

Reforma educativa en marcha¹

Tomo como título de este comentario el lema de la reforma educativa salvadoreña, porque sugiere atinadamente que se trata de un proceso, es decir, algo que se va construyendo. Durante el pasado quinquenio, el gobierno inició el dinamismo de la reforma educativa, por lo cual obtuvo el merecido reconocimiento a nivel nacional e internacional. En los primeros años de este proceso, se han hecho avances importantes, principalmente en lo concerniente al marco jurídico y en el diseño de nuevos planes y programas de estudio para educación básica y media. Pero los sistemas educativos son bastante resistentes al cambio. En el nuestro prevalecen todavía importantes disfuncionalidades en la dimensión administrativa, así como grandes deficiencias en la infraestructura escolar, en la formación de maestros y directores escolares y en el control de calidad de la educación, tanto en el sector público como en el privado.

Para que la reforma educativa continúe su marcha a buen ritmo y con buen rumbo en este nuevo quinquenio, el Ministerio de Educación debe realizar, con mucho vigor e iniciativa, una función de liderazgo que permita identificar prioridades e involucrar, mucho más que en el pasado, a las instituciones educativas, a la empresa privada y a otros sectores sociales en la implementación de estrategias para mejorar sensiblemente la cobertura, equidad, eficiencia y calidad en las diversas modalidades y niveles del sistema educativo. Muchas de las experiencias más exitosas en el nuestro y en otros países permiten concluir que la educación es una empresa social. En dicha empresa, el Ministerio de

Educación debe, como bien empezó a hacerlo en los últimos años, resistir la tentación de creer que puede hacerlo todo. La sociedad civil, y de manera particular los mismos centros educativos, deben asumir, mucho más que en el pasado, la responsabilidad que les corresponde

A continuación presento brevemente las estrategias que, a mi juicio, pueden conducirnos a lograr los resultados que el país necesita. Cada una de estas estrategias abarca aspectos diversos de la problemática educativa y puede generar los dinamismos necesarios para abordar otros problemas menos críticos pero también importantes. (Una versión más reducida de esta propuesta fue presentada como contribución para la elaboración del Plan de Nación, a solicitud de la Comisión Nacional de Desarrollo).

1. Estrategias para adecuar la formación laboral a las necesidades del desarrollo económico

1.1. Complementar la formación laboral de los jóvenes y adultos ya incorporados al trabajo

El país no puede darse el lujo de aceptar las inadecuaciones de su fuerza laboral, en espera de los resultados positivos de la reforma educativa en las nuevas generaciones. Esto sería condenarse, en el mejor de los casos, a diez o quince años más de retraso significativo en el desarrollo de la capacidad nacional para hacer frente a los retos del desarrollo económico en un contexto internacional cada vez más competitivo.

1. Comentario elaborado por Joaquín Samayoa, jefe del Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

En todos los sectores y a todos los niveles, una parte considerable de nuestro recurso humano muestra notables deficiencias en capacidades básicas para el trabajo y la convivencia social, entre las que cabe destacar la falta de iniciativa y creatividad para analizar y resolver problemas, el conformismo y las actitudes justificativas ante la ineficiencia personal e institucional, la falta de motivación para superarse mediante el aprendizaje continuo, y el desconocimiento de procedimientos y técnicas modernas para realizar trabajos específicos.

Es imperativo que las instituciones y empresas públicas y privadas tomen conciencia de este problema y asuman la responsabilidad que les corresponde en la reeducación de sus propios recursos humanos, diseñando e implementando programas con metas verificables y estrategias compatibles con las peculiaridades de cada empresa. Debe otorgarse especial atención al reciclaje de cuadros gerenciales y directivos, ya que estos tienen especial responsabilidad en alcanzar niveles óptimos de eficiencia y calidad en sus respectivas empresas o instituciones. El gobierno y las asociaciones gremiales de la empresa privada deben asegurar la asistencia técnica, los incentivos y la disponibilidad de recursos de uso común para la implementación exitosa de los programas de capacitación.

1.2. Expandir y diversificar las oportunidades de capacitación técnica

El recurso humano con cualificación técnica de nivel medio es, en términos cuantitativos, el más necesario para el desarrollo económico y social. La capacitación técnica es, además, la mejor o la única opción para miles de jóvenes que, por razón de su condición económica, necesitan incorporarse cuanto antes al mercado de trabajo. Para dar una respuesta cuantitativamente suficiente y cualitativamente adecuada a esta demanda individual y social, se debe ampliar y diversificar la oferta de formación técnica en esquemas no-formales, suficientemente flexibles para adaptarse a los requerimientos cambiantes del aparato productivo y a la disponibilidad de tiempo de los jóvenes que opten por este tipo de formación. La oferta de capacitación laboral debe planificarse con base en un minucioso estudio del mercado de trabajo y teniendo en cuenta las estrategias nacionales para el desarrollo económico. El INSAFORP debe renovarse y fortalecerse para cumplir a cabalidad su especial responsabilidad en lo concerniente a la planificación,

promoción, coordinación y evaluación de programas públicos y privados de capacitación laboral.

