

Artículos

La educación básica y parvularia

Anthony Dewees, Elizabeth Evans, Carlos King

Resumen

Los problemas de la educación básica y parvularia en el país, al igual que en muchos otros países, se pueden reducir a dos grandes categorías: la cobertura y la calidad. El bajo nivel de escolaridad de la población refleja la herencia de un proceso que ha excluido históricamente a amplios sectores y que se manifiesta a través de diferencias en niveles de escolaridad por área geográfica y por ramos de ingresos y género. Todo ello dificulta la tarea para enfrentar los grandes retos orientados a promover el desarrollo democrático, reactivar la economía del país e insertarla en un mercado mundial dinámico.

El artículo estudia la situación de la educación básica y parvularia, dentro del sector de educación formal de El Salvador. Se analizará el acceso de los menores al sistema y la calidad del mismo. El trabajo se ha desarrollado en base a los datos estadísticos de las *Encuestas de hogares de propósitos múltiples* (MIPLAN 1991-92), los datos proporcionados por los registros estadísticos del Ministerio de Educación, en la información documental y en las entrevistas con maestros, funcionarios del Ministerio de Educación y de organizaciones no gubernamentales interesadas en la educación. Se realizaron visitas a instituciones educativas públicas y privadas, en las áreas urbana y rural. Se pasó una encuesta a una muestra representativa del universo de escuelas del sistema educativo nacional, la cual fue administrada en los meses de septiembre y octubre de 1993 a maestras de primero y cuarto grado y a los directores de 140 escuelas. La encuesta fue pasada por el Instituto Universitario

de Opinión Pública de la UCA (IUDOP).

1. Introducción

Los problemas de la educación en El Salvador, al igual que en muchos países, se pueden reducir a dos grandes categorías: la cobertura y la calidad. La falta de acceso, las bajas tasas de asistencia escolar, la acentuada deserción y los bajos niveles de aprendizaje amenazan los esfuerzos para consolidar la paz, y dificultan la tarea para enfrentar los grandes retos orientados a promover el desarrollo democrático, reactivar la economía del país e insertarla en un mercado mundial dinámico.

Tanto la Constitución como la Ley General de Educación de 1990, son explícitas con respecto al acceso a la educación básica y parvularia. Aquella última enfatiza, en el Título III, Capítulo I, Artículo 12, lo siguiente, "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 de América Latina en cuanto a la formación de sus recursos humanos. El bajo nivel de escolaridad de la población refleja la herencia de un proceso que ha excluido históricamente a amplios sectores y que se manifiesta a través de diferencias en niveles de escolaridad por área geográfica y por ramos de ingresos y género.

2. Descripción de los grandes problemas de la educación parvularia y la educación básica

2.1. El acceso a la educación

Cuando los niños no tienen acceso a la escuela o a otras experiencias que promuevan 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 las oportunidades de desarrollo (ya sea por condición socioeconómica, política, de género, etc.).

Existe un desfase considerable entre la población correspondiente a cada estrato etéreo y la matrícula de dicha población escolar. A medida que se incrementa la edad de la población la proporción de sujetos que quedan fuera del sistema educativo es mayor. Esto lleva a dos conclusiones importantes: que la cobertura es insuficiente y que el sistema es ineficaz en retener a los que acceden a él.

La tradicional preeminencia de lo urbano sobre lo rural ha dado por resultado niveles de escolaridad en las áreas rurales muy por debajo de las áreas urbanas. Más del 40 por ciento de la población rural se encuentra sin ningún nivel de escolaridad y apenas el 14 por ciento tiene más de seis grados aprobados. Las cifras se mantienen a niveles similares en las tres regiones del país, aun cuando el nivel de inasistencia escolar en la zona rural de la región oriental tiende a ser más baja (46 vs. 37 por ciento respectivamente en la zona rural de la región central y el 40 por ciento en la

zona rural occidental¹). En contraste con esta situación, en la zona metropolitana, sólo 9 por ciento de la población mayor de catorce años no tiene ningún nivel de escolaridad y más del 60 por ciento ha aprobado el segundo ciclo completo (seis grados).

Los niveles de escolaridad en la población también reflejan una tradición de menores oportunidades educativas para la mujer. Las cifras nacionales muestran que un 25 por ciento de los hombres mayores de catorce años no tienen un grado de educación aprobado, mientras la cifra para mujeres llega a 30 por ciento. En todas las zonas (urbanas y rurales) y 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 seis grados aprobados; para las mujeres éstas se mantienen entre 2 y 11 puntos por debajo de la de los varones.

A diferencia de la población no escolarizada en el pasado, un porcentaje mayor de la población perteneciente a las nuevas generaciones tiende a matricularse. Al sistema escolar básico ingresan aproximadamente más de tres cuartos de cada nuevo grupo de edad simple. De mantenerse esta tendencia, el número de analfabetas se verá reducido sustancialmente². Los datos del Ministerio de Planificación muestran que en 1992 la mayoría de los niños (85 %) tuvo acceso al sistema escolar. La cifra de los que quedaron fuera del sistema fue de aproximadamente 27,000 (15 %). Se estima que este grupo se distribuye de acuerdo a la siguiente proporción: 5 por ciento de menores que necesitan educación especial, 3 por ciento de alumnos regulares de las zonas urbano-marginales y 7 por ciento de alumnos regulares de las zonas rurales (Schieffelbein, 1993). En 1992, alrededor del 25 por ciento del total de niños entre siete y quince años (316,934 niños) no asistió a la escuela. Para las edades correspondientes a educación parvularia (4-6 años), las cifras indican que el 68 por ciento de dicho estrato etéreo (280,733) se quedó fuera del sistema escolar.

2.1.1. Evolución del sistema educativo

La tendencia de las cifras del Ministerio de Educación³ muestra que la tasa promedio de creci-

A medida que se incrementa la edad de la población la proporción de sujetos que quedan fuera del sistema educativo es mayor.

miento anual en la matrícula de educación básica entre 1984 y 1992 fue de aproximadamente el 2 por ciento. En los últimos años (1990-1992), este ritmo de crecimiento se ha acelerado llegando al 4 por ciento anual. La educación parvularia ha mostrado el ritmo de crecimiento más rápido de todo el sistema. Mientras la tasa promedio de crecimiento anual de la matrícula del primer ciclo fue solamente del 1 por ciento por año (0 por ciento en el sector público), en la educación parvularia la tasa de crecimiento anual entre 1984 y 1992 fue del 8 por ciento; y entre 1990 y 1992 dicho promedio de crecimiento anual alcanzó el 21 por ciento. Según Schiefelbein (1993), esta expansión de la educación preescolar se debe a la demanda 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 de 1984 a 1992. El peso del sector privado ha llegado a ser más significativo desde 1984. Mientras en 1984, el 8 por ciento de la matrícula de la educación básica fue privada, la cifra para 1992 es del 14 por ciento. 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 el primer ciclo, el crecimiento anual de la matrícula del sector privado ha sido muy superior al público, casi dos veces su peso relativo en 1992, comparado 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 por ciento. En cada nivel, la matrícula rural ha crecido más rápidamente que la urbana (la tasa anual de crecimiento de 1984-1992 en el primer ciclo urbano fue negativa). También, en cada caso, el ritmo

del cambio anual es más acelerado desde 1990. El porcentaje de matrícula de educación básica en el sector rural creció del 41 por ciento en 1984 al 44 por ciento en 1992. El cambio mayor se encuentra en la matrícula de educación parvularia, donde el porcentaje rural creció más del doble. 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 ciertas constantes en relación con las dificultades de acceso al sistema educativo por parte de algunos sectores poblacionales.

2.1.2. Factores asociados a la baja cobertura

(a) Matrícula escolar y pobreza

La matrícula escolar guarda una estrecha relación con el nivel socio-económico: a medida que la situación económica mejora, los niños ingresan más tempranamente al sistema educativo y permanecen más tiempo en él. Por el contrario, hay un número mayor de niños de los sectores más pobres que ingresan más tarde a la escuela y egresan (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 del Ministerio de Planificación indican que mientras en el quintil que corresponde al sector de ingresos más bajos de la zona rural, el 75 por ciento de los niños está en la escuela a los diez años, en el quintil superior, correspondiente al sector urbano de mayores ingresos, más del 80 por ciento de los niños está en la escuela desde los cinco años. Asimismo, en el primer quintil (rural bajo) a partir de los once años, el porcentaje de niños en la escuela empieza a decrecer de tal manera que a los quince años, menos del 40 por ciento 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 por ciento en todas

las edades a partir de los cinco años. Esto también se aprecia en el Gráfico 1.

