

La educación media en El Salvador¹

José Luis Guzmán y Leonor Cariola

Resumen

Análisis de la educación media en el país a partir de su evolución histórica reciente y de su ubicación actual en el sistema educativo. El diagnóstico de la situación actual de la educación media considera la organización administrativa, la diversificación de la oferta, la inequidad de la cobertura, el currículum, la eficiencia y la relevancia externa. Finalmente, se recogen las necesidades principales y se indican las opciones futuras para la política educativa.

El presente trabajo analiza la educación media en El Salvador. Los primeros dos apartados contextualizan la educación media señalando algunos datos sobre su reciente evolución histórica y su actual ubicación en el sistema educativo nacional. Los siguientes apartados hacen un diagnóstico del nivel medio en los siguientes aspectos: la organización administrativa, la diversificación de la oferta, la inequidad en la cobertura, el currículum, la eficiencia interna y la relevancia externa. El octavo apartado sintetiza las principales necesidades del nivel y, finalmente, los últimos dos apartados indican las opciones futuras de la política educativa².

1. La educación media después de la reforma de 1968

La estructura actual de la educación media fue definida por la reforma educativa de 1968³, la cual recibió el influjo del proceso desarrollista de los

años sesenta. El desarrollo hacia adentro, impulsado por el proceso de integración centroamericana, pretendía una ampliación del mercado interno con el objeto de lograr una industrialización para la región, la cual requeriría de mano de obra calificada por el sistema educativo a nivel secundario y superior.

A partir de 1967, la educación se incorporó explícitamente a los planes quinquenales de desarrollo económico social del gobierno, primero, a través de la Comisión Nacional de Planificación (CONAPLAN) y, luego, a través del Ministerio de Planificación. Al surgir CONAPLAN, la política educativa define la formación de recursos humanos como sustento del desarrollo socioeconómico. La educación, la agricultura y la industria se convirtieron en sectores estratégicos de la planificación nacional.

El plan quinquenal 1967-1972 del Ministerio de

Educación creó una comisión que definiría la doctrina de la reforma educativa integral, conocida como la reforma del 68. La reforma pretende transformar la sociedad, cuyo estado considera insatisfactorio, y lograr el desarrollo a través del sistema educativo, el cual sería organizado como un sistema productor (Escamilla, 1978).

Esta reforma establece una educación media de tres años después de nueve grados de educación básica. El nivel medio tiene como objetivo formar bachilleres (técnicos de nivel medio) según distintas especialidades. Se crearon diez modalidades ramificadas en veinte opciones. Todas ellas permitirían el ingreso a la educación superior y, a excepción del bachillerato académico, preparaban al estudiante en una especialidad de acuerdo a distintas

áreas de desarrollo económico (comercio, industria, agricultura, navegación, salud, artes vocacionales, etc.).

Después de la reforma del 68, la matrícula absoluta aumentó de 15,376 estudiantes en 1965 a un poco más de 100 mil en 1992. Sin embargo, este importante crecimiento numérico (que representa un aumento del 608 por ciento en el sector público y del 583 por ciento en el privado) no fue suficiente para aumentar significativamente las tasas de escolaridad⁴ en el nivel (que en casi treinta años sólo aumentó del 17 al 27 por ciento). Cabe destacar que la participación del sector público ha sido históricamente baja y en la mayoría de los años inferior al 50 por ciento (Cuadro 1).

Cuadro 1
Tasas de escolaridad, matrícula absoluta nacional y del sector público (1965-1992)*

	Tasa bruta	Matrícula nacional	Sector público Absoluto	Porcentaje
1965	17	15,376	7,066	45.9
1972	22	22,861	—	—
1973	—	32,260	—	—
1976	21	59,079	26,010	44.0
1979	26	78,107	30,350	38.9
1980	24	73,030	32,687	44.8
1981	23	66,573	31,302	47.0
1983	26	82,573	43,831	53.1
1985	27	90,228	48,707	54.0
1987	29	99,311	49,329	49.7
1989	26	91,448	44,799	49.0
1992	27	105,093	52,021	49.5

Fuente: Fundación Kast (1988).

* El cuadro fue completado utilizando varias fuentes: tasas brutas (de los anuarios de UNESCO), matrícula de 1965 y 1976 (de Escamilla, 1981), matrícula de 1972 y 1973 (de Bernal Gaitán, 1974), datos de 1989 (de FUSADES, 1989), datos de 1992 (de la Unidad de informática, Ministerio de Educación).

Las tendencias históricas de la tasa bruta de escolaridad han colocado a El Salvador entre los países con una educación media pequeña en la región latinoamericana. En 1965, El Salvador se en-

contraba entre los países con tasa bruta de escolaridad secundaria cercana al promedio en la región. Veinte años después El Salvador sólo supera a Guatemala y Haití (Cuadro 2).

Cuadro 2
Evolución de tasas brutas de escolaridad para El Salvador y países de América Latina y el Caribe
(1965-1991)

	1965	1970	1975	1980	1985	1989
El Salvador	17	22	19	24		26
Argentina	28	44	54	56	71	
Bolivia	18	24	31	36		34
Brazil	16	26	26	34	36	39
Chile	34	39	48	53	67	75
Colombia	17	25	39	41	46	52
Costa Rica	24	28	42	48	40	41
Cuba	23	22	42	81	82	89
Rep Dominicana	12	21	36	42	51	
Ecuador	17	22	40	51	55	
Guatemala	8	8	12	18	19	
Haití	5	6	8	14	18	
Honduras	10	14	16	30	35	
Mexico	17	22	34	46	53	53
Nicaragua	14	18	24	43	39	
Panama	34	38	55	61	59	
Paraguay	13	17	20	26	30	29
Perú	25	31	46	59	63	67
Uruguay	44	59	60	62	72	77
Venezuela	27	33	43	41	45	56

Fuente: Anuarios de UNESCO.

Las preocupaciones fundamentales que orientaron la reforma educativa fueron: cobertura, calidad y relevancia (Escamilla, 1978). Esta última es importante para el nivel medio, pues se esperaba que los bachilleratos diversificados no sólo permitirían acceder a estudios terciarios, sino también ayudarían a formar los recursos humanos requeridos por el mercado de trabajo. Según CENITEC (1989), el objetivo central de especializar la mano de obra era disminuir la proporción del bachillera-

to académico. Este objetivo se cumplió lentamente. Sólo a partir de 1976 empezó a disminuir el porcentaje de alumnos en el bachillerato académico al tiempo que crecía el de comercio y administración. El efecto en otras modalidades fue aún más lento o bien nulo. En los años ochenta, se observa un aumento en los bachilleratos industrial y de salud. La modalidad agrícola sigue teniendo en 1992 la misma insignificancia que tenía en 1972 (Cuadro 3).

Cuadro 3
Distribución porcentual de la matrícula para cinco modalidades de bachillerato y tasa bruta de escolaridad secundaria (1972-1992)

	Acadé- mico	Indus- trial	Agrí- cola	Salud	Comercio y Admón.	Otros	Tasa Bruta
1972	49.3	4.9	1.1	0.3	42.1	2.3	22
1974	57.2	4.7	1.7	0.7	33.2	2.5	19
1976	54.9	4.0	2.1	0.5	35.8	2.7	21
1978	42.9	3.9	2.8	0.4	47.6	2.4	25
1980	34.1	4.1	2.9	0.4	52.0	6.5	24
1982	29.6	7.4	3.4	5.1	50.3	4.2	23
1985	31.9	7.6	2.5	8.0	47.4	2.6	27
1989	31.2	9.0	1.8	5.7	50.2	2.1	26
1992	26.7	10.6	1.2	5.2	53.4	2.9	27
Variación							
72-92	-22.6	+5.7	+0.1	+4.9	+11.3	+0.6	

Fuente: CENITEC (1989), FUSADES (1989), anuarios de UNESCO.

En 1973 se inició un proceso para evaluar el sistema educativo, con el cual se buscaba proporcionar la información necesaria para aumentar la eficiencia, el acceso y la relevancia de la educación y aumentar la capacidad de análisis e investigación en el Ministerio. La preocupación por la educación media se limitó a cuantificar la oferta y se manifestó indirectamente a través del cálculo de la tasa de retorno (Plan, 1973). Después de cuatro años de este proceso evaluativo, aún no se contaba con resultados que permitieran orientar las políticas educativas (Escamilla, 1978).

La presunta vinculación de la reforma al modelo desarrollista también mereció críticas y causó frustraciones. No se cumplieron muchas de las grandes esperanzas puestas en la reforma educativa porque el modelo económico ya estaba en crisis cuando se inició la reforma y, por tanto, la estructura productiva no fue capaz de absorber los cuadros técnicos formados en los bachilleratos (Molina, 1978; Castellanos, 1986; CENITEC, 1989). Además, la reforma no estuvo acompañada de cambios estructurales en los planos económico, político y social.

Diversas fuentes señalan que otra de las limitaciones de la reforma fue la poca participación, sea

porque ésta no fue suficientemente comprometida, porque despertó poco interés o porque no dio la importancia que correspondía a los educadores. Algunas de las críticas a la reforma han sido desmedidas y simplistas en relación a esto. Sin embargo, parece ser que faltó mayor difusión de sus proyecciones y contenidos y, sobre todo, se fracasó al no conseguir la participación de los interesados. Además, la falta de flexibilidad en la adaptaciones requeridas por un cambio de tal magnitud contribuyó al rechazo (Chávez, 1989).

La discusión sobre los resultados de la reforma pasó a un segundo plano cuando se inició la guerra civil en 1981. Ya a fines de los años setenta surgió un movimiento estudiantil de oposición política en los institutos nacionales y centros privados de bachillerato. La matrícula de secundaria disminuyó en los primeros años de la guerra (Cuadro 1), probablemente porque algunos estudiantes se incorporaron a la lucha armada, otros murieron como resultado de la represión política y otros, finalmente, salieron del país. Con todo, la guerra no empeoró los niveles de matrícula, los cuales crecieron a partir de 1983. Sin embargo, seguramente tuvo efectos negativos en la calidad de la enseñanza, debido a factores como la restricción financie-

ra, la violencia y la inestabilidad política y la falta de renovación profesional del cuerpo docente.

