

Reynolds: Soon after the Harvard team's arrival, the first Advisory Committee meeting was held to discuss the assessment and define the committee's role. It was made clear that the committee was advisory in nature, and that the reports would be products of the Technical Team and might not represent a consensus of the committee. A schedule of weekly two-hour meetings was developed to discuss the outlines of the chapters and the Technical Team's findings.

Reimers: The sector assessment consisted of ten studies, each of which was conducted by a technical group made up of members from two or more of the three collaborating technical institutions—HIID, UCA and FEPADE. All non-Salvadoran consultants were paired with local counterparts.

Each of the ten technical groups organized focus groups with a wider network of practitioners to explore issues and conclusions regarding particular subjects. For example, the group working on the non-formal education chapter organized a three-day seminar, to which more than 30 representatives of NGOs active in non-formal education were invited to discuss the principal questions of that study.

Suárez: The final result was the outcome of a long process of exchange of ideas, of multiple rounds of feedback, of examining information from primary sources and experience, and of multiple drafts of each chapter.

de Barraza: The research process provided opportunities for critical comments about each theme, but in the final analysis the professionals in charge of the preparation of each chapter had freedom to decide on the final presentation.

Guzman: The final reports were ready by December. In January a series of meetings, workshops and conferences were held to present and discuss results of the study with the Advisory Committee, the media, political parties, professionals, non-governmental organizations and the general public. An 8-hour presentation was made to 200 Ministry of Education officials.

Reimers: One of these meetings was with the presidential candidates. The day after this meeting the principal opposition candidate appeared on national news echoing some of the key themes and recommendations of the report. From that moment education reform became a central issue in the electoral debate.

We also held meetings with the press, with the Chamber of Commerce and the private sector, with the public and university communities, and with the Ministry of Planning. 500 copies of the final report have been distributed upon request. As a result the University Press will publish the final report.

Results

Reynolds: The assessment provides a concrete body of information of practical use to the Salvadoran Government, the private sector, and international donors working in education. In addition, the sector assessment through its participatory process generated other important results:

- Groups from across the political spectrum were able to meet and speak frankly and openly, finding common ground and conclusions regarding education and human resource development.

- The production of the assessment was a collaborative effort, with Salvadorans taking ownership of both the document and the process. This made it unnecessary for USAID to have to "sell" the report in Salvadoran society.

- Certain Salvadoran groups emerged as leaders to ensure that policy dialogue on educational issues continues. This allows USAID/El Salvador to encourage and support rather than attempting to create local initiatives.

de Barraza: The assessment has demonstrated how limited the previous base of information about education was.

The participatory methodology permitted a valuable transfer of technology; it provided the Salvadorans

involved with an opportunity for professional enrichment. The conceptual and analytic skills of the national teams were expanded through collaboration with international consultants who found in each working team a counterpart with information, a national perspective and space for transfer of technology. In this way the study achieved the best of international assistance and generated conditions favorable to implementation of the specific recommendations.

Reimers: Some changes are already taking place. The Ministry of Education announced changes in the secondary education curriculum, in line with the assessment's recommendations. The Ministry has begun a program of administrative decentralization, along the lines suggested in the assessment. A group of private businesses has used the assessment to lobby for a law delegating responsibility for delivery of technical training to the private sector. Several universities have began programs of modernization based on analysis and discussions supported by the assessment.

The advisory committee has continued meeting and supporting an ongoing dialogue on education reform. Several think tanks and universities have sponsored workshops to discuss some of the chapters of the assessment. Two think tanks and a university have published special reports on education, drawing on contributions from Salvadoran professionals who participated in the assessment.

Lessons

Reynolds: Active participation by widely disparate groups in El Salvador has facilitated the analytical work and acceptance of its outcomes. A precedent-setting, much-needed, national dialogue on educational issues and policy is now underway in El Salvador.

Suárez: Through the participatory methodology the sector assessment became a process of pluralistic reflection, and an opportunity to consider options for education reform. The final report has an excellent content, insufficient in itself to launch a rapid change in the education system, but of critical value to impress in the highest levels of decision making in the country that education in El Salvador should have the highest priority, and that a change is necessary not just in the funds assigned to the sector, but in the systems, procedures, decentralization and general improvement of teaching.

de Barraza: HIID played a catalytic role, which would hardly have been possible by a national institution, given the lack of trust.

de Cano: The selection of national institutions to work as technical counterparts was a great success. The partnerships HIID established with FEPADE, UCA and the various directorates of the Ministry of Education provided opportunities for participation from the outset. The configuration of an advisory committee with representatives of different sectors such as the teacher unions, the private sector, NGOs, also promoted levels of participation without precedent in the education sector in this country.

Reimers: In designing this project we did not assume that the clients of the assessment would be either the USAID or Ministry of Education. We saw USAID as an important but not the only or prime actor in the politics of education reform in El Salvador. Most resources for education activities are funded out of the Salvadoran Government budget. Therefore, we thought it important to differentiate between sponsor and client. This meant, for example, that the reports were written in Spanish rather than English. Project staff spent relatively little time in USAID offices; instead we spent most of our time in the Ministry of Education, Ministry of Planning and with members of the advisory committee and various consultation groups. Similarly, we saw the Ministry of Education as an important, but not the only, client or stakeholder. Because the assessment was taking place toward the end of the term of the party in office, we thought it important to inform a series of lobbying groups, who could influence the behavior of the new government.

We saw the Advisory Committee as a central mechanism for critically linking technical analysis and policy dialogue in an iterative process. In our view the primary task of the sector assessment was to help stakeholders construct a shared set of understandings about the education problems and policy options facing the country. Whichever party won the election would then be able to move forward with reform based on considerable consensus.

The weekly advisory committee meetings served two purposes: 1) to keep technical analysis close to the interests of key stakeholders, and 2) to inform discussion among key stakeholders with results of technical analysis. These discussions focussed on micro-issues of educational effectiveness and efficiency, not on broad issues of goals for society or the economy. A key element was trust.

The El Salvador education sector assessment taught all involved that the process of educational planning is as important as the product. Though the assessment has been completed, the process has continued, taking on larger and different issues of education policy.

Conclusions

Reimers: Two lessons emerge. First, a participatory process is quite different from social marketing or from convincing national counterparts of the merits of options designed by foreign advisors. Second, the centrality of process leaves donors and development specialists with the challenge of redefining the objectives of projects, indicators of performance and the criteria of project success.

de Cano: The assessment provides a better understanding of the educational realities of El Salvador. It supported the Ministry's idea that education should be a national concern and not the project of a single political party or government. The sector assessment set a precedent for carrying out an assessment with a clear, coherent and participatory methodology. And it communicated very effectively the need to increase education spending.

de Barraza: Education is too important to leave solely in the hands of the Ministry of Education.

Guzman: The contemporary debate reaffirms that education is a central basis for the economic and political development of society. Education is a way to improve economic standards and promote citizen participation. Expanding access, improving quality and promoting equity are all ways to ensure justice and build democracy. They are all requirements for a lasting peace. ✤