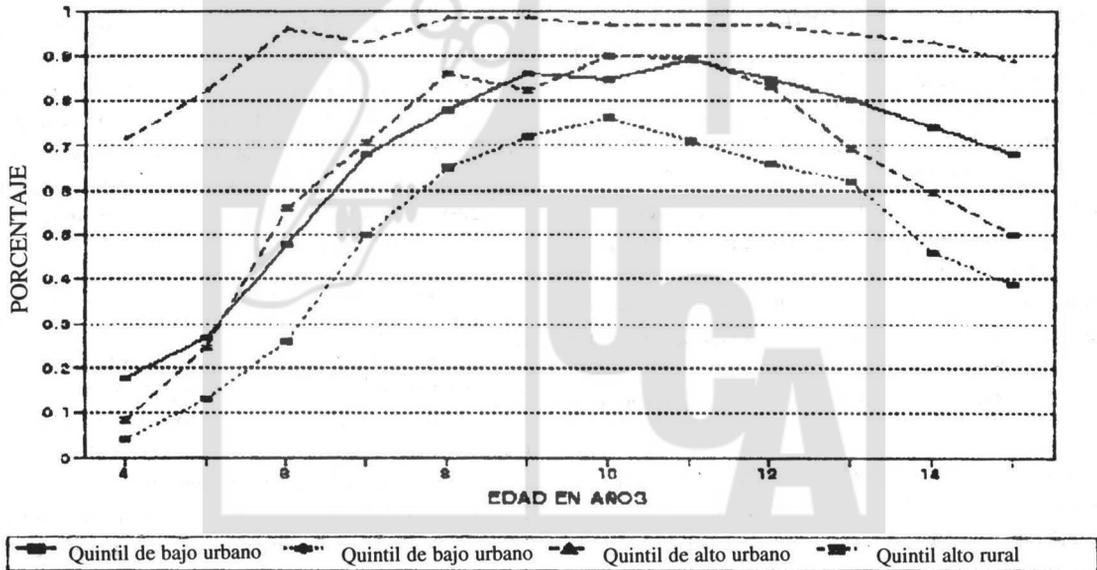
Como muestra el gráfico, la población correspondiente al quintil rural alto tiene en general un comportamiento similar al de la población ubicada en el quintil urbano bajo, con excepción del momento del ingreso a la escuela, donde es mayor la cantidad de niños de cuatro años del sector bajo urbano que acceden a ella. Además, entre los de 12-15 años de edad, en el sector rural alto desertan mayor cantidad de alumnos que en el sector urbano bajo.

(b) Asistencia escolar y zona de residencia (urbana y rural)

El factor económico unido al aspecto de urba-

nidad y ruralidad determina 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. El 78 por ciento de los niños de ocho años de edad del área urbana y del 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 diez años. En el primer grupo, la asistencia baja del 75 por ciento a los catorce años, mientras que en los niños del campo a los once años dicha proporción desciende al 71 por ciento.

Gráfica 1
Diferencia en los porcentajes de matrícula en función del nivel socioeconómico y zona de residencia. 1991.



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 por

ciento de los niños en edad de parvularia no asiste a la escuela, y lo mismo ocurre en el 34 por ciento de los niños entre 7 y 15 años. Por el contrario, en la zona metropolitana, sólo el 8 por ciento de los

niños entre los 7 y los 15 años se encuentra fuera del sistema educativo; la proporción asciende al 37 por ciento en los niños de 4 a 6 años.

Las cifras más bajas de asistencia escolar se encuentran en la zona rural del occidente de país, donde, aproximadamente, el 40 por ciento de los niños entre los 7 y los 15 años y el 85 por ciento de la población con edades comprendidas entre los 4 y los 6 años no asisten a la escuela.

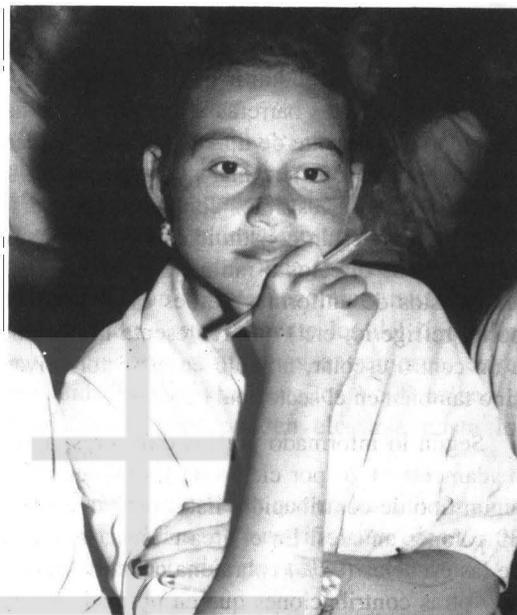
(c) Asistencia escolar y género

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 catorce años. A nivel nacional, no se encuentra mucha diferencia entre los niños y niñas de 4-6 años que asisten a la escuela; igual comportamiento se advierte en el estrato de 7-15 años. Sin embargo, dentro de este último grupo, a medida que las edades ascienden, la asistencia de las niñas es significativamente menor que la de los niños. A nivel nacional, el 83 por ciento de los niños y el 84 por ciento de las niñas entre los 10 y los 12 años asisten a la escuela; entre los 13 y los 15 años, el 69 por ciento de los niños y el 64 por ciento de las niñas asisten a la escuela.

Esta diferencia en el perfil de asistencia es más pronunciada en las áreas rurales donde el porcentaje de alumnos varones entre los 13-15 años que asisten alcanza el 57 por ciento, mientras que la cifra para las niñas llega sólo al 49 por ciento. Las diferencias en la asistencia entre niños y niñas entre los 13-15 años es mayor en la zona rural del occidente, donde el porcentaje de niños que asisten a la escuela es del 50 por ciento, en tanto que la tasa de asistencia de las niñas es de solamente el 35 por ciento para las mismas edades. Este es otro indicador de un menor desarrollo educativo en el occidente del país.

2.1.3. Acceso, deserción y expulsión

Es muy común referirse a la dinámica que produce bajos niveles de escolaridad con el término de "deserción". Caracterizado de esta manera, el que tantos niños dejen de asistir a la escuela puede ser interpretado como el resultado de diferencias



en habilidades y en opciones personales. Sin embargo, tales diferencias en escolaridad y asistencia indican la existencia de procesos que van más allá de las diferencias individuales, los cuales contribuyen a ahuyentar a los niños de la escuela. El proceso de expulsión de los niños está constituido por un conjunto de factores relacionados con situaciones existentes tanto dentro como fuera del sistema escolar.

Se trata de circunstancias muy concretas, y algunas veces de relativa simplicidad, pero que terminan por hacer que el niño no llegue o deje de asistir a la escuela. Así, por ejemplo, los niños, especialmente los de menor edad, pueden ser impedidos de asistir por la larga distancia que hay entre sus hogares y la escuela más cercana. También los niños sin recursos pueden retirarse por las exigencias económicas de la escuela o por la incompatibilidad entre sus necesidades de trabajo y los horarios de la escuela, y, por último, a causa de la discrepancia entre los contenidos y las prácticas dentro del aula y los intereses, las necesidades y idiosincrasia propias de estos niños y sus familias.

(a) Factores socio-económicos que expulsan al niño de la escuela

Aun cuando una escuela contase con suficien-

tes maestros bien capacitados y materiales adecuados y fuese accesible por su cercanía y por su capacidad física para 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 del sistema educativo a los niños con menores recursos. Estas barreras están constituidas por la diversidad de los costos directos o indirectos ("cuotas sociales", gastos de uniformes⁴, útiles escolares, transporte, refrigerio, etc.) que representa la asistencia a un centro escolar, no sólo en el sector privado, sino también en el sector público.

Según lo informado por los directores, aproximadamente el 20 por ciento de las escuelas exige algún tipo de contribución. Estas oscilan entre 1 y 80 colones anuales. 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 por ciento de las escuelas de la zona rural cobra algún tipo de cuota, cuyo promedio es de 12 colones anuales. Otras fuentes⁵ 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 1991-1992* recoge los motivos aducidos para abandonar la escuela por los diferentes grupos de edad y zona de residencia. Todos ellos son básicamente de orden económico. Entre el 33 y el 40 por ciento de los que no asisten a la escuela a nivel nacional (para los grupos de edad de 7-15 años), expresan que la causa es la falta de recursos económicos. Esas cifras se mantienen sin mayores cambios en las zonas rurales y urbanas, junto a otras razones.

Según la misma encuesta, a nivel nacional, el 15 por ciento de los niños entre los diez y los catorce años ya se encuentran trabajando. Para los niños que 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). El 27 por ciento de los varones de 13-15 años afirmaba no asistir a la escuela por razo-

nes de trabajo. La tasa de las niñas que no asiste a la escuela debido al trabajo es solamente del 9 por ciento 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. Las tareas domésticas dentro de la familia también implican un costo de oportunidad para la asistencia escolar. En las niñas, sobre todo las mayores (13-15 años), los oficios domésticos juegan un papel significativo en la expulsión de la escuela (mayor en las áreas rurales). Al sumar los oficios domésticos y el trabajo, las cifras para los niños y las niñas que abandonan la escuela después de los doce años de edad para contribuir al ingreso del hogar o a la producción doméstica son muy similares a las del nivel nacional y con poca variación entre las zonas urbanas y rurales. Se puede afirmar que aproximadamente el 57 por ciento de los niños que no asiste a la escuela han sido expulsados del sistema escolar por los costos directos e indirectos.

La tendencia de la escolaridad de los menores de las comunidades marginales también refleja 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. De acuerdo con un estudio patrocinado por UNICEF⁶, en los asentamientos urbano marginales del área metropolitana y de las principales ciudades del interior, casi la cuarta parte de los niños de uno y otro sexo (23%) no asistió nunca o ha dejado de asistir a la escuela. Otro problema de dicha población consiste en la sobre-edad: solamente la tercera parte de los menores (33.6%) estaba en el nivel correspondiente a su edad. Por otro lado, menos de la mitad de la población (44.2%) no había terminado los tres primeros grados. El segundo ciclo (de cuarto a sexto grado) abarcaba a otro 38.3 y 13.8 por ciento respectivamente del resto cursaba el tercer ciclo.

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 los empujan a tomar salidas inmediatas hacia el mundo laboral.

En El Salvador, de acuerdo con otro estudio de UNICEF⁷, se pueden encontrar niños de seis años o menores, realizando actividades generadoras de ingresos. Sin embargo, la mayoría de los niños que trabaja se inicia en estas actividades entre los siete y los doce años. 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 tarea de generar ingresos recae por igual en los niños de ambos sexos.

La mayor parte de los menores (59.2%) trabaja los siete días de la semana, otro 25 por ciento trabaja seis días. El restante 15 por ciento trabaja de uno a cinco días semanales. Si a eso se añade el hecho que más del 65 por ciento de tales niños y adolescentes trabaja de siete a dieciséis horas diarias, se puede concluir que la mayoría de los niños trabajadores llenan su día con la actividad laboral, no quedándole tiempo para el estudio. El trabajo constituye para este sector poblacional una necesidad personal y una estrategia de supervivencia familiar, por lo que es ineludible.