La grave crisis del nivel básico (en términos de calidad, pero también en términos de acceso), diagnosticada a fines de los ochenta (Fundación, 1989)⁵, ha obligado a concentrar en él las acciones y los recursos. La preocupación por la educación básica se ha reforzado con la ayuda internacional, exclusivamente dirigida a ese nivel. Esto ha colocado en un plano secundario la preocupación por los problemas y la disponibilidad de los recursos en el nivel medio.



2. El nivel medio en el actual sistema educativo

El nivel medio es pequeño dentro del conjunto del sistema educativo nacional. La matrícula de este nivel fue el 8.5 por ciento del total nacional

en 1992 (Cuadro 4). A nivel nacional sólo es levemente superior a la matrícula en educación parvularia, generalmente el nivel más pequeño en los sistemas educativos, y notablemente inferior en la zona rural.

Cuadro 4
Distribución porcentual de la matrícula inicial total por zona y sector, según nivel educativo (1992)

	Nacional			Zona urbana			Zona rural		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Total	1,231,670 100%	998,918 100%	232,752 100%	754,100 100%	540,548 100%	213,552 100%	477,570 100%	458,370 100%	19,200 100%
Parvularia	7.9	6.6	13.8	9.9	8.3	13.9	4.9	4.5	13.6
Básica	83.5	88.2	63.4	76.6	82.4	61.9	94.5	95.1	79.7
Media	8.5	5.2	22.8	13.6	9.3	24.2	0.6	0.3	6.7

Una primera explicación de la baja significación numérica del nivel medio es el grupo de egresados de noveno grado que no ingresa al bachillerato: 7.7 por ciento en 1985 y 10.3 por ciento en 1992 (Cuadro 5). Esto indica, sin embargo, que la mayoría de alumnos de noveno grado accede al nivel medio. La explicación principal de lo reducido del nivel medio es más bien la baja eficiencia de educación básica. En 1992, la educación básica aprobó en sexto grado un 46.7 por ciento y en

noveno grado un 32.7 por ciento de los alumnos que se matricularon seis y nueve años antes respectivamente. Es decir, un grupo significativo de niños ni siquiera obtiene su educación básica y, por tanto, no hay demanda de educación media.

La transición de noveno grado a bachillerato es diferente según la zona (urbana y rural) y el sector (público y privado). Estas diferencias muestran el flujo de los estudiantes del noveno grado al bachi-

lterato: los alumnos tienden a estudiar secundaria en las zonas urbanas y en el sector privado, independientemente del lugar donde hayan realizado sus estudios básicos. La mayor concentración en la zona urbana se relaciona con la oferta. De hecho, según datos de 1991, 442 centros educativos de nivel medio (esto representa el 97 por ciento a nivel nacional) son urbanos (Ministerio, 1992).

Cuadro 5
Porcentaje de alumnos de noveno grado que ingresa al primer año de bachillerato

	Año	Total	Urbano	Rural
Total	1985	95.3		
	1986	93.0	109.4	7.5
	1992	89.7	109.5	7.7
Sector público	1985	60.4		
	1986	58.4	71.3	4.8
	1992	58.1	74.3	7.7
Sector privado	1985	299.7		
	1986	235.7	239.2	95.8
	1992	201.3	210.6	76.0

En resumen, los dos apartados anteriores nos muestran que aunque ha tenido aumentos de matrícula importantes durante la última década, el nivel medio en El Salvador es pequeño. Tomando en cuenta que la mayoría de alumnos de noveno grado ingresa al bachillerato, el tamaño reducido de la educación media se debe a que una porción importante de la población queda excluida de la educación básica. Posiblemente, la escasa cobertura secundaria unida a otros factores del desarrollo del sistema colaboran a la poca importancia que se le ha asignado a este nivel en las políticas educativas. Esta poca importancia también se refleja en la organización administrativa del sistema (como veremos en el siguiente apartado). No pretendemos cuestionar la prioridad que debe ser asignada a la educación básica en un país como El Salvador, cuya población tiene en promedio 4.32 años de escolaridad y 954,840 analfabetos⁶. Sin embargo, postulamos que con urgencia se deben desarrollar planes que paulatinamente permitan actualizar y

mejorar la calidad de los bachilleratos, así como mejorar los niveles de equidad.

En la actualidad, cuando se trata de reconstruir la paz nacional, resulta difícil incorporar a una juventud que ha crecido en medio de la violencia política y la crisis económica. Las esperanzas se vuelven hacia el sistema educativo tanto para la formación de valores democráticos en los jóvenes como para su capacitación laboral. Ahora se evidencian las consecuencias de colocar la educación media en un plano secundario. No obstante, esto puede interpretarse como una oportunidad para buscar soluciones urgentes antes que el volumen y la masividad del nivel aumenten las dificultades.

3. Aspectos administrativos de la educación media

La estructura organizativa del sistema educativo comprende básicamente tres niveles: el central (da las normativas a nivel nacional), el regional (nivel técnico encargado de la coordinación operativa) y el propiamente operativo (las instituciones escolares).

A nivel nacional y en directa dependencia de la Secretaría de Estado existen tres direcciones nacionales: la Dirección Nacional de Educación, la Dirección Nacional de Supervisión y la Dirección Nacional de Administración. La primera tiene a su cargo siete direcciones: currículo, capacitación, materiales educativos, educación superior, educación de adultos, educación física y deportes, y juventud. Anteriormente la Dirección de Educación Superior incluía a la educación media y existía una Dirección de Educación Básica, pero en 1993 se suprimieron como una medida de descentralización.

Hay tres gerencias regionales (la occidental, la central y la oriental), que dependen directamente de la Secretaría de Estado. De las gerencias dependen las direcciones regionales homólogas a las del nivel central: educación, supervisión y administración. Cada una de las direcciones regionales de educación cuenta con cinco departamentos, uno de los cuales atiende la educación media. De la Dirección Regional de Supervisión depende la Supervisión Departamental, que reúne la información

y coordina las actividades de los supervisores distritales. Estos últimos están permanentemente en el terreno. De la Dirección Regional de Administración dependen seis departamentos, uno de los cuales es recursos humanos, de mucha importancia para las escuelas y los centros por su incidencia en el nombramiento de profesores.

Es interesante resaltar que las distintas funciones carecen de especificidad por niveles. Esto no impide la proliferación administrativa y resta dedicación a la educación media porque —en cada una de las funciones (currículo, capacitación, materiales educativos y supervisión)— el personal tiende a ocuparse de la educación básica, que cuenta con mayores recursos y tiene prioridad. La falta de preocupación por la educación media y su consecuente deterioro fueron ratificados a todo nivel (ministra, directores nacionales, gerentes, etc.).

3.1. La dualidad jerárquica entre lo administrativo y lo técnico

Las líneas técnicas para la educación media provienen desde el nivel central a través de la Dirección Nacional de Educación y la Dirección Nacional de Supervisión, las cuales —teóricamente a través del gerente regional— se conectan con sus homólogos en las regiones (occidental, central y oriental). En cambio, en los aspectos administrativos, las gerencias regionales tienen completa autonomía e incluso manejan su propio presupuesto (la mayor parte dirigida al pago de los salarios del nivel medio).

A nivel regional, el paralelismo organizativo se da no sólo entre lo administrativo y lo técnico, sino también dentro de lo propiamente técnico: por ejemplo, entre la Dirección Regional de Supervisión y el Jefe de Departamento de Educación Media. Ya se ha señalado la poca importancia relativa del nivel medio y, en este sentido, es ilustrativo que la principal instancia especializada y preocupada por el nivel (el jefe del departamento de educación media en la región) esté en una posición jerárquicamente inferior a la del Director Regional de Supervisión. Pero el jefe del Departamento de Educación Media es la persona que con mayor inmediatez conoce y se ocupa de los centros educativos.

3.2. Los jefes de educación media

Los jefes de educación media tienen cierta autoridad frente a los directores y los profesores. Son líderes en términos profesionales (como se verá enseguida, no sucede lo mismo con los supervisores). Por otra parte, los jefes de educación media tienen que competir dentro de la Dirección Regional de Educación por recursos, de por sí escasos y normalmente insuficientes, para contactarse con los directores. Para esta comunicación dependen básicamente del apoyo de los supervisores que tienen mayor capacidad de movilidad. Con la excepción de la región central, los jefes de educación media cuentan con uno o dos técnicos. En la región oriental, por ejemplo, hay 84 centros educativos que ofrecen bachillerato (50 del sector público) y, sin embargo, en el Departamento de Educación Media solamente trabajan dos personas.

Según la definición de los propios jefes, su trabajo técnico está orientado a mejorar cualitativamente la educación media. Trabajan a nivel regional haciendo diagnósticos y diseñando planes operativos, con lo cual quieren complementar la formación docente. Son ellos quienes entregan lineamientos técnicos a los directores. También se ocupan de capacitar y asesorar a los profesores encargados del servicio social estudiantil⁷, quienes presentan proyectos para ser revisados y aprobados. Aunque desempeñan principalmente funciones de carácter técnico, los jefes de educación media realizan también tareas administrativas. Por ejemplo, llevan un registro de los docentes, los registros de los resultados académico y de la legalización de los certificados y los títulos⁸.

3.3. El sistema de supervisión

La función de supervisión fue reincorporada al sistema educativo a partir de 1989 (Ministerio de Educación, 1990). Entre 1981 y 1989 se impulsó un sistema de núcleos educativos para organizar las escuelas del nivel básico de acuerdo a criterios de territorialidad⁹. Los centros educativos del nivel medio (atendidos antes de 1981 por los supervisores de circuito) quedaron excluidos del núcleo educativo y, aparentemente, su vínculo principal con el nivel central se daba con los jefes de departamento de la educación media.

La supervisión es uno de los subsistemas más controvertidos, especialmente en el nivel medio. Se habla de una "supervisión integrada de parvularia hasta bachillerato", lo que constituye un eufemismo, pues detrás de la noción de integralidad se esconde el ya reiterado descuido de la educación media.

La supervisión está compuesta de personal cuyas funciones son orientar los procesos técnico-pedagógicos y detectar necesidades administrativas, pero en los bachilleratos predomina lo segundo: detectar las necesidades (de recursos humanos, equipo y capacitación) y pasarlas a la gerencia regional.