Además de atender el problema de la oferta de este tipo de servicios educativos, debe incentivarse y orientarse el interés de los jóvenes en la formación técnica. Esto requiere crear un sistema confiable de acreditación de programas educativos y hacer accesible en todo el país, especialmente en comunidades marginales y suburbanas, información actualizada sobre las oportunidades de formación y de empleo. El proyecto de *Infocentros* que está impulsando el Ministerio de Economía puede contribuir eficazmente a lograr este propósito. Debe reforzarse, además, la función de orientación profesional en las escuelas, colegios e institutos a nivel del tercer ciclo básico y de educación media.

2. Estrategia para superar el déficit de cobertura y la ineficiencia del sistema educativo

2.1. Enfrentar los problemas asociados a la demanda de educación básica en los sectores más pobres

El desarrollo económico y social de nuestro país requiere que el mayor número posible de los ciudadanos, además de ser productivos, sean capaces de convivir en armonía y sustentar el sistema democrático. Desde este punto de vista, la educación parvularia y básica de todos los niños salvadoreños constituye la primera prioridad del sistema educativo, ya que esos niveles son los más apropiados para desarrollar no sólo las habilidades cognitivas que hacen posible la habilitación posterior para el trabajo, sino también los hábitos, valores y normas de conducta necesarios para la convivencia social.

La educación básica debe ser no sólo un derecho efectivo de todos los niños, sino también una obligación exigible del estado y de la familia. En tal sentido, debe reconocerse que los problemas de cobertura del sistema educativo no son sólo el resultado de limitaciones en la oferta de servicios, sino que también —y de manera más determinante— son causados por problemas asociados a la demanda de dichos servicios. Muchos niños no asisten a la escuela porque deben procurarse su subsistencia mendigando o trabajando en la calle. Otros muchos fracasan en la escuela y desertan antes de completar siquiera tres años de escolaridad, debido a la falta de incentivos y apoyos mínimos en el ámbito familiar. Por otra parte, se sabe

que los agudos problemas de vivienda, nutrición y salud en las capas indigentes de la sociedad tienen un impacto desastroso en las posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades educativas.

El círculo vicioso de la extrema pobreza establece la fatalidad de la pobreza como resultado de la falta de educación y la falta de educación como resultado de la pobreza. Para alcanzar metas ambiciosas de cobertura educativa, resulta imperativo empezar ya a romper ese círculo con soluciones estructurales, pero también mediante políticas compensatorias de cortísimo plazo que den a los niños pobres una verdadera oportunidad de asistir a la escuela y aprovechar su educación. Este es un importante reto a la solidaridad y a la creatividad de todos los salvadoreños. El estado, las iglesias y las mismas escuelas pueden promover y organizar iniciativas como las siguientes: bonos a las escuelas que logren los índices más reducidos de deserción, programas extracurriculares y comunitarios de recreación y tutoría atendidos por estudiantes en servicio social, hogares para los niños de la calle, guarderías comunales y empresariales, vouchers de canasta básica a las familias pobres cuyos hijos perseveran en la escuela, castigo severo a la explotación de menores.

3. Estrategia para mejorar la calidad y eficiencia de la educación básica y media

3.1. Descentralización efectiva del sistema educativo

La reforma educativa salvadoreña tiene logros reconocidos a nivel nacional e internacional en lo relativo a diseño curricular, legislación y participación comunitaria en la gestión escolar. Sin embargo, todo esto no se ha traducido en niveles satisfactorios de calidad educativa. Por el contrario, hay evidencias preocupantes de que, por diversas razones y circunstancias, las nuevas orientaciones pedagógicas no han sido debidamente asumidas por una cantidad considerable de maestros y directores escolares.

Ante tal situación, es necesario abordar el problema de la responsabilidad por la calidad educativa y, desde esa perspectiva, avanzar en el proceso de descentralización, de forma que se pueda exigir a los directores responsabilidad por la calidad de la educación en sus respectivas escuelas. Esto supone que los directores tengan también la autoridad suficiente para tomar decisiones relativas a la selec-



ción, evaluación y capacitación del personal docente y a la gestión de los demás recursos necesarios para el buen funcionamiento de sus escuelas.

Para llevar a cabo una descentralización verdaderamente orientada al mejoramiento de la calidad y eficiencia del sistema educativo, es preciso dar un nuevo impulso a los esfuerzos ya iniciados para desarrollar un sistema confiable de evaluación de logros de aprendizaje, un nuevo sistema de supervisión escolar y un plan de profesionalización que permita formar y remunerar a los directores escolares de manera consistente con sus nuevas responsabilidades. La legislación debe proteger a todos los maestros contra arbitrariedades y debe garantizar la estabilidad laboral de aquellos cuyo desempeño sea satisfactorio, facilitando la libre competencia por las plazas de acuerdo a criterios de competencia y méritos. Pero no debe permitirse, en modo alguno, que los privilegios del gremio magisterial prevalezcan sobre el legítimo derecho de los niños y jóvenes a una educación de calidad. Al revisar la legislación pertinente, los partidos

políticos deben ser conscientes de lo que está en juego y renunciar a tentaciones de clientelismo que favorecen a los que más presionan en perjuicio de los que más necesitan.