(b) Problemas de salud y nutrición

La falta de alimentos y los problemas de salud, asociada con la situación de pobreza es, también, un factor que incide en la asistencia escolar. En los últimos años de la década pasada se estimó que casi el 50 por ciento de los niños menores de cinco años padecían de malnutrición⁸. Este grupo de niños es el que actualmente está en edad escolar. Si un alumno falta a la escuela durante un período relativamente largo, se le hace difícil integrarse y nivelarse. Pero muchas veces los niños y las niñas con problemas de aprendizaje de carácter psicológico, físico o mental son simplemente expulsados del sistema, sin contar con la oportunidad de un tratamiento adecuado para su situación. Los maestros no reciben capacitación para atender estas necesidades muy propias de zonas de escasos recursos. En la actualidad no se cuenta con datos acerca de la población de este tipo que demanda atención escolar.

(c) La estratificación de los servicios educativos

El acceso a la educación siempre ha estado en

función de las posibilidades económicas, contribuyendo a la estratificación 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 que va desde el nivel más desfavorecido constituido por las escuelas públicas más pobres, carentes de infraestructura, material y personal adecuado, en donde los niños no tienen que hacer ningún aporte económico; hasta los colegios privados, especialmente los del tipo bilingüe, asociados a programas extranjeros, cuyas mensualidades alcanzan hasta los 1,500 colones y las cuotas sociales pueden elevarse hasta los 10,000 colones.

Los hechos nos señalan que en los últimos años, la educación pública se va masificando, pero al mismo tiempo, la educación privada se va elitizando.

2.2. La calidad de la educación

El acceso a la escuela no es suficiente. Cuando el proceso pedagógico no es adecuado, cuando no se sienten aceptados, ni motivados adecuadamente, los niños no adquieren los conocimientos, las habilidades y las 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 sólo sector del sistema educativo; sino más bien, son problemas de la sociedad en su conjunto (maestros, directores, padres, autoridades locales, instituciones públicas y privadas, gobierno central).

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 componentes del engranaje 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*.

2.2.1. El alumno centro de la actividad educativa

(a) La población atendida

El alumno o la alumna es el sujeto de la educación, es la razón de ser de 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 se debe partir del protagonista principal.

En los planteamientos de los foros nacionales e internacionales sobre la educación y el desarrollo del niño, tales como la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), la Cumbre Mundial sobre la Infancia (ONU, 1990), el Plan Nacional de Desarrollo de El Salvador (1990) y la Ley General de Educación de El Salvador (1990), se reconoce la necesidad de apoyar un esfuerzo a nivel nacional y regional para lograr una educación de calidad, con equidad, para todos. En El Salvador, esto significa priorizar los sectores

poblacionales más empobrecidos, asumiendo el Estado la tarea de mejorar las condiciones de la educación, para ampliar la oportunidad de acceder a la educación parvularia y básica.

En 1992, el total de niños matriculados en educación básica fue de 1,028,877, de los cuales el 20 por ciento residía en la zona occidental, el 24 por ciento en la zona oriental y el 56 por ciento en la zona central. El incremento de la matrícula ha sido similar en las tres regiones a partir de 1988. Sin embargo, al interior de los departamentos, la evolución ha sido diferente, reflejando la migración provocada por el conflicto armado de la década pasada. En los departamentos de La Paz, La Unión y San Vicente la matrícula ha descendido, en tanto que en Santa Ana y La Libertad el incremento ha sido importante⁹. 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 1
Evolución de matrícula por año y departamento (1988-92)
(En miles)

Departamento	1988	1989	1990	1991	1992
Ahuachapán	47	45	31	46	48
Santa Ana	78	91	88	87	86
Sonsonate	66	68	65	66	69
<i>R. Occidental</i>	<i>*190</i>	<i>*204</i>	<i>*184</i>	<i>*199</i>	<i>*203</i>
Chalatenango	37	39	38	37	38
La Libertad	96	95	103	101	105
San Salvador	276	257	259	269	276
Cuscatlán	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
<i>R. Central</i>	<i>*563</i>	<i>*545</i>	<i>*557</i>	<i>*563</i>	<i>*577</i>
Usulután	74	70	65	70	75
San Miguel	88	89	77	87	91
Morazán	5	28	27	28	31
La Unión	58	56	52	55	52
<i>R. Oriental</i>	<i>*245</i>	<i>*243</i>	<i>*221</i>	<i>*240</i>	<i>*249</i>
<i>Total nacional</i>	<i>998</i>	<i>991</i>	<i>962</i>	<i>1001</i>	<i>1029</i>

Fuente: Ministerio de Educación. Oficina de planificación educativa. Informática.

El promedio nacional de alumnos por maestro es de 40.9; pero, existe una desigual distribución de maestros por alumnos al interior de los departamentos. San Salvador es el que menor cantidad de alumnos por maestro tiene (29 alumnos), seguido por San Miguel (35.7). Esto guarda relación con la cantidad de docentes concentrados en estos departamentos. Sin embargo, Sonsonate (54.7), Ahuachapán (52.9), La Unión (52.1) y Cabañas (49.2), que están entre los departamentos con mayor pobreza, tienen una carga bastante alta de alumnos por maestro.

(b) Repitencia y deserción escolar

En El Salvador existe un serio problema de repetición que se ha mantenido sin mucha variación en los últimos diez años. Las tasas de repetición se concentran, como en muchos países, en el primer grado, y para El Salvador se acerca al 50 por ciento. Los alumnos de familias pobres tienen una tasa de repitencia superior al promedio nacional, cercana al 67 por ciento (Schiefelbein, 1993¹⁰). Las cifras de repitencia se encuentran disfrazadas dentro de los casos registrados como deserciones, ya que muchos de los alumnos, registrados 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 precisos en este aspecto. La mayor parte de la repitencia se concentra en el primer grado, donde se puede encontrar alumnos desde los seis a los dieciocho años.

Los datos de las encuestas¹¹ realizadas a los maestros del primer grado respecto a la cantidad de alumnos que tenían en su aula corroboran estas cifras. Manifestaron que al inicio del año escolar tenían, como promedio, 37 alumnos. El promedio al finalizar el año es de 32. Es decir, 7 niños repiten el primer grado. Mientras en cuarto grado al inicio del año había un promedio de 30 niños en el aula, los cuales bajaron a 26. Los niños repitentes varía entre 1 y 10. Las maestras indicaron que el 15 por ciento en primer grado y el 6 por ciento en cuarto repetirán el año. Al preguntar si algunos niños dejaron de asistir a clases por no tener zapatos o uniforme, las maestras respondieron que en primer grado dejó de asistir un 3 por ciento y en

cuarto grado, un 77 por ciento. Al indagar acerca de si permiten que los niños vayan a la escuela sin zapatos y uniforme, el 97 por ciento en primer grado y el 95 por ciento en cuarto respondieron afirmativamente. Esto demuestra que los maestros son sensibles a la situación de sus alumnos.

(c) Edades de los alumnos por grado

Las edades de los alumnos es bastante variada. El rango de edades de los alumnos de primer grado, de acuerdo a los informes de las maestras, es de 6 y 16 años (prom. 11). Mientras en cuarto grado encontramos que las edades oscilan entre 9 y 23 años (prom. 14).

2.2.2. Las madres, los padres y la comunidad

Por naturaleza, las madres y los padres son los más preocupados porque sus hijos cuenten con 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". En este sentido, el 18 por ciento de los maestros de primer grado manifestó que todos o la mayoría de los niños reciben maltrato físico en su casa, mientras que el 48 por ciento de los maestros indicó que todos o la mayoría de los niños no tienen quien los cuide y vigile. El 14 por ciento de los maestros de cuarto grado dijo que todos o la mayoría de sus alumnos son maltratados en sus casas. Por otro lado, el 48 por ciento de los maestros respondió que en los hogares no se ocupaban de los niños en el caso de todos o la mayoría. Muchos niños no viven con sus padres naturales debido a que éstos emigraron a otros países durante la guerra.

En la gran mayoría de las escuelas, tanto rurales (90%) como urbanas (97%), hay sociedades de padres de familia, instancias de organización y participación de los padres; sin embargo, no siempre cumplen con su cometido. Estas se reúnen un promedio de 7 veces durante el año (8 en las zonas urbanas y 6 en las rurales). En el 25 por ciento de las escuelas visitadas funciona una asociación comunal de educación¹², la mayor parte en el área rural (el 29 por ciento en la zona rural y el 14 por ciento en la zona urbana).

Los maestros afirman que, en primer grado, el 22 por ciento y, en cuarto grado, el 18 por ciento de las madres de familia ayudan con tareas en el aula, en actividades de aprendizaje; mientras que en otras actividades escolares participa el 38 por ciento en primer grado y el 42 por ciento en cuarto. Se indicó que las madres y los padres colaboran con alimentos u otras contribuciones: el 27 por ciento en primer grado y el 30 por ciento en cuarto.

Respecto a la coordinación con las autoridades o con los representantes de la comunidad, el 61 por ciento de los maestros de primer grado y el 54 por ciento de los de cuarto grado informaron que se han reunido con ellos, en promedio, una vez en

el año. El 71 por ciento de los directores de escuela indica que tiene algún tipo de coordinación con el centro de salud más cercano. Por lo general, éste queda a unos 40 minutos a pie de la escuela.

2.2.3. La maestra de educación básica

Antes que los niños adquieran el concepto de escuela, conocen y se relacionan con su maestra. Mucho depende de esa maestra: ella les da sentido de pertenencia, de aceptación; ella los ayuda a integrarse a un mundo más amplio, y les da las bases sobre las cuales se afirmará o no su interés por la educación. Las encuestas arrojaron los siguientes perfiles de los maestros de El Salvador.