Los supervisores tienen dificultades para ejercer sus funciones en los bachilleratos. Muchos de los supervisores son docentes II (preparados para trabajar en el tercer ciclo del nivel básico) y, por lo tanto, en la parte académica y técnica no tienen autoridad legal. Por su parte, los directores tampoco están dispuestos a otorgarles esa autoridad, pues los consideran poco capacitados para realizar una supervisión adecuada. Esto explica en parte por qué a pesar de tener responsabilidades técnicas sólo trabajan en aspectos administrativos. Aún más, como los recursos son escasos para el nivel secundario, los supervisores no siempre pueden atender a las solicitudes de los centros educativos, lo que aumenta su falta de credibilidad frente a los directores.

Según los jefes de educación media, la supervisión "debería" revisar si sus lineamientos técnicos se han cumplido a nivel de establecimientos, pero agregan que en la práctica no hay conexión entre ellos y los supervisores, quienes ni siquiera les informan. Hay múltiples acusaciones mutuas para explicar una descoordinación que es reconocida por ambos grupos. Esta falta de articulación disminuye la eficiencia, representa un desperdicio de recursos y aumenta la burocracia del sistema.

3.4. El nombramiento de directores y profesores

El procedimiento formal para nombrar a los directores y profesores es centralizado. Además, la práctica de los nombramientos es valorada como

inapropiada por parte de los profesores, los directores y los jefes de educación media.

Cuando una dirección queda vacante, el Ministerio procede a nombrar un director en forma interina, entre el personal del centro y a propuesta del grupo de maestros. El interino permanece un año, aunque a veces el período puede prolongarse. El Ministerio no puede nombrar un director en propiedad, porque existe un tribunal calificador que debe llamar a concurso. Todo maestro puede aspirar y enviar su documentación al tribunal. En igualdad de condiciones, se hace la selección a través de una prueba (lo cual es poco frecuente). Aunque se critica la composición del tribunal, los criterios de selección y los interinatos prolongados (hasta ocho años), el mecanismo para nombrar directores tiene más aceptación que el de los profesores.

Los profesores son nombrados por el Ministerio directamente. En las regiones, la supervisión identifica y avala las necesidades de personal en las escuelas ante el Departamento de Recursos Humanos. Supuestamente, este departamento lleva un registro de postulantes y da prioridad a quienes viven cerca del centro educativo y a los más antiguos.

Según los supervisores, después de verificar la necesidad, ellos presentan la propuesta del director con una terna de postulantes a recursos humanos. A veces recursos humanos acepta la necesidad, pero no a la persona propuesta por el director e incluso puede enviar un maestro especializado en un campo distinto al solicitado por el director. Asimismo, en algunas oportunidades, el mismo director lleva la propuesta, sin pasar por la supervisión. Otros supervisores señalan que desconocen si se toma en cuenta su opinión.

De una u otra forma esta situación fue ratificada con abiertas manifestaciones de malestar. Los jefes de educación media manifiestan su descontento por no tener ingerencia en el nombramiento de los recursos humanos y ni siquiera ser consultados. Los directores se quejan porque no se les respetan sus propuestas y porque a veces ni siquiera alcanzan a hacer dichas propuestas, pues los docentes se presentan en los centros anunciando que



ya han sido nombrados. Los profesores por su lado resienten las arbitrariedades a que han sido sometidos. En un grupo de diez profesores, uno de ellos afirmó: "a uno no lo nombran si no es por política, es por compadrazgo y si no por plata".

Finalmente, en los centros pequeños, los profesores enseñan asignaturas que no son de su especialidad. La exigencia de especialización técnica del docente queda en un segundo plano.

3.5. La situación contractual de los docentes

Debido a las bajas remuneraciones, la mayoría de los maestros trabajan en dos y hasta tres turnos. Aunque no tenemos cifras precisas, se puede afirmar que el sector privado es predominantemente atendido por docentes escalafonados del sector público. Gran parte del sector privado sólo cuenta con profesores hora clase, pero exige un buen rendimiento a su personal, aunque pague menos que el sector público.

En cambio, en el sector público los profesores cuentan con inamovilidad, lo que, según varios directores, se traduce en abusos e incumplimiento.

Según un director "Pareciera que los profesores van a trabajar al sector privado y a descansar en el público". Estos aspectos son fuente de conflictos que deterioran el clima organizativo.

En el sector público, el contrato ocurre entre el maestro y el Estado. En principio, el representante más inmediato del Estado es el director del centro, sin embargo, su poder efectivo de decisión queda minimizado en el contexto de la compleja jerarquía ministerial. El contrato del maestro con el Estado también está afectado por el nivel de organización magisterial. En El Salvador ha existido conflicto (a veces muy severo) entre los funcionarios del Ministerio de Educación y el gremio de maestros más grande (ANDES 21 de Junio). El maestro puede estar más o menos identificado con el gremio o con el Ministerio o con ninguno de ellos. En la práctica, el maestro tiene la obligación de desempeñar los roles que resultan del contrato, pero al mismo tiempo percibe su derecho a reclamar mejores condiciones laborales. La resolución de conflictos por mecanismos negociados ha sido estimulada por el proceso de paz, pero aún es muy incipiente.

3.6. La realidad financiera de los centros

La educación de bachillerato en el sector público está lejos de ser gratuita o de requerir costos mínimos como los estipulados por el Ministerio: diez colones de matrícula y seis colones de colegiatura. De estos pagos se puede exonerar al 50 por ciento de los alumnos que se matricula. Pero hay que agregar las "cuotas sociales".

El pago de cuotas no es ningún secreto, pero tampoco está sujeto a ninguna reglamentación. Desconocemos cuán efectivas, informadas y equitativas pueden ser las acciones de las asociaciones de padres, pero encontramos variabilidad en las cuotas, que no siempre correspondían con lo que a simple vista se podía observar en cuanto a equipamiento, limpieza y bienestar para los alumnos. En algunos de los centros visitados constatamos que las cuotas mensuales pueden variar entre 5 y 25 colones y en algunos casos hay que pagar más de 100 colones para ingresar (las modalidades del bachillerato industrial, por ejemplo, demandan cuotas más altas que las del académico).

La matrícula y la colegiatura del sector público van al fondo nacional de la república, mientras que las cuotas sociales son fijadas y administradas por las asociaciones de padres de familia de cada bachillerato junto con el director. Con este fondo, los centros tienen disponibilidad para hacer la mayor parte de los gastos corrientes (reparaciones, ampliaciones, equipamiento y materiales, etc.). Ese fondo también le puede servir para contratar profesores.

En la opinión de algunos directores y de otros informantes, las funciones financieras alejan al director de sus funciones técnicas, convirtiéndolo en un gestor de fondos y de recursos. Según técnicos del nivel central esto es indicativo de la capacidad de autogestión. Como quiera que sea, este es el mecanismo que permite la sobrevivencia de los centros secundarios, pues el financiamiento del Ministerio se concentra en el pago de los salarios.

El financiamiento de los centros privados de nivel medio recae esencialmente en la familia a través de la matrícula, las cuotas mensuales y el

pago de servicios educativos variados. No hay datos recientes sobre los costos de la educación privada para el alumno. Un estudio realizado en 1986, encontró que las cuotas mensuales variaban entre 25 y 150 colones en un grupo de 129 centros educativos privados. Había, sin embargo, 5 centros que cobraban una matrícula mensual superior a 150 colones. En el estudio se argumentó que, a excepción de los 5 centros más caros, la cuota mensual exigida no estaba relacionada con la calidad de la educación.

Según un estudio realizado en 1989, las únicas becas con que cuenta la población estudiantil son las que ofrecen las empresas privadas o las sociedades de padres de familia. También existe un programa de préstamos (Fondo de Desarrollo Económico del Banco Central de Reserva, a través del Fondo de Garantía para el Crédito Educativo, EDUCREDITO). Debido al tipo de demanda, el programa financia en su mayor parte el pago de las colegiaturas, el transporte y el material de estudio. Aunque la cobertura es nacional, sólo se atiende a los bachilleratos en salud, industria, agricultura, navegación y pesca, pedagogía y hostelería y turismo (como veremos más adelante, se trata de modalidades con poca o ninguna cobertura). Además, el número de créditos otorgados ha disminuido de 182 en 1980 a 20 en 1992. Las cifras son prácticamente insignificantes, tomando en cuenta la magnitud de la matrícula del nivel medio.

En resumen, la organización del sistema refleja inconsistencias con las necesidades específicas del nivel medio. La labor de los jefes de educación media ha demostrado que funciones especializadas en el nivel pueden resultar en mejoras en la calidad y cuentan con el respaldo de los centros. La supervisión del nivel secundario es netamente administrativa y en la mayoría de los centros carece de autoridad. Hay deficiencias por superar en el sistema de nombramiento de los profesores y en su situación contractual, que redundan en insatisfacción laboral, descrédito del sistema e ineficiencias. El aporte estatal a los centros de bachillerato es muy insuficiente y los directores deben obtener recursos a través de aportes familiares o proyectos que no están reglamentados.

4. La diversificación de los bachilleratos

La estructura diversificada creada por la reforma de 1968 ha sido modificada, aunque no sustancialmente. Hasta la fecha se han agregado o eliminado opciones (en la actualidad hay establecidas legalmente 10 modalidades y 31 opciones de bachillerato). Además, las memorias de labores del Ministerio de Educación indican que se han revisado los planes y los programas de estudio. Aunque no analizamos con precisión la magnitud ni la calidad de los cambios, nada indica que dichos cambios hayan sido sustanciales. La actual estructura del bachillerato diversificado es objeto de críticas como las siguientes: número excesivo e irrelevancia de algunas modalidades, falta de equipo para impartir los aprendizajes propios de las especialidades y los desajustes con los niveles tecnológicos empleados en el mercado de trabajo, deficiencias en la formación pedagógica de los maestros de especialidad, desajustes con las demandas del mercado de trabajo e inserción débil de los bachilleres en dicho mercado.