3.2. Adecuación de la infraestructura escolar a los objetivos de la educación

La cantidad, ubicación y características de la infraestructura escolar constituyen un recurso importante para el logro de las metas de cobertura, equidad, eficiencia y calidad de la educación. El estado deplorable en que se encuentra una considerable cantidad de escuelas, especialmente en las zonas rurales, es un obstáculo significativo para la aplicación de los enfoques pedagógicos y las metodologías didácticas de la reforma educativa. Por otra parte, no se debe seguir desestimando el impacto negativo que tienen las condiciones precarias de las instalaciones escolares en la autoestima y en la motivación de superación de los niños y de sus maestros. Resulta poco realista esperar que aprecien la calidad en sus esfuerzos académicos y laborales quienes han crecido viendo, a diario, en las paredes de sus escuelas, el mensaje silencioso pero penetrante de que da igual que las cosas sean de un modo o de otro.

El Ministerio de Educación ha conseguido logros importantes para un uso más racional de las instalaciones escolares, mediante la apertura de nuevas escuelas y la consolidación de otras que estaban subutilizadas. Se ha estimado también el crecimiento de la demanda en educación media como resultado de los logros de cobertura y eficiencia en la educación básica. Queda pendiente programar, a corto plazo, una inversión suficiente para remodelar toda la infraestructura escolar, de forma que se pueda entregar a cada director una escuela limpia, segura, funcional y bien equipada. De ahí en adelante, será responsabilidad de los directores, y resultado de sus iniciativas de interacción con la comunidad y las empresas, el preservar y mejorar el patrimonio de las escuelas.

4. Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior

4.1. Vincular la educación superior al sector productivo y a un plan nacional de desarrollo científico y tecnológico

La nueva ley de educación superior ha logrado que algunas universidades aumenten sus recursos

y ordenen su funcionamiento, pero no se puede esperar una mejoría sensible de la calidad educativa como resultado del acatamiento de los mínimos establecidos por la ley. Dada la autonomía docente, administrativa y financiera de las universidades, sólo ellas mismas pueden hacer las reformas necesarias para mejorar tanto la calidad de la formación profesional como su capacidad institucional para contribuir al desarrollo científico y cultural del país.

Es preciso señalar, sin embargo, algunas líneas de acción para dinamizar, desde fuera de las universidades, acciones que permitan empezar a superar la compleja problemática de la educación superior. En primer lugar, debe aprovecharse la asistencia técnica internacional para formular un plan nacional de desarrollo científico y tecnológico que identifique prioridades y permita gestionar el financiamiento de proyectos de investigación científica y apropiación tecnológica a ser ejecutados por las universidades. Hasta ahora el CONACYT ha mostrado escasos resultados en esa dirección. En segundo lugar, debe realizarse un riguroso estudio de los perfiles profesionales que el país requiere y reformar consecuentemente los planes de estudio de las diversas carreras. En tercer lugar, es preciso desarrollar un sistema efectivo de becas y crédito educativo que permita a las universidades recuperar una porción mayor de los costos, remunerar mejor y exigir más a sus docentes, y liberar para el estudio el tiempo que la mayoría de estudiantes emplean en trabajos poco o nada relacionados con su formación profesional.

5. Estrategia para lograr el apoyo y la supervisión que requieren los procesos educativos

5.1. Redefinir el rol del Ministerio de Educación y adecuar sus recursos humanos a las exigencias del nuevo rol

Una dimensión poco destacada pero muy importante de la reforma educativa salvadoreña ha sido la participación de instituciones de la sociedad civil en la ejecución de funciones que siempre había intentado realizar el Ministerio de Educación. Lamentablemente, esta incipiente pero prometedora modalidad de descentralización no dio lugar a un esfuerzo coherente de reforma administrativa al interior del Ministerio de Educación.

En la línea del trabajo iniciado por las Ministras Cecilia Gallardo de Cano y Abigail Castro de

Pérez, es necesario convertir al Ministerio de Educación en una entidad cuyas funciones predominantes sean el liderazgo, la normatividad, la coordinación y la supervisión de los procesos educativos, dejando la ejecución de los proyectos a las organizaciones e instituciones que puedan realizarlos con mayor eficiencia y calidad. Esto supone

realizar importantes modificaciones en la organización del Ministerio, redefinir las funciones de sus diversas unidades y readecuar, cualitativa y cuantitativamente, sus recursos humanos.

Joaquín Samayoa