Cuadro 2
Perfil de los maestros

VARIABLES	Directora	Maes 1rGr	Maes 4oGr
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 exper. pedagógica	14 años	8 años	9 años
Lugar residencia:			
-mismo cantón	19%	19%	25%
-ciudad distante	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 mensual (colones)	de 2,040 a 2,240	de 1,827 a 1,900	de 1,827 a 1,900

El Cuadro 2 muestra la compleja realidad de los docentes salvadoreños. La gran mayoría ha seguido estudios profesionales para ser maestro. 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; sin embargo, se constata que hay muchos lugares del país, sobre todo en las zonas rurales, a donde no llegan los maestros. Según las normas, que no siempre se cumplen, los maestros deben adquirir el certificado oficial para ocupar a una vacante y, por ende, para acceder al escalafón magisterial. En los últimos tiempos, los maestros se han formado en las ciudades. Muchos de ellos no desean trabajar en las zonas rurales, pero allí es donde más se requiere de maestros comprometidos con la comunidad, que desempeñen el rol de agentes de cambio. Esta realidad requiere de otro tipo de maestro, con experiencias educativas (participación, creatividad, compromiso social) que desgraciadamente no se promueven en los centros de formación magisterial, es decir, las 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 (el 76 por ciento de los maestros) corresponde a la educación parvularia y a los primeros ciclos de básica; los docentes II (el 18 por ciento de los maestros) están formados para impartir educación básica y los docentes III (el 6 por ciento de los maestros) para desempeñarse en la educación media. Los sueldos correspondientes a cada nivel del escalafón responden a los criterios del nivel educativo en el cual laboran, en lugar de tomar en cuenta su formación profesional, su actualización y sus méritos. A esta política se debe el vacío actual en la formación de maestros para educación básica. Anteriormente, los maestros de 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 forma-

ban los maestros con vocación y mística", pero ésta fue cerrada en 1980 por motivos políticos.

No existen incentivos para los maestros frente a los esfuerzos de profesionalización, investigación e innovación pedagógica, o para trabajar en zonas de mayor pobreza. La vida no es fácil para los maestros. A pesar de su preparación profesional no reciben el reconocimiento social. Los que tienen trabajo no lo hacen con entusiasmo y creatividad. Sin embargo, la mayoría de ellos (el 65 por ciento en primer grado y el 56 por ciento en cuarto grado) manifestó que se encuentra a gusto en ella y no cambiaría su profesión por otra; pero el 35 por ciento en primer grado y el 38 por ciento en cuarto grado dicen no estar satisfechos con las condiciones de trabajo.

Otra dificultad que tienen muchos maestros es el traslado de su domicilio a la escuela. Las normas no han contemplado la reubicación del maestro en zonas más próximas a sus hogares. Esta medida reduciría en parte las tardanzas y las inasistencias de los maestros a clases. La realidad es que un alto porcentaje de los docentes se ha acostumbrado a utilizar los días lunes y viernes para viajar de su domicilio y a la escuela y viceversa. 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 y sanción.

2.2.4. La escuela

(a) La organización de la escuela

La sociedad concibe a la escuela 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 dista mucho de ese ideal. En primer lugar, las escuelas no siempre ofrecen todos los grados. Según la encuesta, el 68.7 por ciento del total de las escuelas urbanas cuentan con la sección parvularia, mien-

La educación pública se va masificando, pero al mismo tiempo, la educación privada se va elitizando.

por ciento. La mayoría de centros escolares tiene los dos primeros grados; casi todos tienen hasta cuarto grado; el 80 por ciento tiene hasta sexto grado y la mitad tiene los últimos tres grados. Esto impide el ingreso de alumnos e imposibilita que los menores dentro del sistema puedan continuar estudiando regularmente.

Las aulas y las escuelas están organizadas sin criterio pedagógico. Por ejemplo, un grupo de niños de primer grado utiliza un aula en la mañana y en el mismo ambiente entran los alumnos del séptimo grado en la tarde. Esto no favorece ni a uno ni a otro grupo por el tamaño de los pupitres, las mesas o las sillas, y por la forma de ambientar el aula.

La mayoría de las escuelas, con el fin de ampliar la cobertura escolar, sirven dos o tres turnos diferentes en el mismo local y, en muchos casos, con distinta administración. Frecuentemente, los de un turno no se coordinan con el otro, por lo que surgen conflictos por los materiales y el mantenimiento del local. En tal situación, las escuelas se convierten en "tierra de nadie", de la que ni unos ni otros se hacen responsables.

En la mayor parte de las escuelas con dos o tres turnos, el director es el mismo; sólo en el 17 por ciento de las escuelas con esta modalidad se encuentran dos o más directores. Esto funciona más en el área rural, donde el 94 por ciento de las escuelas con varias jornadas tienen un sólo director; en cambio, en el área urbana, sólo el 50 por ciento de las escuelas con múltiples jornadas cuentan con un director único. Esto favorece el orden y la conservación de los recursos de la escuela.

Para una apropiada labor pedagógica debe existir coordinación permanente entre todos los agentes. En este sentido, el 80 por ciento de los maestros de primer grado y el 68 por ciento de los de cuarto grado informaron que se han reunido con la dirección. El 68 por ciento de primero y el 20 por ciento de cuarto han tenido reuniones con otros colegas del mismo centro. El promedio es de tres a cuatro reuniones anuales.

(b) El calendario y el horario escolar

El calendario del año escolar, así como el horario propuesto para el desarrollo curricular se de-

fine a nivel central. Se debe tomar en cuenta la realidad local y las necesidades de los alumnos. Los alumnos faltan con mayor frecuencia los meses de mayo, junio y julio. La jornada escolar tiene aproximadamente 3.5 horas de duración, con media hora diaria para recreo, lo que reduce el horario efectivo de clases a tres horas, en promedio.

(c) La infraestructura escolar

Las condiciones físicas y los recursos con los que funcionan las escuelas favorece o impide una acogida conveniente del alumno. Si las escuelas no constituyen un ambiente estimulante, el aprendizaje se ve limitado y la salud de los niños afectada por limitantes, como la falta de protección contra el viento, el polvo o la lluvia, así como la carencia de higiene por la falta de agua.

Se encontró que en el 17 por ciento de las escuelas, una sección de niños recibe clases en un aula sin paredes; en el 14 por ciento de las escuelas dos o más secciones reciben clase en similar situación. En la ciudad, el 14 por ciento de las escuelas tiene 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 escuelas con algunas aulas, éstas muchas veces no tienen los ambientes apropiados: cuartos muy reducidos, oscuros y sin ventilación. Los menores se sientan frecuentemente en sitios incómodos que pueden perjudicar su salud.

El 7 por ciento 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 en esta situación. Un alto porcentaje de las escuelas públicas en el campo utilizan locales que no pertenecen ni al Ministerio de Educación ni a la comunidad, lo que dificulta su funcionamiento y la posibilidad para mejorarlos. Algunas escuelas funcionan en templos, en locales comunales o en casas alquiladas. En promedio, las escuelas tienen ocho 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 por ciento en la zona urbana y 45 por ciento en la zona rural) necesita reparación.

En promedio, cada escuela tiene cinco letrinas o baños (sólo funcionan 4). El 71 por ciento del total de escuelas cuenta con luz eléctrica, pero la mayor parte se encuentra concentrada en la zona urbana (95%). Tiene agua potable el 32 por ciento de las escuelas de la zona rural y el 90 por ciento de la zona urbana. El 27 por ciento de las escuelas de la zona rural usa el agua de pozo.

El 79 por ciento de las escuelas no cuenta con seguridad. La inseguridad es experimentada en mayor grado en el sector rural (83%) que en el área urbana (66%). Este problema está directamente relacionado con la dificultad para contar con recursos didácticos en la clase, lo que empobrece la calidad de la enseñanza. En promedio, casi todas las escuelas tienen 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. El 62.5 por ciento de las escuelas rurales no tiene una pizarra por aula.

Según los directores, las instituciones que han dotado a las escuelas con recursos son las siguientes, en orden de importancia: Ministerio de Educación (84%), programa Solidificación y Alcance de la Educación Básica en El Salvador (SABE¹³, 81%), padres de familia (63%), alcaldías (33%), Fondo de Inversión Social (29%), Educación con participación de la comunidad (EDUCO)-asociaciones comunales educativas (ACE) (21%), Secretaría Nacional de la Familia (7%), embajadas (3%) y otras organizaciones (18%).

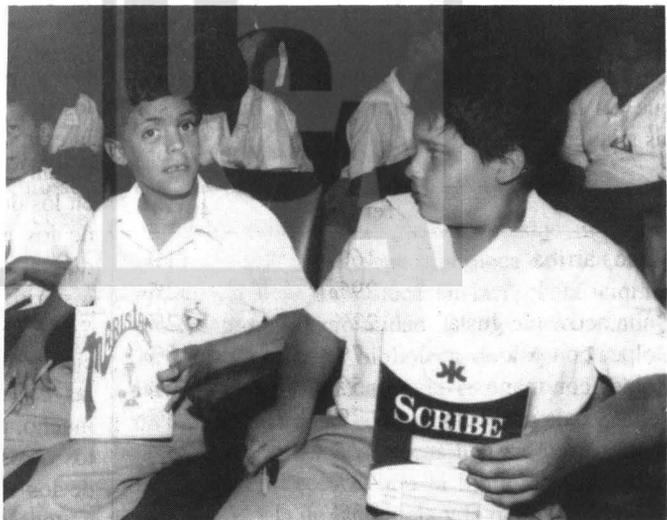
2.2.5. Los programas de estudio

El rol de los programas de estudio debería ser el priorizar objetivos y contenidos, ordenar la secuencia de los contenidos del aprendizaje, sugerir los procedimientos y lograr interesar a los maestros y alumnos en el proceso educativo, durante un tiempo determinado. Estos deberían tener carácter experimental, pues los sujetos actuantes y los medios disponibles difieren de acuerdo a las realidades donde se ponen en práctica.