El plan de estudios permite a los alumnos cambiar de modalidad y opción hasta el inicio del segundo año. Ello demuestra que al crear las modalidades se buscó algún grado de articulación horizontal. También se buscó la articulación vertical permitiendo acceso a la educación superior a los egresados de todas las modalidades. Sin embargo, la articulación vertical del sistema educativo se relativizó cuando se introdujeron los institutos tecnológicos (en el nivel de educación superior), los cuales no proveen acceso diferenciado a los egresados de los bachilleratos afines. Es más, este segmento de la educación superior imparte el mismo nivel de calificación que, según sus objetivos, deberían impartir los bachilleratos: técnicos de nivel medio.

4.1. La distribución de la matrícula de bachillerato

La región central absorbe casi dos tercios de la matrícula secundaria en el país. Esto se relaciona con un problema de cobertura más que de distribución de la población. En consecuencia, el volumen

de la matrícula por regiones no debería guiar la prioridad de las acciones en el nivel secundario.

La distribución de la matrícula indica que el número excesivo de modalidades es más aparente que real. El Cuadro 6 muestra que la mayoría de los alumnos de secundaria está matriculada en dos bachilleratos: comercio y administración, seguido del académico. Estas dos opciones incluyen al 80 por ciento de los alumnos. Si se le suma el 10 por ciento del industrial y el 5 por ciento del de salud, tenemos que el restante 5 por ciento de la matrícula secundaria se distribuye en seis modalidades.



Cuadro 6
Distribución porcentual de la matrícula de secundaria por modalidad y región (1992)

	Total	Occidente	Centro	Oriente	AMMSS
Modalidad					
Académico	26.6	27.6	28.2	20.1	30.2
Comerc. y admón.	53.4	51.8	52.7	57.5	49.4
Industrial	10.6	12.6	10.3	9.9	12.6
Agrícola	1.2	1.6	1.1	1.6	0.1
Hoste. y turismo	0.3	0	0.5	0	0.6
Artes	0.3	0	0	1.5	0
Nav. y pesca	0.1	0	0	0.4	0
Salud	5.2	0.1	4.9	5.8	4.8
Vocacional	2.2	0	0.5	0.1	0.6
Orientación	1.9	0.4	1.9	3.2	1.6
Total	100	100	100	100	100
n	(105,093)	(17,195)	(68,904)	(18,994)	(52,997)
	100	16.4	65.6	18.1	50.4

Cuadro 7
Porcentaje de la matrícula secundaria que estudia en instituciones en las zonas urbanas a nivel nacional y en cada región (1992)

	Total	Occidente	Centro	Oriente	AMSS
Modalidad					
Académico	96.6	97.6	96.0	98.6	97.6
Comer. Admón.	97.3	99.4	96.0	100.0	97.9
Industrial	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agrícola	76.8	81.3	65.7	100.0	100.0
Hoste. y tur.	100.0	0	100.0	0	100.0
Artes	100.0	0	0	100.0	0
Nav. y pesc.	100.0	0	0	100.0	0
Salud	98.4	100.0	97.5	100.0	96.6
Vocacional	100.0	0	100.0	100.0	100.0
Orientación	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	97.3	98.7	96.3	99.7	98.1

Cuadro 8
Porcentaje de la matrícula de secundaria que estudia en instituciones públicas
a nivel nacional y en cada región (1992)

	Total	Occidente	Centro	Oriente	AMSS
Modalidad					
Académico	37.8	58.7	27.1	66.3	14.7
Comer. Admón.	52.7	34.1	51.5	71.9	38.2
Industrial	51.1	74.3	34.1	88.7	31.8
Agrícola	72.2	100.0	56.6	85.4	0
Hoste. y tur.	100.0	0	100.0	0	100.0
Artes	100.0	0	0	100.0	0
Nav. y pesc.	100.0	0	0	100.0	0
Salud	49.6	20.5	48.8	79.7	35.8
Vocacional	91.2	0	90.5	100.0	90.5
Orientación	74.4	83.3	68.5	86.1	58.9
Total	49.5	46.4	43.5	74.1	31.1

Por otra parte, no hay diferencias importantes en la distribución de la matrícula en las modalidades según las regiones del país. Sólo la región oriental mostraría una leve tendencia a una menor proporción en la modalidad académica y una mayor en la de comercio y administración.

Difícilmente se podrían encontrar diferencias llamativas en los escasos porcentajes que representan los otros bachilleratos. Sin embargo, parece interesante que algunos de ellos sean solamente impartidos en una región. Este es el caso de hostelería y turismo en el área metropolitana de San Salvador (AMSS) y artes y navegación y pesca en la región oriental.

Casi la totalidad de los alumnos de secundaria está estudiando en instituciones ubicadas en las zonas urbanas, sólo el 3 por ciento está matriculada en las áreas rurales. Esta tendencia se mantiene en todos los bachilleratos excepto en los agrícolas, en los cuales una mayor proporción de alumnos está matriculada en instituciones de las zonas rurales. Dada esta distribución mayoritariamente urbana y el pequeño número de matriculados en las zonas rurales (2.7 por ciento en todo el país), de

aquí en adelante se desestimarán los análisis por zona, especialmente aquellos más desagregados.

A nivel nacional hay tantos alumnos matriculados en instituciones públicas como privadas. Sin embargo, hay diferencias por región y por especialidad. La matrícula en instituciones privadas es significativamente más alta en el área metropolitana de San Salvador, donde 7 de cada 10 estudiantes asisten a una institución privada. En la región oriental, por el contrario, 7 de cada 10 estudiantes están matriculados en instituciones públicas. En las regiones central y occidental aproximadamente 6 de cada 10 estudiantes asisten a instituciones privadas (Cuadro 8).

La matrícula de los bachilleratos académicos tiende a concentrarse en instituciones privadas, con excepción de la región occidental. Especialmente notable, en el área metropolitana de San Salvador más de 8 de cada 10 alumnos que estudian el bachillerato académico lo hacen en instituciones privadas. Los bachilleratos agrícola, de turismo, artes, navegación y pesca y vocacional se ofrecen casi exclusivamente en instituciones públicas.

Cuadro 9
Porcentaje de la matrícula total representado por mujeres (1992)

Modalidad	Total	Occidente	Centro	Oriente	AMMSS
Académico	47.9	46.8	48.3	47.3	50.1
Comer. Admón.	62.5	64.0	60.7	67.4	60.3
Industrial	2.1	3.8	1.0	4.4	1.1
Agrícola	4.8	5.2	6.2	1.0	4.9
Hoste. y tur.	79.6	0	79.6	0	79.6
Artes	36.5	0	0	36.5	0
Nav. y pesc.	8.0	0	0	8.0	0
Salud	83.5	91.0	79.6	88.7	77.9
Vocacional	76.2	0	94.4	65.5	94.4
Orientación	66.1	51.4	70.5	58.5	82.9
Total	52.8	52.4	52.0	56.6	51.2

El Cuadro 9 muestra que hay ligeramente más mujeres que hombres matriculados a nivel nacional. En el bachillerato académico, sin embargo, hay más hombres que mujeres. En los bachilleratos comercial, hostelería y turismo, salud y orientación docente hay más mujeres que hombres. Lo anterior estaría demostrando que posiblemente existe cierta discriminación por género en cuanto a la elección de los bachilleratos. Ello puede ser un problema cultural (opciones de las familias y de las alumnas) tanto como educacional. Este es un factor importante a ser estudiado.

4.2. Distribución de la matrícula por opciones

Tomando en cuenta los datos de matrícula, el número real de opciones no llega a 31 ni siquiera a nivel nacional y menos en las distintas regiones. En todo el país había 25 opciones con alumnos matriculados en 1992. En las regiones, la cantidad de opciones con matrícula oscila entre 15 y 19.

El análisis por género, realizado en la sección anterior, indica con claridad que las mujeres siguen opciones diferentes a las de los hombres. El análisis de los datos de 1992 por opción y género indica que la ya señalada preferencia por el bachillerato académico se especifica en la opción de matemática; prácticamente la mitad de las mujeres

escoje esta opción en relación a los hombres (hay sólo 6 mujeres por cada 10 hombres en el bachillerato académico opción matemáticas). Esto sucede en todas las regiones y también en el área metropolitana de San Salvador. En el bachillerato en comercio y administración, que en su conjunto es preferentemente femenino, la opción de secretariado es exclusivamente de las mujeres. En cambio, contaduría la escogen los hombres en mayor proporción que las mujeres. Estas tendencias se mantienen en todas las regiones.

La mayor proporción de mujeres en el bachillerato de salud obedece exclusivamente a la diferencia con que prefieren la opción enfermería. En los bachilleratos industrial, agrícola, y navegación y pesca, la menor proporción de mujeres es generalizada en las distintas especialidades.

En resumen, los principales cambios en relación a la diversificación han sido los aumentos y disminuciones en el número de opciones. Estas comenzaron siendo 20, pero en la actualidad son 31 las legalmente aprobadas. No obstante, los alumnos están matriculados en sólo 25 opciones y no todas ellas están disponibles en todas las regiones. La matrícula está concentrada en tres bachilleratos en forma relativamente semejante en las tres regiones. Sólo el bachillerato agrícola tiene

una presencia significativa en las zonas rurales. La participación educativa del sector público es mucho más importante en la región oriental que en las otras regiones. Por otra parte, se tiende a seguir el bachillerato académico en instituciones privadas, pero al mismo tiempo hay modalidades que se imparten predominantemente en el sector público. Se observan importantes diferencias en la selección de las modalidades y en las opciones según el género. Las mujeres tienden a seguir el bachillerato académico en la especialidad de matemática en proporciones notablemente inferiores a los hombres. Inversamente, tienden a seguir la especialidad de secretariado en mayor proporción que los hombres.

5. Inequidad en la cobertura del nivel medio

Queremos hacer dos comentarios generales respecto a la cobertura. Por una parte, se ha observado que el nivel secundario no absorbe en su primer año a todos los graduados de noveno grado, pero sí a un alto porcentaje de ellos (90 por ciento). Por tanto, la baja cobertura de la educación media obedece en gran parte al fracaso de la educación básica, y en segundo término, a la ineficiencia del nivel secundario.