El uso que los maestros hacen del programa oficial en la planificación de

clase es el siguiente: (a) el 89 por ciento en primer grado y el 88 por ciento en cuarto cuentan con programa; (b) el 6 por ciento en primero grado y el 18 por ciento en cuarto grado no conoce el programa; sí lo conoce y le gusta el 80 por ciento en primer grado y el 50 por ciento en cuarto; lo conoce, pero no le gusta al 14 por ciento en primer grado y al 32 por ciento en cuarto grado; (c) al 4 por ciento en primer grado y al 8 por ciento en cuarto no les alcanza el tiempo para preparar el plan de clase; el 4 por ciento en primero y el 3 por ciento en cuarto preparan programas anuales; el 24 por ciento en primero y el 18 por ciento en cuarto grado preparan planes mensuales; el 42 por ciento en primer grado y el 55 por ciento en cuarto preparan planes semanales; el 24 por ciento en primer grado y el 16 por ciento en cuarto grado preparan planes diarios. Al pedir a los entrevistados que mostraran el plan, el 41 por ciento en primero y el 29 por ciento en cuarto lo hizo, pero el 56 por ciento en primero y el 66 por ciento en cuarto no tenían plan. El 3 por ciento en primero y el 5 por ciento en cuarto admitieron que no hacían planes.

Los ciclos dos (cuarto, quinto y sexto grados) y tres (séptimo, octavo y noveno grados) de educación básica están desatendidos y han estado sin propuestas de cambios por un largo tiempo desde 1968 (reforma educativa). Este nivel atiende la población escolar actual entre los diez y los dieciocho años de edad. Los programas EDUCO (cober-



tura) y *SABE* (calidad) cubren los niveles de parvularia y los grados uno, dos y tres del primer ciclo de básica. *SABE* apoyará en la elaboración de programas curriculares hasta sexto grado. Aún no existe propuesta para el tercer ciclo.

2.2.6. Las prácticas educativas

Desde el momento que uno ingresa a un aula reconoce, al observar la postura del maestro en relación a los alumnos, la disposición de los pupitres y la ambientación del local, la actitud pedagógica de aquél. Los encuestadores observaron que sólo el 50 por ciento de las aulas de primer grado y el 40 por ciento de las de cuarto tenían material elaborado por los niños, por la maestra o impreso en las parades.

La ubicación de los pupitres o bancas de los alumnos en las aulas visitadas demuestra que el trabajo pedagógico está centrado alrededor del maestro. En primer grado el 81 por ciento y en cuarto el 88 por ciento de los pupitres estaban en fila, una detrás de la otra, mirando hacia adelante. Sólo el 20 por ciento en primero y el 10 por ciento en cuarto formaban círculos o grupos. Dentro de las escuelas se observó a un 50 por ciento de los niños haciendo cualquier cosa (distráidos en clase, jugando o moviéndose por el aula, corriendo en el patio en horas de clase), sin mostrar una actitud para aprender. Esto indica que se desperdicia mucho tiempo.

Dado el tipo de enseñanza frontal que utilizan los maestros, una buena parte del tiempo es empleada para mantener la disciplina. Por lo tanto, el castigo es considerado como necesario en el mantenimiento del orden. Las formas de corrección que los maestros dicen usar con sus alumnos son las siguientes.

Castigos	1er Gr	4to Gr
Manos arriba	16%	11%
Limpiar	29%	32%
Quita activ 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 lo siguientes

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 de la comunidad. La escuela debe tomar en cuenta lo que ocurre alrededor de ella y los padres y maestros deben coordinar acciones y esfuerzos. El 87 por ciento 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 las escuelas rurales (17%) que de las escuelas urbanas (10%). Al preguntar a las maestras si durante el año realizaron reuniones con los padres de familia, el 92% del primer grado y el 87 por ciento del cuarto grado respondieron afirmativamente, siendo la frecuencia 3 y 2 veces al año para los primero y cuarto grados respectivamente.

(a) La capacitación de los docentes

La mayoría de las escuelas ha recibido capacitación para los maestros, sobre todo para los de los tres primeros grados, donde la frecuencia oscila entre 7 y 9 días. La cantidad de días de capacitación a los maestros ha subido significativamente en los dos últimos años. En primer grado el 77 por ciento de los maestros ha sido capacitado durante diez días al año. Esto responde a una política del Ministerio de Educación por medio del Programa *SABE*. Según opinión de los maestros (88 por ciento de primer grado y 71 por ciento de cuarto), las capacitaciones (1992-1993) les sirvieron de mucho, porque "les dio muchas ideas nuevas". Estos datos evidencian el gran interés de la mayoría de los maestros por conocer nuevos conceptos y metodologías educativas.

Lo importante es verificar si estas ideas nuevas se traducen en prácticas educativas. En opinión de los maestros, las metodologías que usan son: el dictado (64 por ciento en primer grado y 45 por ciento en cuarto), las clases expositivas (45 por ciento en primero y 39 por ciento en cuarto). Sin embargo, se indicó que más o menos el 40 por ciento utiliza el trabajo en grupos.

Los profesores de primer grado informaron que el 54 por ciento visita la comunidad (un promedio de una visita), el 79 por ciento organiza concursos artísticos (un promedio de dos concursos), el 82 por ciento promueve la escritura libre. Mientras que los profesores del cuarto grado respondieron que el 46 por ciento visita la comunidad (un promedio de dos visitas), el 84 por ciento fomenta los concursos artísticos (un promedio de un concurso) y el 86 por ciento promueve la escritura libre.

Al preguntar a los alumnos cuántas veces hicieron visitas a la comunidad en el presente año, el 61 por ciento de las secciones del primer grado y el 53 por ciento de las secciones del cuarto grado dijeron que nunca habían llevado a cabo tales visitas.

Al observar los cuadernos de los niños en el salón de clase se apreció lo siguiente. En primer grado, éstos muestran ejercicios en doce días en septiembre y en siete días en octubre, utilizando un total de veinte páginas en promedio; hay observaciones de la maestra en unas diez páginas, como promedio. En el 13 por ciento de las escuelas los cuadernos no muestran ningún tipo de observación, en el 65 por ciento de los casos son sólo marcas de chequeo, en el 15 por ciento son anotaciones cortas como "MB" y en el 7 por ciento son comentarios más específicos. En el 64 por ciento de los casos, todos los cuadernos tienen los mismos ejercicios, en el 36 por ciento hay variaciones en los ejercicios asignados a distintos niños. En los meses de septiembre y octubre, el 61 por ciento de las clases no tiene ninguna composición libre en los cuadernos.

En cuarto grado, los alumnos tienen tareas en sus cuadernos durante ocho días del mes de septiembre y en el mes de octubre hay cuatro días de

ejercicios, como promedio. En los dos últimos meses, el promedio de páginas escritas es de 18. En el 22 por ciento de las escuelas no hay ninguna observación en los cuadernos de los niños; sólo un promedio de cinco páginas tiene observaciones. El 12 por ciento de los maestros ha indicado ejercicios diferenciados para los niños, en el 88 por ciento restante todos los cuadernos tienen los mismos ejercicios.

Aproximadamente el 35 por ciento utiliza la radio interactiva en las clases de matemática.

De lo anterior se desprende que los maestros y maestras están repitiendo la única práctica docente que conocen, pues si en las capacitaciones se fomenta 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 consisten en copiar de la pizarra o de algún libro en el cuaderno, así como escuchar atentamente al maestro o a la maestra mientras explica el tema. Esto conduce a una metodología pasiva, que aburre al alumno, no le permite explorar nuevos mundos, nuevas ideas, compartirlas con sus compañeros, enriquecerlas y aplicarlas en la vida diaria.

2.2.7. Los materiales educativos

(a) Los libros y las bibliotecas

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 en la comunidad y cómo se usaban.

En el primer grado las respuestas indicaron que el 25 por ciento tiene biblioteca de aula, el 30 por ciento tiene biblioteca en la escuela y el 16 por ciento en la comunidad. En el cuarto grado, el 14 por ciento tiene biblioteca de aula, el 41 por ciento tiene biblioteca en la escuela y el 20 por ciento la tiene en la comunidad. En ambos grados, las veces que las bibliotecas han sido usadas son mínimas: 25 veces al año la biblioteca de aula y una sola vez la de la escuela y la de la comunidad.

En El Salvador existe un serio problema de repetición que se ha mantenido sin mucha variación en los últimos diez años.

En general, las escuelas rurales (74%) son 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 de material 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 solucionar los problemas de la vida diaria.

La pobreza de los niños que asisten a las escuelas se constata en los materiales que llevan. Son pocos los que compran libros de texto. En el primer grado, sólo el 43 por ciento 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 por ciento de los alumnos tenía el libro de texto al inicio del año escolar.

(b) 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. El 92 por ciento de las escuelas indica que este año recibió la canasta básica escolar (materiales para los alumnos y maestros). No hay diferencia por zonas en este aspecto (94 por ciento en el área urbana y 92 por ciento en el área rural). Las escuelas recibieron en promedio 159 cuadernos. Los maestros han visto como algo positivo el programa de la canasta básica, iniciado este año, pero manifiestan que el sistema debe mejorar en los próximos años para que el reparto sea más equitativo.

Los maestros del primer grado afirmaron que sólo el 21 por ciento había recibido la canasta básica y el 80 por ciento en cuarto grado contó con esta ayuda. Quienes la recibieron, afirman no haber obtenido la cantidad suficiente de cada artículo para los alumnos de su grado. Recibieron, como

promedio, 14 cuadernos, 19 lápices y 3 piezas de yeso por aula.

(c) Las guías de evaluación

Los nuevos programas tienen un nuevo enfoque evaluativo, con sus respectivas guías. Los directores informaron que el 75 por ciento de las escuelas recibieron las guías de evaluación. Curiosamente, las guías llegaron a un porcentaje mayor de escuelas rurales (77%) que urbanas (68%).

El 76 por ciento de los maestros del primer grado y el 52 por ciento de los de cuarto afirmaron haber recibido este año las guías de evaluación para sus respectivos grados, indicando el 48 por ciento de primer grado y el 49 por ciento de cuarto que son muy útiles. El resto afirmó que les sirvió de poco o nada. La preocupación de gran parte de ellos se debe a que las guías llegaron tarde y ya no pudieron utilizarlas. Otros expresaron su descontento porque en las capacitaciones se les había hablado de dos tipos diferentes de evaluación, por lo tanto, ellos preferían continuar con la forma tradicional.

2.2.8. El sistema administrativo

El maestro o maestra ve al Ministerio de Educación alejado de su quehacer. En varias oportunidades manifestaron 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. El sistema de supervisión educativa, siendo la instancia más cercana a las bases, debería motivar, asesorar e incentivar los cambios necesarios.

Según los directores, en promedio, las escuelas reciben seis visitas de supervisión al año. En las zonas urbanas, el promedio es de siete visitas anuales, mientras que en las escuelas rurales es de cinco, aproximadamente.

Las maestras de ambos grados contestaron que, en promedio, el supervisor sólo hizo dos visitas al año. Al preguntar si la visita había sido útil, el 65

por ciento de primer grado y el 69 por ciento de cuarto respondió que le habían servido de mucho. 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, llevados a cabo por el Ministerio de Educación y otras instituciones.

3. Experiencias educativas positivas

3.1. Medidas dentro del sector gubernamental

3.1.1. Medidas generales

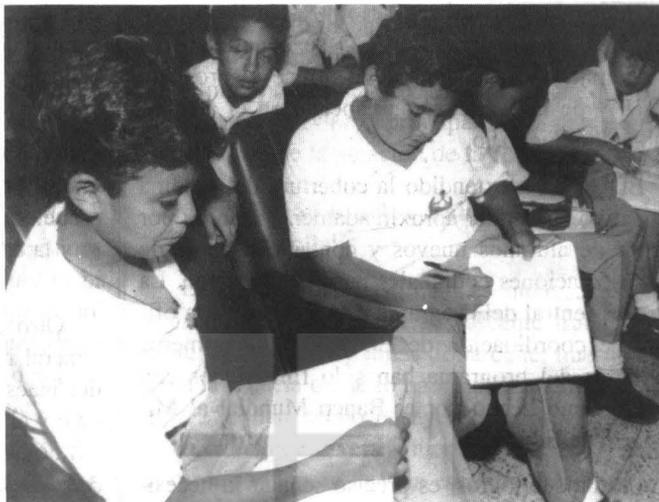
El Ministerio de Educación ha tomado varias acciones para enfrentar los problemas de acceso y "deserción." Entre las principales medidas se debe mencionar el incremento del presupuesto del sector educativo, lo cual ha permitido incrementar el número de docentes para atender la educación básica y parvularia. Además, a través del Fondo de Inversión Social, el gobierno ha podido dar una mayor atención a la construcción y al mejoramiento de los centros educativos.

Otra medida que se adoptó ya hace algunos años, para aumentar la oferta de oportunidades de educación, son los turnos dobles y triples en los centros de educación básica.

A pesar que no es una política oficial explícita, facilitar los trámites para abrir establecimientos nuevos privados de educación básica ha sido, en la práctica, 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 el del sector público. Sin embargo, no todos los centros privados ofrecen un servicio educativo de mejor calidad.

3.1.2. EDUCO

El programa EDUCO constituye una iniciativa importante del Ministerio de Educación orientada a ampliar la cobertura educativa. Se pretende aumentar la oferta de la educación parvularia y bási-



ca, especialmente en las comunidades rurales más necesitadas del país, muchas de ellas ubicadas en las zonas ex conflictivas, mediante un sistema descentralizado. Se busca aprovechar la capacidad de organización y participación de los padres de familia y de los miembros de las comunidades interesadas en la educación de los niños de su localidad.

Creado en 1991, el programa 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). Estas suscriben un convenio de prestación de servicios educativos con el Ministerio y reciben transferencias de recursos para cubrir los gastos de instalación, contrato y pago del docente, material didáctico y otros. El convenio con el maestro es renovable anualmente. El programa ha permitido al gobierno aumentar la oferta en estas comunidades sin incrementar el tamaño de la administración central. Los maestros responden directamente frente a los padres de familia y no ante un Ministerio que tiene muchas dificultades en supervisar a los educadores en las áreas más aisladas. Este cambio pretende enfrentar uno de los problemas más comunes de la educación rural: la ausencia frecuente del maestro y la función deficiente de la supervisión existente en el sistema educativo nacional.

El programa exige que los maestros contrata-

dos 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 área de trabajo comunitario.

EDUCO ha extendido la cobertura del sistema educativo al atender aproximadamente a un 12 por ciento de alumnos nuevos y contar con cerca de 850 asociaciones comunales para la educación. La gestión central del programa está a cargo de la oficina de coordinación de EDUCO. Los primeros dos años del programa han sido financiados con un préstamo hecho por el Banco Mundial al Ministerio de Educación.

Pese a sus logros, es preciso señalar la necesidad de mejorar algunos aspectos del programa. Se debe 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 entidad que gestiona el cheque mensual del maestro. Asimismo se debe evitar la duplicación de organizaciones de padres de familia en las escuelas. Es preciso también definir más claramente el estatuto laboral del maestro EDUCO.

3.1.3. *SABE*

El proyecto de Solidificación del Alcance de la Educación Básica en El Salvador (*SABE*)¹⁴ comprende cuatro componentes: currículo y programa de instrucción, administración de la educación, apoyo logístico a los componentes anteriores y reconstrucción de la infraestructura escolar. *SABE* promueve una renovación curricular como una respuesta a los problemas de la educación nacional, tales como: deserción, ausentismo, repitencia y extra-edad. Para ello se está cambiando el currículo, modificando tanto los contenidos como los métodos pedagógicos. Se trata de formar un nuevo tipo de docente, al mismo tiempo que se concede importancia especial al papel que debe jugar la supervisión en esta renovación. En total, se capacitaron 277 personas entre directivos, técnicos y supervisores distritales. Sin embargo, falta aún mejorar la calidad de la supervisión docente. En 1992, el Ministerio de Educación capacitó a 7,200 maestros de educación preescolar y primer grado de educación básica. Al evaluar el impacto de esta

capacitación se encontró que un significativo porcentaje de maestros no aplica los lineamientos trazados en las capacitaciones¹⁵.

SABE ha programado también la compra de material didáctico para las escuelas hasta el sexto grado. Los informes indican que la mayoría de las escuelas recibió el material, sin embargo, el reparto y la administración del mismo ha sido deficiente.

Otro propósito es lograr que la población en general revalorice la educación y aprecie la labor del maestro, destacando la importancia de su trabajo y el efecto de la escuela en el futuro del niño.

3.2. Medidas en el sector no gubernamental

3.2.1. Las escuelas populares

La situación de conflicto armado provocó la desatención de amplias zonas del país por parte del Ministerio de Educación. Los pobladores de muchas comunidades se organizaron para suplir la carencia de maestros y escuelas, eligiendo a miembros de su localidad para funcionar como maestros, reuniendo a los niños para transmitirles 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 similar a los centros oficiales. También fue muy común que algunas organizaciones (no gubernamentales, grupos comunitarios e iglesias) coordinaran tales esfuerzos, estableciendo programas de apoyo, ofreciendo materiales educativos, capacitación de docentes, asesoría, materiales para la construcción de las escuelas, etc.

No se conoce la cantidad de niños atendidos en este tipo de organizaciones; el número de docentes que trabaja en estos programas se estima en alrededor de 800.

A manera de ejemplo se presenta aquí la experiencia del programa *Escuelas rurales de la Secretaría Social del arzobispado de San Salvador*¹⁶. Desde 1988 se estableció un programa de ayuda a las escuelas situadas en las zonas que en ese en-

tonces eran conflictivas y no eran atendidas por el Ministerio de Educación. El programa empezó a funcionar gracias a un apoyo financiero. Se pretendía impulsar un tipo de educación que permitiera la gestión de las comunidades para el propio desarrollo. Comenzaron con cinco proyectos. Las personas que trabajaban como maestros no tenían mucha preparación (segundo o tercer grado) y eran bastante jóvenes (entre doce y catorce años). Se estableció un programa de capacitación y se ha dado seguimiento permanente del desempeño, logrando simplificar el esquema de los contenidos a impartir, la forma de planificar el trabajo diario de cada grado y la elaboración de los materiales.

Las personas encargadas de la capacitación tienen un estrecho contacto con las comunidades a las que se dirige el programa educativo. Los programas preparados fueron validados por los propios maestros que los utilizaron. Se han elaborado libros para maestros y para alumnos. En siete escuelas se han atendido alrededor de 1,024 alumnos. Los resultados observados en los niños indican que el sistema ha funcionado de manera efectiva. Los maestros populares no reciben salario por esta actividad.

Se considera muy positivo el nivel de sistematización de esta experiencia, que permitirá su estudio y reproducción 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 las 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 estas experiencias las características que les permiten funcionar eficientemente. 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 en 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 se encuentran avanzadas. 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 de la educación básica.