Por otra parte, la cobertura presenta disparidades internas fuertes. Esto se traduce en problemas de equidad en la atención que el nivel presta y que requieren de urgente solución.

Si bien las dificultades de clasificación por zona no permiten llegar a conclusiones definitivas en este sentido, la brecha entre las tasas urbanas y rurales no se pueden explicar sólo por factores de migración. Hay alumnos egresados del noveno grado que provienen de escuelas rurales, pero es muy probable que un grupo significativo de jóvenes rurales no concluye ni siquiera el noveno grado y mucho menos el bachillerato. Las tasas brutas de cobertura en relación a la población en la zona rural oscilan para las distintas regiones entre 0.07 y menos de 2 por ciento. En la zona urbana, el rango es del 35 al 102 por ciento (Cuadro 10)¹⁰.

Sin lugar a dudas, las disparidades en la cobertura de las regiones occidental (12%) y oriental (15%) en relación a la región central (35%) de-

muestran problemas de equidad en este aspecto. Un factor positivo, sin embargo, es que esta disparidad no se presenta por género, sin tomar en cuenta la modalidad de bachillerato. En las tres regiones, las mujeres tienen cobertura semejante o algo superior a los varones. En la región oriental esta diferencia es algo más acentuada, lo que probablemente se explica por la guerra y constituye un aspecto a tener en cuenta.

6. El currículum

Desde el punto de vista normativo, los planes de estudio son modelos establecidos para la educación pública y privada, dosifican la carga académica del alumno y buscan equilibrar el tiempo de enseñanza y el tiempo de aprendizaje y de descanso. Los programas de estudio son flexibles: permiten cambios, selección y priorización de contenidos siempre que se mantenga la unidad y se alcancen los objetivos propuestos¹¹. Como dijimos antes, los planes y programas creados por la reforma de 1968 han tenido ciertos cambios: se han agregado o eliminado opciones y asignaturas. Los cambios, sin embargo, no han sido sustanciales. En la práctica, los planes y programas son obsoletos y a veces no están a la disposición de los profesores.

El tratamiento de los programas generales disminuye, mientras el componente vocacional aumenta, al pasar de un grado a otro. En teoría, el primer año de bachillerato tiene un 80 por ciento de asignaturas generales, el segundo año un 50 por ciento y el tercer año un 20 por ciento. En forma complementaria, el primer año tiene un 20 por ciento de asignaturas vocacionales, el segundo año un 50 por ciento y el tercer año un 80 por ciento. Según este esquema, si un alumno decide cambiar de especialidad después del primer año, sólo pierde el 20 por ciento de las asignaturas vocacionales de la opción a la cual se incorpora en segundo año.

A continuación presentamos las asignaturas generales y el número de horas semanales en cada año de bachillerato. En resumen, todo estudiante de bachillerato aprende sobre lo siguiente: el mundo natural, el mundo social, matemática e inglés.

Cuadro 10
Tasas de cobertura en la población de 15-19 años, según zona, sexo y región (1992)

	Población 15-19 años	Matrícula bachillerato	Tasa bruta
Total nacional	593,800	105,093	26.1
Urbano	277,593	102,268	36.8
Hombres	130,361	47,872	36.7
Mujeres	147,232	54,396	36.9
Rural	316,207	2,825	0.9
Hombres	156,460	1,643	1.0
Mujeres	159,747	1,182	0.7
Total hombres	286,821	49,515	17.3
Total mujeres	306,979	55,578	18.1
 Región occidental	 143,729	 17,195	 12.0
Total urbano	43,937	16,976	38.6
Hombres	20,935	8,055	38.5
Mujeres	23,002	8,921	38.8
Total rural	99,792	219	0.2
Hombres	50,904	123	0.2
Mujeres	48,888	96	0.2
Total hombres	71,839	8,178	11.4
Total mujeres	71,890	9,017	12.5
 Región central	 199,229	 68,904	 34.6
Urbano	64,958	66,352	102.1
Hombres	31,095	31,609	101.6
Mujeres	33,863	34,743	102.6
Rural	134,271	2,552	1.9
Hombres	66,524	1,491	2.2
Mujeres	67,747	1,061	1.6
Total hombres	97,619	33,100	33.9
Total mujeres	101,610	35,804	35.2
 Región oriental	 128,722	 18,994	 14.8
Urbano	46,578	18,940	40.7
Hombres	22,596	8,208	36.3
Mujeres	23,982	10,732	44.8
Rural	82,144	54	0.1
Hombres	39,032	29	0.1
Mujeres	43,112	25	0.1
 AMSS	 122,120	 52,997	 43.4
Total hombres	55,735	25,864	46.4
Total mujeres	66,385	27,133	40.9

Cuadro 11
Horas clase semanales y total en los tres años
en las asignaturas comunes de bachillerato

	Horas a la semana			Total horas en 3 años*
	1o. año	2o. año	3o. año	
Letras	3	2	2	238
Matemáticas	3	2	2	238
Estudios sociales	3	3	—	204
Inglés	2	2	2	204
Ciencias físicas	—	2	3	170
Ciencias biológicas	4	—	—	136
Ciencias químicas	2	2	—	136
Educación estética	1	1	1	102
Total				1,428

* El número de horas semanales está multiplicado por 34 semanas, que es lo que dura teóricamente el año lectivo.

Aunque teóricamente, la carga vocacional (en términos de horas clase semanales) es igual en todas las modalidades, en la práctica no es así. El bachillerato académico, por ejemplo, tiene 1,122 horas clase en tres años, mientras que las opciones del industrial tienen aproximadamente 2,000. Esto significa que el número de horas clase por semana varía entre una modalidad y otra.

Algunos afirman que las asignaturas comunes del bachillerato son "teóricas" y que las asignaturas vocacionales son "prácticas". Esto es incorrecto, pues asignaturas comunes y especializadas pueden tener componentes tanto teóricos como prácticos. Biología o física, por ejemplo, son asignaturas comunes y requieren prácticas de laboratorio. Que dichas prácticas no se realicen o no sean de calidad depende más bien de la disponibilidad de laboratorios y de equipo o de la especialización de los maestros. Aunque obviamente hay asignaturas vocacionales que enfatizan el aprendizaje de destrezas manuales, muchas otras requieren del estudio y de la comprensión de los conceptos.

Lo anterior se refiere a los contextos en que ocurren los aprendizajes. Pero también desde el punto de vista de la relevancia (de la "utilidad

práctica" de las distintas asignaturas para el trabajo y la vida real) la diferenciación entre teoría y práctica es cuestionable. El mercado de trabajo requiere cada día más conocimientos generales y el desarrollo del conocimiento y la tecnología obligan a continuar aprendiendo e incluso a "desaprender". Para todo ello se requieren capacidades intelectuales y conocimientos generales y fundamentales.

La implementación de planes y programas enfrenta limitaciones y dificultades. Estas limitaciones tienen consecuencias en la calidad de los aprendizajes de los bachilleres y, por lo tanto, con la relevancia del nivel tanto para el desempeño en el nivel superior como en el mundo laboral.

Los planes y programas de estudio son impartidos por los denominados docentes III¹². Los maestros más antiguos en esta categoría recibieron su formación en la Escuela Normal, cerrada en 1980. Los docentes III graduados en los ochenta se han formado en universidades privadas. Según manifestaron los directores de los centros educativos hay también docentes idóneos trabajando en los bachilleratos¹³.

Datos de la Dirección General de Recursos Humanos indican que en 1992 habían 1,290 docentes III (el 5 por ciento de las plazas de docentes del Ministerio de Educación). Del total de docentes III, sólo 78 (el 6 por ciento) eran idóneos. Estos maestros serían los que trabajan en los institutos nacionales del país. Según lo indican los jefes de educación media y los directores, un número significativo de maestros escalafonados son contratados por los centros privados.

En general, hay descontento generalizado en relación al desempeño de los maestros, especialmente en el sector público. Algunos relacionan esto con el tipo de formación que los maestros han tenido: en relación a los maestros normalistas (los antiguos), se dice que tienen mística, pero que están desactualizados. En el caso de los maestros jóvenes se dice que, aunque se han graduado del nivel superior, tienen una formación pedagógica deficiente y carecen de la mística de los antiguos. Se han llevado a cabo algunas actividades de actualización docente: unas por iniciativa de las uni-

versidades y otras por iniciativa de los centros educativos y los departamentos de educación media. Sin embargo, la "actualización" ha sido realizada en forma asistemática y no se conoce su impacto en el mejoramiento del desempeño del maestro y del aprendizaje de los alumnos.

Sea que su formación o actualización haya sido más o menos efectiva, el maestro de bachillerato se enfrenta a otras situaciones en el trabajo cotidiano. Tiene poco tiempo para actualizarse, investigar y preparar clases. Su trabajo ex aula se reduce principalmente a calificar pruebas escritas en los períodos de exámenes mensuales y trimestrales. Las clases son normalmente expositivas. A veces el maestro utiliza libros de texto (algunos de los cuales desarrollan los programas oficiales); sin embargo, presenta los contenidos en forma mecánica.

Desde el punto de vista del estudiante, la implementación de los programas parece ser experimentada como el "aprendizaje" de un conjunto de asignaturas fragmentadas que no guardan relación entre sí. A veces, los temas de una misma asignatura son presentados en forma también fragmentada e incoherente. Los estudiantes pasan la mayor parte del tiempo escuchando al profesor o escribiendo lo que éste dicta. Utilizando la memoria más que la reflexión o la investigación, el estudiante se enfrenta a múltiples contenidos que son percibidos como irrelevantes y lejanos a sus propias preocupaciones y a las exigencias de la sociedad. Algunas asignaturas vocacionales, debido al interés del estudiante, pueden ser consideradas como "útiles". Sin embargo, el deterioro de los talleres y de los laboratorios así como la falta de materiales y equipo hacen irrelevantes estas asignaturas. Un ejemplo dramático de esto fue un estudiante de bachillerato agrícola a quien encontramos desgranando maíz en una "clase práctica".

El autoritarismo en los métodos y la irrelevancia en los contenidos están conectados con una vivencia psicosocial que, en el caso de los adolescentes, resulta ser muy frustrante. Seguramente, éste es uno de los factores relacionado con la violencia juvenil expresada en la "maras" durante los últimos años.