3.2.2. Atención a niños trabajadores y a niños de la calle¹⁷

Existen algunas instituciones interesadas en la situación del niño o del adolescente trabajador y en la de los niños y niñas de la calle, que no asisten a la escuela o que lo hacen de manera muy irregular. Se han hecho ensayos con los *educadores de la calle*, con diversas modalidades de retención y, o reinserción en la vida escolar, al facilitarles a los niños la posibilidad para realizar sus tareas escolares, llevando las bibliotecas ambulantes hasta las zonas donde realizan sus actividades laborales, organizando pequeños grupos de trabajo. Se ha intentado la creación de redes de apoyo entre los vendedores adultos de las mismas zonas. De esta manera, los niños trabajadores pueden subsanar los problemas creados por la repetida inasistencia a la escuela y la incapacidad de contar con materiales y libros para cumplir con las tareas escolares.

Esta experiencia está aún en una fase experimental muy limitada, pero resulta válida para el sector de los niños, que va en aumento, que dedica parte de su día a la supervivencia.

3.2.3. Los centros de atención infantil

Los centros de atención infantil surgieron durante el conflicto armado como una respuesta de las comunidades ante las necesidades educativas de su población infantil (0-6 años). Las madres, principalmente, se reúnen para cuidar a los niños. Los procesos de atención y enseñanza se enmarcan dentro de ese contexto. Los aportes de este sistema son los siguientes: (a) 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; (b) mayor compromiso de los educadores populares con la educación y el desarrollo general de las comunidades; (c) cobertura educativa a los

sectores poblacionales más vulnerables; (d) la atención, siendo gratuita, se enfoca desde las necesidades reales de la población y (e) la participación de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo educativo del país.

3.2.4. Los programas de alimentación escolar

El gobierno y varias organizaciones no gubernamentales han participado en programas de asistencia alimentaria para los niños. A nivel nacional, el 23 por ciento de los niños que actualmente asisten a la escuela reciben algún tipo de asistencia alimentaria. La cantidad de niños atendidos aumentan a medida que la edad es mayor hasta llegar al grupo entre los 13-15 años, donde el porcentaje de niños atendidos baja al 16 por ciento.

La proporción de niños comprendidos dentro de este programa en las zonas rurales es aproximadamente cinco veces mayor que el porcentaje atendido en las zonas urbanas. Así, del total de niños urbanos (555,601), la proporción de alumnos beneficiados con asistencia alimentaria es del 7 por ciento (41,257), mientras que sobre la totalidad de menores en las zonas rurales (519,168) el porcentaje atendido por el programa alcanzó al 44 por ciento (230,754) de dicha población.

En diferentes países se ha comprobado que estos programas ayudan a los niños de la siguiente manera: (a) aumenta la asistencia, atraídos por la ración alimentaria; (b) mejora la salud, por ende, bajan las inasistencias, y (c) mejora su rendimiento escolar porque tienen más energía para dedicarla a la atención y participación en clase.

3.3. Las experiencias de actualización docente

3.3.1. El programa de perfeccionamiento permanente de maestros en servicio

Para llenar el vacío creado por la clausura de los centros de formación pedagógica, desde 1981 hasta el 1984, el Ministerio de Educación patrocinó este programa en un local especialmente cons-

truido con fondos de organismos internacionales. Se buscó apoyar el desarrollo de técnicas de enseñanza con programas modulares. En cursos de tres años de duración se capacitaron 1,803 maestros a nivel nacional que no contaban con un certificado. Se ofrecieron cursos cortos sobre temas específicos y se estima que por ellos pasaron unos 8,000 maestros. La capacitación se descentralizó, reuniendo maestros en lugares apartados del país. También se produjo material educativo para los maestros y los administradores. Se hicieron y repartieron 25 guías con contenidos pedagógicos.

3.3.2. Los cambios curriculares

En 1990 se inició el programa de mejoramiento curricular. Se ha avanzado en la estructuración de los programas de parvularia y de los tres primeros grados de educación básica. En 1992-1993, el Ministerio de Educación ha capacitado a los maestros a través del programa *SABE* (durante cinco días al año). El programa ha cubierto un total de 7,500 docentes a nivel nacional. De acuerdo a la planificación del Ministerio de Educación, los programas de estudio se irán cambiando año a año, lo cual significa que en 1999 estarán listos los nueve grados del nivel básico.

3.3.3. Los 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. Una de las formas que el Ministerio de Educación ha planteado para resolver este problema es el programa de Capacitación para líderes de educación primaria, el cual se ejecuta 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"¹⁸.

No existen incentivos para los maestros frente a los esfuerzos de profesionalización, investigación e innovación pedagógica, o para trabajar en zonas de mayor pobreza.

Los titulares del Ministerio de Educación gestionaron el apoyo técnico y financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) para mejorar la calidad de la educación básica. La modalidad consiste en becar a maestros seleccionados de diferentes zonas del país para que reciban la formación ya establecida por el convenio en Estados Unidos. Hasta ahora, 544 educadores han sido capacitados según los términos de este convenio. El costo por maestro es de 10,000 dólares. Se considera que sería más provechoso que los maestros se capaciten dentro del país o en países de la región con una problemática similar.

3.4. Experiencias innovadoras en aulas

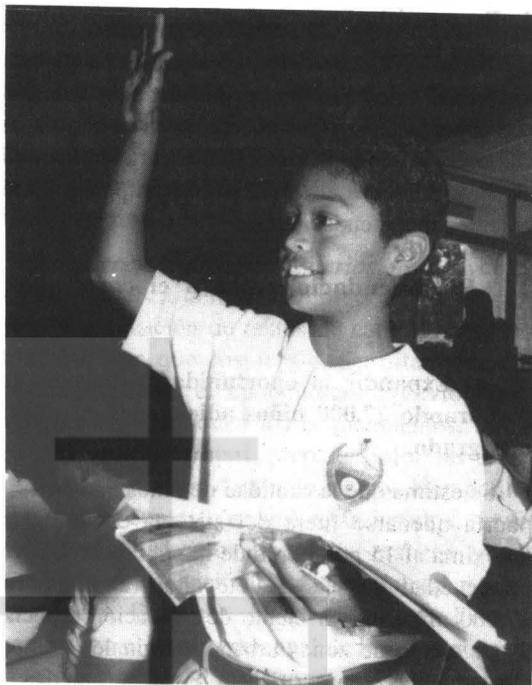
Es interesante notar que muchos maestros recuerdan que tanto el Ministerio de Educación como los propios maestros han hecho esfuerzos para responder a las exigencias de los alumnos con prácticas educativas más adecuadas. Algunas de ellas las hemos recogido al conversar con los maestros y los funcionarios del Ministerio de Educación.

3.4.1. Escuela activa

Fue un esfuerzo para mejorar la calidad de la educación básica, en especial en la zonas rurales. Tuvo sus raíces en *Escuela Nueva* de Colombia. Algunos maestros, seleccionados por el Ministerio de Educación, viajaron a ese país. En la capacitación participaron maestros y padres de familia. Se ensayó con el currículo flexible. Se capacitó tanto de manera presencial como modular. Los maestros elaboraron materiales. Este esfuerzo fue promovido entre 1989 y 1990.

3.4.2. Escuelas renovadas: escuelas experimentales

Esta modalidad apareció en 1952. Fue un esfuerzo de capacitación en metodologías activas y experimentales, que permitieron a los maestros trabajar con mucha iniciativa, en equipo, estableciendo una correlación entre las materias. Hubo mucha entrega y mística. Los maestros recuerdan que una chilena los motivó en este camino. Se establecieron centros de interés, la educación



personalizada. Se promovió la participación en consejos de maestros, en consejos estudiantiles, en sociedades de padres de familia.

En el tercer ciclo se enfatizaron el aula laboratorio y la biblioteca con maestros orientadores. Se fomentó la participación de los alumnos en la investigación y en las exposiciones orales. Se crearon clubes respondiendo al interés de los alumnos y comités en función de las necesidades de su comunidad (escuela). Funcionaron diecisiete escuelas de este tipo en todo el país, las cuales despertaron mucho interés y se convirtieron en escuelas de demostración. Empezaron a desactivarse cuando se impuso el doble turno en un mismo centro, pero aún subsisten siete.

3.4.3. Programa "grado 0"

Este programa se inició dentro de los centros de educación básica y se dedicó a los niños de seis y siete años de edad que, por razones socio-económicas, requerían del apresto previo a la lecto-escritura. La finalidad del programa era nivelar a los niños para evitar las frustraciones propias de la repetencia.

4. Recomendaciones priorizadas para educación básica

Frente a los problemas detectados y tomando en cuenta las experiencias realizadas en el país, así como en países donde se están encarando las deficiencias del sistema educativo, se proponen las siguientes recomendaciones.

4.1. Recomendaciones para el corto plazo (1994)

(a) 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 por ciento de la población del grupo de edad de seis a siete años (alrededor de 27,000 niños: 5 por ciento de educación especial, 3 por ciento de zonas urbano-marginales y 7 por ciento de las zonas rurales). Se debe atender en forma prioritaria a este grupo, ofreciéndole mayores posibilidades de éxito dentro de la escuela.

Construcción de 700 aulas para el primer grado. Resolver el problema del acceso a la educación, mediante la construcción de 700 aulas para atender a los 27,000 niños del primer grado. El año siguiente se necesitaría atender a los alumnos promovidos de primero a segundo grado. Además de elevar la capacidad de atención, es probable que las nuevas aulas permitan mejorar la distribución de los alumnos por maestro en algunas zonas y faciliten la cercanía de los maestros a los centros educativos.

Contratar 700 maestros nuevos para primer grado. Sería necesario contratar a 700 maestros para atender a los 27,000 alumnos, a razón de 40 niños por maestro. Si se lograra mejorar la técnica de enseñanza de la lectura-escritura, se podría reducir el número de repitentes en primer grado, liberando así más espacio para atender nuevos alumnos.