7. La eficiencia interna del nivel medio¹⁴

El Cuadro 12 presenta una síntesis de la eficiencia interna de educación media. La mayor deserción se produce en el primer año con una tasa bastante alta (15.9%). Esto puede explicarse por los problemas de adaptación que experimentan los alumnos al cambiar de nivel y de establecimiento. Esta tasa desciende al 4.6 por ciento en el segundo año y sube al 10.1 por ciento en el tercer año. Este aumento resulta sorprendente si se considera que normalmente las tasas de deserción tienden a disminuir paulatinamente, a no ser que hayan aspectos cualitativos que las expliquen. Por ahora no contamos con una interpretación posible. Sin embargo, el porcentaje de graduados dentro de una cohorte (71.8%) indica que la mayoría de los que ingresan al nivel lo termina.

El principal problema parece ser el costo para graduar a cada alumno. La tasa insumo producto indica que, debido a la repetición y la deserción, el costo para conseguir que un alumno ascienda de un grado a otro es de 1.24 años (cuando debería ser un año). Esto genera una tasa de desperdicio cercana al 20 por ciento.

Cuadro 12
Síntesis de eficiencia interna en la educación media (1991-1992)

Tasa	Total sector		
	Grado		
	1o.	2o.	3o.
Repitencia	1,24	1,35	0,71
Promoción	82,84	94,00	89,16
Deserción	15,91	4,65	10,14
Graduados	71,80		
Años alumno	3,72		
Insumo producto	1,24		
Eficacia	80,70		
Desperdicio	19,30		

Las tasas de eficiencia son más favorables en el sector público que en el privado (Cuadro 13). El análisis desagregado de la deserción debe ser cauteloso, pues incluye traslados de un sector a otro.

Sin embargo, es interesante notar que en segundo año, cuando es posible cambiar de modalidad, la tasa de deserción en el sector público es negativa.

Esto significa que el número de alumnos que el sector público recibe del privado es mayor que la cantidad de sus desertores.

Cuadro 13
Síntesis de eficiencia interna por sector (1991-1992)

Tasa	Sector público			Sector privado			
	Grado			Grado			
	1o	2o	3o	1o	2o	3o	
Repitencia		0,86	1,48	0,74	1,59	1,23	0,67
Promoción		84,85	98,68	94,24	81,04	89,83	84,50
Deserción		14,29	-0,16	5,02	17,37	8,94	14,83
Graduados		81,40		63,70			
Años alumno		3,37		4,09			
Insumo producto		1,12		1,36			
Eficacia		89,08		73,41			
Desperdicio		10,92		26,59			

Las tasas de promoción son superiores en el sector público. Este indicador resulta ambiguo: (a) es posible que los traslados del sector privado al público, además de aumentar la matrícula, compensan los fracasos del año anterior y (b) también es posible que el sector privado promueve menos alumnos porque tiene estándares más exigentes y no necesariamente una menor capacidad para lograr que sus alumnos aprendan. Para aclarar lo primero se requeriría calcular los aprobados en base a los resultados de fin de año y no por diferencia entre matriculados y repitentes en el año y curso siguiente (tal como se calcula con la metodología empleada). Sin embargo, la tasa de aprobación en tercer año es mayor en el sector público (94.2%) que en el privado (84.5%)¹⁵. Para aclarar lo segundo se requeriría una medición de conocimientos externa a los centros escolares, in-

formación con la cual no se cuenta.

Como quiera que sea, los alumnos tienen menos probabilidades de aprobar en el sector privado que en el público y la tendencia es a desertar o trasladarse de sector para repetir el grado reprobado. Esto es así porque las tasas de repitencia no varían entre ambos sectores con la misma fuerza que las tasas de deserción. Consistente con el análisis anterior, los alumnos en el sector privado tardan en promedio siete meses¹⁶ más en graduarse que los del público.

Al desglosar la eficiencia por regiones, se observan disparidades semejantes a las encontradas por cobertura. El orden de mayor a menor eficiencia sería el siguiente: región central, oriental y occidental (Cuadro 14).

Cuadro 14
Síntesis de eficiencia interna por región (1991-1992)

Tasas	Región occidental			Región central			
	Grados			Grados			
	1o	2o	3o	1o	2o	3o	
Repitencia		2,84	3,07	2,25	0,95	1,07	0,47
Promoción		67,34	80,61	72,10	88,45	94,33	99,76
Deserción		29,81	16,33	25,65	10,60	4,00	-0,23
Graduados		42,50				85,90	
Años alumno		5,49				3,23	
Insumo prod.		1,83				1,08	
Eficacia		54,64				92,91	
Desperdicio		45,36				7,09	
Tasas	Región oriental						
		Grados					
	1o	2o	3o				
Repitencia	0,51	0,47	0,15				
Promoción	80,65	89,44	87,54				
Deserción	18,83	10,09	12,32				
Graduados	63,9						
Años alumno	3,49						
Insumo prod.	1,33						
Eficacia	75,16						
Desperdicio	24,84						

Es posible que los traslados entre una región y otra influyan en el análisis, pero esto es poco probable pues, salvo que se trasladaran entre establecimientos cercanos aunque separados por límites regionales, los estudiantes tendrían que cambiar de domicilio. No creemos posible que la movilidad geográfica sea tan alta, especialmente en el transcurso de la secundaria¹⁷, como para explicar las diferencias entre las regiones. Si bien la tasa de deserción en la región central es negativa en tercer año, lo que se puede explicar por traslados hacia ella o por la reincorporación de alumnos que previamente habían abandonado la educación, su volumen no podría contrarrestar la deserción de las regiones.

Debemos advertir que el análisis de eficiencia desagregado en numerosas variables aumenta las dificultades de interpretación. Aunque no presentamos información numérica, el análisis por región y sector indica que la menor eficiencia de la región occidental en relación a la central se mantiene para cualquiera de los dos sectores. Al mismo tiempo, en la región occidental, las tasas de promoción, repitencia y deserción son semejantes tanto en el sector público como en el privado para primero y segundo años; lo mismo sucede en la región central, en los tres grados. En la región oriental se encuentran las mayores diferencias por sector: el sector público se asemeja a la región

central, mientras que el privado presenta tasas de aprobación muy inferiores.

Si suponemos que los traslados entre las regiones no son la principal explicación de las diferencias entre ellas, se podría decir, en síntesis, que la región occidental tiene menor eficiencia que las otras dos y el sector privado menor que el público en la región oriental.

Las diferencias en esta región son demasiado altas como para explicarlas por los traslados entre los sectores y tampoco es posible explicar por qué sólo en la región oriental el sector privado podría tener estándares más elevados que en las otras regiones. No obstante se requiere de mayor investigación para hacer estas afirmaciones en forma definitiva; por ahora las señalamos con carácter de hipótesis.

Cuadro 15
Síntesis de eficiencia interna por género (1991-1992)

Tasas	Hombres			Mujeres		
	Grados			Grados		
	1o	2o	3o	1o	2o	3o
Repitencia	1,50	1,79	1,16	1,02	1,00	0,35
Promoción	83,28	95,93	91,42	82,47	92,48	87,39
Deserción	15,23	2,27	7,41	16,51	6,53	12,26
Graduados	76,40			68,30		
Años alumnos	3,55			3,86		
Insumo prod	1,18			1,29		
Eficacia	84,51			77,77		
Desperdicio	15,49			22,23		

Desagregando por género, el análisis muestra que la eficiencia para las mujeres es menor porque entre ellas la deserción es mayor (Cuadro 15). Al hacer este análisis por regiones, se observa que la mayor deserción femenina es exclusiva de la región central.

En síntesis, si bien el nivel secundario gradúa a un porcentaje relativamente importante de sus alumnos, sus costos se encarecen por la repitencia y deserción. La región occidental tiene una menor eficiencia que las otras y el sector privado en la región oriental aparece extremadamente ineficiente. La eficiencia no se diferencia por género en las regiones occidental y oriental, pero sí en la central, donde la deserción es mayor entre las mujeres.

8. Relevancia externa de la educación media

Sólo el 11 por ciento de la fuerza de trabajo de El Salvador tiene algún grado de educación media y únicamente el 7 por ciento tiene estudios de educación superior. Este sólo hecho coloca a los egresados del nivel secundario en una posición relativamente ventajosa frente al 82 por ciento con menor educación. Sin embargo, esta ventaja tenderá a ir desapareciendo en la medida que los niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo sigan aumentando, como ya ha sucedido entre 1989 y 1992¹⁸.

En el Cuadro 16 se pueden observar los porcentajes de aumento en el ingreso medio mensual de aquellos con escolaridad secundaria en relación a quienes sólo tienen educación básica. En el cua-

dro se indica que en todos los casos los ingresos aumentan en un 20 por ciento o más. La educación resulta mucho más rentable a las mujeres que a los hombres en las zonas rurales. En las zonas urbanas, tanto los hombres como las mujeres con educación secundaria tienen ingresos un 40 por ciento superior a aquellos con menor educación.

Cuadro 16
Variación porcentual del ingreso mensual promedio de trabajadores con 0-12 años de escolaridad en relación a los 7-9 años de escolaridad (1992)

	Total	Urbano	Rural
Total	43.67	36.76	28.22
Hombres	47.28	40.09	28.22
Mujeres	48.58	40.81	63.15

Fuente: Dewees, Klees y Quintana.

Las variaciones de ingresos promedio se mantienen para los hombres y las mujeres en los sectores público y privado de actividad económica. Por otra parte, también varían en el sentido esperado al controlar por género y sector formal e informal de la economía, como se puede observar en el Cuadro 17.

Cuadro 17
Porcentaje de personas con ingresos inferiores al mínimo, según sector formal e informal y género para varios niveles de escolaridad (1992)

Escolaridad (años)	Hombres		Mujeres	
	Sector Formal	Sector Informal	Sector Formal	Sector Informal
7 - 9	24	37	46	68
10 - 12	13	31	19	56
13 y más	4	38	9	44

Notas: Salario mínimo = 705 colones.
Sólo urbano, excluye trabajo doméstico.

Fuente: Dewees, Klees y Quintana.