Ampliación de programas de alimentación escolar. Está comprobado que niños mal alimentados no pueden rendir académicamente. Los programas de alimentación escolar deben ser amplia-

dos y mejorados por medio de una mayor participación de la comunidad, procurando atender a los niños más pobres. Esto exige una mejor organización, así como una mayor coordinación con los organismos internacionales y las entidades estatales.

Mejorar en la entrega de canasta básica a los 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 en el reparto de los mismos. El Ministerio de Educación debe entregar los recursos económicos de acuerdo a la matrícula a las instancias descentralizadas a fin de mejorar este aspecto.

Campañas de ingreso oportuno. Es menester 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 (seis o siete años). Esto se lograría mediante campañas masivas en la prensa, la radio y la televisión.

(b) La formación 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 y vinculadas a la realidad del alumno.

Los talleres de formación de los 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 la identificación de los problemas de la enseñanza, la discusión por grupos de maestros, el ensayo sistemático de alternativas de solución y la discusión de los resultados de dichas aplicaciones. Una mejor formación de maestros permitirá ofrecer procesos de aprendizajes más atractivos y pertinentes.

Las reuniones de maestros para intercambiar experiencias. Reconociendo que los maestros bien motivados están realizando algunas experiencias educativas innovadoras que benefician a sus alumnos, se podrían organizar encuentros para intercambiar ideas y prácticas docentes. Con adecuada orientación, podrían identificar problemas comunes y buscar y ensayar las mejores soluciones.

La selección de catorce escuelas de demostración. Para permitir a los maestros y a la comunidad educativa conocer las prácticas pedagógicas participativas se debería seleccionar catorce 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 y a elaborar o adaptar material educativo para compartirlo con los interesados.

(a) La provisión 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.

Los libros de texto. Asegurar que cada alumno reciba uno o dos libros de texto al año permitiría garantizar mejores niveles de aprendizaje. Los textos ofrecen la oportunidad para que los alumnos lean y tengan la posibilidad para tener otras experiencias, evitando copiar de la pizarra o el dictado por parte de la maestra; por lo tanto, se reducirían los problemas de deserción, ayudando a los niños que faltan a clases, pues éstos podrían hacer sus tareas en la casa, apoyaría a los maestros que atienden aulas multi-grados en la organización del trabajo personal de sus alumnos y ampliaría el tiempo disponible para el aprendizaje.

El banco de libros en escuela. El sistema de banco de libros dentro de una escuela fomenta el uso colectivo de éstos y el cuidado de los mismos por los alumnos. La escuela recibe los libros de textos y los da en uso a los niños, quienes tienen que cuidarlos mientras los utilizan y al fin del año escolar los cambian por otros que correspondan al siguiente grado.

Las bibliotecas de aula. El Ministerio de Educación debería dotar de bibliotecas de aula a cada escuela. Se trataría de un paquete de 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 el aula, ayudando al maestro a contar con otros recursos para motivar a los alumnos y estimular el auto-aprendizaje.

Liberar a los maestros de la responsabilidad

por la pérdida de los libros. Se recomienda emitir un dispositivo legal que libere a los maestros y 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 por temor a que se extravíen y fomentaría la responsabilidad colectiva.

Establecer y difundir criterios para evaluar textos. Se deben definir los criterios pedagógicos para la adquisición de textos de calidad. Conveniría asegurar que los textos permitan que los alumnos utilicen el conocimiento previo, lean, comprendan y apliquen los conocimientos, 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, realicen ejercicios de auto-evaluación y soliciten la supervisión del maestro. Estos criterios permitirán que los textos faciliten el trabajo personal de los alumnos y la labor profesional del maestro.

4.2. Recomendaciones a mediano plazo (1994-1998)

(a) Descentralización de las decisiones.

Muchas de las decisiones de carácter educativo deben ser tomadas en instancias que estén cerca de la realidad y de los actores de la educación: los alumnos, los maestros y la comunidad. Debe promoverse una participación democrática de todos los sectores de la sociedad.

La creación de catorce oficinas departamentales. La descentralización ya iniciada en el Ministerio de Educación debe ser impulsada con mayor firmeza y llevar la toma de las decisiones a nivel departamental. También sugerimos que se formen comités locales para apoyar la educación a nivel 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 en 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.

Promover relaciones de participación escuela-comunidad. La calidad de la educación mejorará cuando los padres y las 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 Ministerio de Educación debe promover experiencias que incorporen a las madres y a los padres en las actividades educativas, a través de la capacitación de los maestros. También se deben establecer coordinaciones con otros sectores, como salud, con el fin de beneficiar la atención integral del menor.

(b) Racionalizar los nuevos nombramientos.

Los nombramientos de los futuros maestros deben tomar en cuenta que aquel que vive en la comunidad y se identifica con ella, se compromete con una educación más relevante y favorece así el aprendizaje de los alumnos. 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 atiende apropiadamente a sus alumnos.

(c) Mejorar la asistencia a clase de los maestros.

Se debe invocar al compromiso profesional del docente, pero a la vez deben funcionar mecanismos de control por parte del Ministerio de Educación y de la comunidad que favorezcan el aprendizaje de los alumnos. La asistencia continua del maestro a clase y el buen uso del tiempo disponible permitirá que los educandos mejoren su rendimiento.

(d) Mejorar la formación de pre-servicio de los maestros.

La formación del docente de educación básica debe ser retomada con seriedad por el Estado, dando prioridad a la formación de maestros para las zonas alejadas, ubicando los nuevos centros de formación magisterial en los departamentos más necesitados, estableciendo convenios con las uni-

versidades o instituciones con experiencia en capacitación. Cada centro de formación debe responsabilizarse de una escuela de demostración 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 y al mismo tiempo una preparación para la conducción de grupos de niños, compromiso con la comunidad, identificación de problemas y búsqueda de soluciones adecuadas.

(e) Incremento de salarios (y más tiempo de enseñanza por año).

Es menester atraer a personas calificadas a la carrera docente. Uno de los aspectos es la remuneración y los incentivos que se den a los maestros por su tiempo de servicio, su trabajo de investigación educativa y su innovación pedagógica. El escalafón magisterial debe ser modificado para incentivar el trabajo en cualesquiera de los niveles educativos. También se deben ampliar el horario y los días de clase por año para beneficiar a los alumnos.

(f) Promover y estudiar innovaciones.

Se deben apoyar los esfuerzos de los maestros y las escuelas por renovar la educación, planteando cambios curriculares acordes con las necesidades actuales que permitan la participación a todo nivel. La sociedad en su conjunto (instituciones culturales y educativas, sector privado y gremios) debe interesarse en promover estos cambios dentro de la escuela pública.

Capacitar e incorporar a los maestros populares. Los maestros populares deben recibir el necesario apoyo para su formación y su reconocimiento. No debe desperdiciarse este recurso humano. La capacitación debe ser coordinada con las organizaciones no gubernamentales que prestan servicio en las zonas y lograr su paulatina incorporación al sistema formal, ampliando así la cobertura escolar

Notas:

1. Ministerio de Planificación. Encuesta de hogares de propósitos múltiples 1991-1992.

2. E. Schiefelbein. "El Salvador, expansión de la escolaridad. Avances, logros y problemas". Inédito, 1993.
3. El uso de los datos de la matrícula debe tener en cuenta las limitaciones de la información estadística recogida por el Ministerio de Educación, dado que cierto número de escuela o no envía información o informa tarde. Se estima que la proporción de centros que "no informaron" se ubica entre el 5 y el 15 por ciento del total de escuelas en un determinado año. Los centros más propensos a no enviar información sobre la matrícula son los privados. Esto significa que las cifras subestiman la matrícula privada y, debido a que estos centros se encuentran concentrados en las áreas urbanas, también se subestima la matrícula urbana.
4. El uso del uniforme escolar es una costumbre muy arraigada. Cabe notar que no está contemplado en ninguna disposición legal del país.
5. Estudios de referencia de la educación en El Salvador. Febrero de 1990. Associates Juárez, USAID-El Salvador. La calidad de la educación en El Salvador. Septiembre de 1989. Informe de hallazgos, p. 4.
6. UNICEF, "Menores en necesidades específicas de atención preventiva". En Análisis de situación de menores en circunstancias especialmente difíciles. San Salvador, 1991.
7. UNICEF, "Menores en estrategias de supervivencia". En Análisis de situación de menores en circunstancias especialmente difíciles". San Salvador, versión preliminar, 1991.
8. UNESCO, El Salvador: plan nacional de acción de Educación para todos. UNESCO-San José: Ministerio de Educación, 1992.
9. Este análisis debe relativizarse, dado que los datos de matrícula no son muy precisos. Sería conveniente comparar los datos registrados en 1992 por el Ministerio de Educación con los encontrados por el censo nacional del mismo año.
10. Para un análisis más detenido sobre el problema de la repetición ver E. Schiefelbein (1993).
11. Estos datos y los que siguen han sido tomado de las encuestas realizadas para elaborar este artículo. Ver metodología.
12. Las asociaciones comunales de educación funcionan dentro del programa EDUCO del Ministerio de Educación.
13. Por sus siglas en inglés, Strengthening Achievement in Basic Education.
14. Academy for Educational Development, Lo básico del proyecto SABE. Nueva San Salvador, 9 de octubre de 1992.
15. División Nacional de Educación. "Informe sobre la evaluación del impacto de la capacitación en el aula". Sin fecha.
16. Resumen de las reuniones sostenidas con el equipo coordinador del programa. También se visitaron algunas escuelas.
17. Entrevista con el Lic. Ricardo Quiñónez de la Fundación Olof Palme. San Salvador, octubre de 1993.
18. Universidad Francisco Gavidia. "Evaluación del programa Capacitación para líderes de educación primaria". San Salvador, 1981, p. 2.