En el Cuadro 18 se muestran las tasas de participación y desocupación en algunos niveles de escolaridad. En ese cuadro se observa que la participación aumenta a medida que aumenta el nivel de escolaridad, tanto para hombres como para mujeres. Es posible que esto suceda porque el mayor nivel de escolaridad está asociado a mayor edad y con ella se tiende a dejar de estudiar para trabajar. Sin embargo, creemos que este no es el caso, especialmente entre las mujeres. Al comparar las tasas de participación con los porcentajes de estudiantes en la población (Cuadro 19), vemos que los cambios en la tasa de participación son mayores que los cambios en los porcentajes de estudiantes que dejan la escuela entre un nivel y otro.

En otras palabras, se puede concluir que los mayores niveles de escolaridad no sólo significan mayores ingresos para las personas, sino también un mayor aporte a la producción nacional.

La situación de empleo no aparece tan favorable para los escolarizados del nivel medio, como lo son el ingreso y la tasa de participación. Para los hombres, la diferencia en la tasa de desocupación es mínima en relación a los que tienen una escolaridad de 7 a 9 años y para las mujeres la desocupación es levemente mayor. Sin embargo, esto puede deberse a expectativas para obtener mejores trabajos y a la posibilidad de una búsqueda de empleo más prolongada. Por otra parte, es posible que la edad también esté incidiendo ya que es la fuerza de trabajo joven la que con mayor probabilidad ha logrado estos niveles de escolaridad. Seguramente si se pudiera controlar por edad, la situación sería más favorable.

Otro aspecto de la relevancia de la educación media es su relación con el nivel superior. Son pocos los antecedentes disponibles para analizar la transición entre la educación media y la superior. En 1990 ingresaron a la Universidad de El Salvador 3,014 alumnos nuevos y al conjunto de universidades privadas, 13,093; en total, 16,107 estudiantes. En 1989 aprobaron el doceavo grado 10,946 estudiantes. Se desconoce cuántos alumnos de los que ingresaron a la universidad en 1990 habían egresado en años previos a 1989, pero en todo caso estas cifras estarían indicando que en ese año las universidades podrían haber acogido a

todos los egresados del año anterior. Tomando en cuenta que a la universidad ingresan alumnos rezagados y que hay repitentes (cifra que desconocemos), es probable que no todo alumno egresado de

secundaria acceda a la universidad. Sin embargo, se estima que más del 90 por ciento de los egresados del nivel medio ingresa a la universidad¹⁹.

Cuadro 18
Tasas de participación y desocupación y porcentaje de inactivos que estudian para hombres y mujeres de 10 años y más por nivel de escolaridad (1992)

	Tasas de participación			Tasas desocupación		
	7-9	10-12	13 a +	7-9	10-12	13 a +
Total	49.68	60.75	69.20	9.22	10.11	6.25
Hombres	65.17	71.85	75.80	8.81	8.78	5.75
Mujeres	33.77	51.66	62.36	10.05	11.62	6.88

Fuente: Encuesta de hogares, Cuadro D01, 1993.

Cuadro 19
Porcentaje de estudiantes en población de 10 años y más e inactiva para hombres y mujeres por nivel de escolaridad

	Porcentaje de estudiantes					
	en pob. de 10 años y más			en pob. inactiva		
	7-9	10-12	13 a +	7-9	10-12	13 a +
Total	33.38	25.10	22.97	66.34	63.96	74.57
Hombres	30.31	23.71	19.65	87.02	84.20	81.18
Mujeres	36.54	26.25	26.41	55.17	54.31	70.17

Fuente: Encuesta de hogares, Cuadro D01.

Para terminar, es importante señalar brevemente la opinión generalizada sobre la falta de relevancia de los contenidos educativos de la educación media. A la obsolescencia de los actuales programas se agregan los siguientes aspectos que vale la pena tener en cuenta:

Los docentes de educación superior se muestran insatisfechos con la preparación de los egresados de la educación media. De hecho, la única universidad que selecciona a sus alumnos realiza un curso de nivelación antes de iniciar el primer año. Hay antecedentes que indi-

can una desconexión entre el currículo del nivel medio y el currículo universitario.

La deserción en el primer ciclo de universidad es muy alta, según informan los directores y profesores de educación media.

Los empresarios se muestran inconformes con la formación general de los egresados. Indican que poseer un título de bachiller no es un predictor de un nivel de conocimientos, habilidades y destrezas.

Los alumnos no encuentran trabajo en las es-

pecialidades para las cuales han estudiado y si lo encuentran es a un nivel ocupacional muy inferior al de técnicos de nivel medio.

Resumiendo, la educación secundaria tiene claros efectos positivos en los ingresos de los trabajadores y en la tasa de participación. Sin embargo, la situación de empleo aparentemente no varía sustantivamente con una educación mayor. Aproximadamente un 90 por ciento de los alumnos egresados del nivel medio accede al nivel de educación superior. En general, los profesores universitarios y el sector empresarial opinan que la preparación de los alumnos en el nivel medio es deficiente.

9. Las necesidades de la educación media

La información de los apartados anteriores nos permite definir varias necesidades fundamentales de la educación media de El Salvador: revisión curricular, debida atención al nivel, coordinación entre lo técnico y lo administrativo, capacitación de personal, evaluación de resultados, financiamiento adecuado, atención a los problemas de equidad.

9.1. La revisión curricular

Los planes de estudio están recargados de asignaturas irrelevantes, para las cuales muchas veces no hay docentes con la preparación necesaria. Se trata de planes que parcelan el conocimiento en vez de integrarlo y favorecen un enfoque memorístico del proceso de enseñanza-aprendizaje, centrado más en el maestro que en el alumno. Esto conduce a un currículum demandante y a la vez superfluo. La actividad pedagógica es poco desafiante porque los profesores no asumen necesariamente la responsabilidad de planificar y tomar decisiones curriculares con eficacia y cierto grado de libertad. Al haber planes y programas, se asume que ellos se cumplen. Sin embargo, esto no sucede ni tampoco sería recomendable, dada su falta de actualización.

Todo lo anterior redundante en rigidez en cuanto a las asignaturas a impartir, en pocas posibilidades para hacer adecuaciones locales, en ausencia de priorización de contenidos y en pérdida de los ob-

jetivos del nivel.

Por otra parte, los objetivos percibidos en el nivel no consideran las necesidades de una sociedad que ha evolucionado a través de múltiples dificultades ni las aspiraciones de los individuos a quienes hoy se les hacen requerimientos más complejos que un desempeño productivo realizado en forma mecánica.

El aprendizaje especializado aparece limitado debido a la falta de formación de los maestros, a la deficiencia de laboratorios y talleres cuando éstos existen y, sobretudo, a la desconexión entre el aprendizaje escolar y las exigencias del mundo laboral. La especialización extrema en el nivel medio no es recomendable en la medida en que el mundo del trabajo cambia, muchas veces en forma acelerada. Para los sectores empresariales, la formación especializada debe ayudar fundamentalmente no a memorizar instrucciones y procedimientos, sino a desarrollar la capacidad para aprender innovaciones y resolver problemas en forma creativa.

9.2. La debida atención al nivel y a sus especificidades

Se requieren políticas educativas que consideren en su justa medida la importancia relativa de la educación media dentro del conjunto del sistema. Esta debe ser una acción planificada que considere metas en el mediano y largo plazo, así como las características específicas de un nivel orientado a la formación de adolescentes que necesitan transitar a la adultez con conocimientos acordes a la complejidad social actual, que tienen demandas en términos de productividad económica y participación política. Mayor atención no significa mayor control centralizado. Significa garantizar que hay recursos humanos, materiales y organizativos que en diferentes espacios del sistema educativo estimulan la innovación en el nivel medio.

La necesaria atención a otros niveles educativos no justifica la ignorancia de los problemas que aquejan al nivel medio. Pero, dada una inercia que tiende a restar preocupación por la educación media, el diseño de políticas específicas resulta indis-

pensable para orientar su desarrollo en el sentido deseado.

9.3. La racionalización de la coordinación técnica y administrativa

Estos dos aspectos requieren una complementariedad y coordinación que tomen en cuenta las necesidades de la especialización disciplinaria y las complejidades de un sistema con objetivos múltiples y dirigidos a alumnos necesariamente heterogéneos por su edad.

Los requerimientos técnicos necesitan ser tomados en cuenta en diversas decisiones administrativas tales como el nombramiento de personal y las asignaciones presupuestarias. De no ser así, se producen disfuncionalidades y contradicciones que redundan en pérdida de recursos y de eficiencia y afectan negativamente el clima escolar.

Las decisiones que integran lo técnico y lo administrativo pueden ser transferidas hacia el nivel operativo de la jerarquía ministerial: los centros educativos. Esto requiere aumentar la capacidad gerencial en los centros y supone mayor responsabilidad local sobre los resultados. Se requiere que la descentralización administrativa sea consecuente con la curricular y esto mismo impone la redefinición del rol estatal en relación a la educación. Si bien su quehacer será menos activo en cuanto a acciones directas, debe asumir su responsabilidad reguladora como garante de los intereses nacionales de desarrollo con equidad.

9.4. Las necesidades de capacitación

La capacitación se requiere a distintos niveles del sistema, tanto para compatibilizar los requerimientos técnicos y administrativos, como para mejorar el clima escolar en los centros y favorecer la calidad educativa.

Se han hecho algunas capacitaciones en temas específicos durante los últimos años. Algunos se quejan de que se necesitan más capacitaciones. Otros se quejan de que las capacitaciones se organizan, pero los maestros no asisten. Y otros, finalmente, argumentan que las capacitaciones son innecesarias. En cualquier caso, debe considerarse que las capacitaciones pueden estar sobrevaloradas

o bien estar basadas en esquemas pedagógicos depositarios. Capacitación y actualización son necesarias en la medida en que el maestro es un actor esencial en el sistema educativo que requiere transformar sus conocimientos, destrezas y actitudes. Capacitación y actualización deben estimular en los maestros el aprendizaje de conocimientos de calidad y metodologías que fomenten la creatividad y la participación.

9.5. La evaluación de los resultados

En El Salvador no existe un mecanismo específico que permita evaluar el rendimiento del sistema en su conjunto e informar a la ciudadanía respecto a él. Se supone y espera que esta función sea cumplida por los distintos niveles de la Dirección de Supervisión, pero para efectos de la educación secundaria sus acciones son muy insuficientes en cuanto no cuenta con los elementos técnicos necesarios, está recargada de funciones administrativas y no está efectivamente coordinada con otras líneas de orientación técnica.

9.6. El financiamiento

Dada la escasez de recursos para este nivel, su planificación cuidadosa resulta de primera prioridad. La primera condición para ello es identificar los recursos con que se cuenta. Los recursos para la educación media están en el Estado y en las familias. La revaloración del nivel en términos de su impacto en el desarrollo económico y político puede posibilitar la captación de recursos de la empresa y la cooperación internacional. La disponibilidad de recursos es muy variable entre los distintos centros educativos y la cantidad de recursos financieros (sea en el sector privado o en el público) no está siempre relacionado con la calidad de los aprendizajes. Sin embargo, aunque a veces se reconoce esta diversidad, no se toman en cuenta sus consecuencias en términos de equidad y el Estado no puede quedar indiferente ante ello y debe estar dispuesto a asumir parte de los costos.

9.7. La atención a la equidad en el sistema

La necesidad de equidad en el sistema se manifiesta en las posibilidades de acceso en algunas regiones, en la calidad de la educación que reciben

los distintos sectores sociales, en los costos que deben asumir las familias, en la relevancia de la educación para los distintos individuos y en las posibilidades de opciones para las mujeres.

10. Tres recomendaciones esenciales para el nivel medio

Presentamos tres recomendaciones esenciales para enfrentar las necesidades del nivel medio: primero, sobre el modo de tomar las decisiones e implementar los cambios; segundo, sobre la prioridad para mejorar la calidad en el corto plazo y, finalmente, sobre la necesidad para prepararse y aumentar la cobertura en el mediano plazo.

10.1. Consulta y participación

La participación efectiva, tanto de los actores del sistema como de los diversos sectores sociales, es importante no sólo porque radica en principios éticos y democráticos, sino también porque es una condición para lograr lo que se propone.

Si los actores del sistema no están convencidos de la importancia y conveniencia de los cambios deseados así como del sentido que ellos revisten, difícilmente los implementarán; a lo más, los cambios serán tan superficiales que no cumplirán sus objetivos. Por otra parte, cada vez más se pretende que la sociedad en su conjunto asuma la responsabilidad educativa y para ello se requiere comprometer e interesar a todos los sectores.

Las recomendaciones que ahora indicamos han resultado de experimentar una metodología que busca promover la participación y el interés por la educación de diferentes actores. No obstante, la tarea no está terminada y tampoco podría estarlo, porque es precisamente mientras se realizan las modificaciones que se requiere poner atención a las reacciones que se producen y a las dificultades no previstas. Ninguna planificación podría considerarse definitiva; lo importante es ir evaluando y corrigiendo mientras se implementa. Sin embargo, para que todo ello sea posible y eficaz es necesario tener claro y acordar hacia dónde se quiere ir y en qué plazos es posible y deseable lograr las distintas metas.

10.2. Cobertura o calidad, ¿cuál es la prioridad inmediata?

Como se ha visto, el sistema secundario tiene en su propio diseño problemas que necesitan de urgente solución. Esta necesidad responde a la importancia de brindar un servicio de calidad en la actualidad como a la de prepararse para el previsible e inevitable crecimiento futuro de la matrícula.

Comparado con los logros de la región latinoamericana, El Salvador ha sido menos efectivo en aumentar la cobertura. Ahora bien, si se trata de priorizar en el tiempo entre la cobertura y la calidad, creemos preferible invertir en esta última en un primer momento. Por una parte, es más fácil solucionar los problemas en un sistema reducido; y por otra, a medida que crezca el nivel y, más todavía, cuando adquiera carácter masivo, los problemas de calidad se intensificarán. Si no se solucionan a tiempo, los problemas pueden agravarse hasta el punto que el deterioro educativo anule todos los efectos positivos de los aumentos en cobertura.

La transición de la educación básica al bachillerato es cercana a un 90 por ciento y en la educación media el desperdicio es cercano al 20 por ciento. Si se lograran aprovechar mejor los recursos que en la actualidad se destinan a secundaria en beneficio de su calidad, en el mediano plazo, se podrá hacer frente al crecimiento del nivel en mejores condiciones y con recursos adicionales resultantes en una eficiencia mejor, generados por una asignación específica al nivel y, o liberados de los programas en educación básica.

10.3. La ampliación de la cobertura en el mediano plazo

Dada su baja cobertura actual, la educación secundaria en El Salvador tenderá a aumentar en forma progresiva, tal como ha venido sucediendo en los últimos años. El incremento se verá además impulsado por la creciente demanda de escolaridad del mercado de trabajo y por las presiones de los egresados de la educación básica, que aumentarán en términos absolutos y relativos en la medida que los actuales programas rindan sus frutos de eficiencia y equidad.

No es recomendable multiplicar en forma desmedida el número de centros de nivel medio en el territorio nacional. Es preferible experimentar primero con la ampliación de los centros que actualmente existen, asegurando que ofrecen una educación de calidad. En consecuencia, deben buscarse mecanismos para garantizar que la distancia geográfica no impida a los estudiantes de zonas rurales acceder al nivel.

11. El reto para mejorar la calidad de la educación media

No queremos concluir este estudio sin hacer algunas sugerencias específicas relacionadas con la segunda de las recomendaciones anteriores: el mejoramiento de la calidad.

11.1. El cambio curricular

Dado el carácter y la premura del presente estudio, no es posible hacer una propuesta específica. Tampoco ello sería conveniente. Una reforma curricular es un proceso que requiere algún tiempo y una participación activa a distintos niveles. Proponemos que este proceso sea diseñado e iniciado con urgencia.

En el diseño de cambio curricular sería importante establecer mecanismos de actualización permanente que contemplen la participación de distintos sectores y a distintos niveles de acuerdo a la descentralización ya iniciada. Hablamos de mecanismos de actualización permanente porque los cambios promovidos deben evitar el enfoque rígido y totalizador de reformas que ocurren cada diez o veinte años.

Consideramos que el cambio curricular requiere tomar en cuenta por lo menos tres aspectos: la simplificación del currículum, el desarrollo de una estructura curricular flexible y la profesionalización de los maestros.

(a) *Simplificación del currículum.* La educación media debe ser general. La especialización puede ocurrir por vía no formal fuera del sistema, mientras el joven estudia bachillerato o después (en el nivel superior tecnológico o universitario). La simplificación puede ocurrir en dos sentidos: reducción en el número de opciones y reducción

en el número de asignaturas.

En relación al *número de opciones*, puede decidirse entre dos alternativas: crear un bachillerato único o mantener durante un tiempo experimental tres modalidades (comercio y administración, académico e industrial).

La primera alternativa se justifica si se considera que la educación media debe propiciar el aprendizaje de conocimientos y destrezas generales útiles para adaptarse creativamente al mundo laboral o al nivel superior. La segunda alternativa se justifica si se considera que las tres modalidades mencionadas tienen una matrícula alta o son ofrecidas actualmente con cierto nivel de calidad en algunos centros (públicos y privados).

Probablemente podría experimentarse un tiempo con la segunda alternativa. El ahorro de recursos humanos y materiales resultante del cierre de modalidades puede servir para mejorar la calidad en las modalidades que prevalezcan o para crear programas no formales administrados por otros ministerios o por el sector empresarial. Las modalidades que permanezcan no deben dividirse en opciones. Puede crearse, sin embargo, una estructura que permita a los estudiantes seleccionar asignaturas vocacionales en diferentes campos, de acuerdo a la infraestructura, recursos humanos y equipo con que cuentan los centros actualmente.

Por otra parte, debe reducirse el número de *asignaturas*, definiendo varias áreas de conocimiento en el plan de estudios y varias posibilidades de asignaturas en cada componente. Puede crearse un sistema que permita ganar créditos en distintas áreas de conocimiento.

(b) *Estructura curricular flexible.* La flexibilidad debe originarse en la necesidad de que los estudiantes desarrollen una capacidad para adaptarse creativamente a aprendizajes futuros. Esto significa que la experiencia educativa debe estar centrada en el aprendizaje y no en la enseñanza, en el alumno y no en el maestro.

La flexibilidad tiene relación con el nivel de profesionalización de los maestros y debe orientarse por las características de los alumnos así como por las exigencias del mundo laboral y del nivel

de educación superior. Se puede lograr a través de redes que incluyan consejos escolares locales (a nivel de centros educativos), departamentales, regionales y nacionales²⁰. En esos consejos deberían acogerse las inquietudes de los jóvenes, sus familias, representantes de los sectores productivos — empresarios y trabajadores—, actores del sistema, académicos de las universidades, políticos y planificadores del sector educacional y de otros sectores, etc.²¹.

Esto no se contradice con la importancia de delimitar un perfil del graduado, una estructura de contenidos y un esquema metodológico.

El *perfil del graduado* debe incluir el desarrollo de cualidades como el razonamiento abstracto, el razonamiento numérico, habilidades del lenguaje, actitudes y valores para la participación ciudadana y destrezas de orden práctico. Los *contenidos* deben ofrecerse mediante una estructura de componentes que incluyan el aprendizaje de destrezas generales (por ejemplo, informática, idioma extranjero, diagnóstico y resolución de problemas) y el conocimiento del campo de la matemática, las ciencias, las humanidades, el arte y la literatura. Los *métodos* deben ser utilizados de modo experimental y presuponen el uso de recursos como bibliotecas, laboratorios, salas de práctica, etc., en condiciones adecuadas.

(c) *La profesionalización de los maestros*. Presuponiendo que se asegura un sistema de incentivos que estimula la profesionalización de los maestros, deben crearse programas que aseguren la calidad en la formación de los maestros nuevos y en servicio. Los maestros de este nivel deben desarrollar especialización en contenidos específicos (ciencias, matemática, humanidades, informática, etc.), en el conocimiento de los adolescentes y en la aplicación de metodologías activas. La capacitación a los maestros debe estar coordinada con la capacitación a los directores, los equipos técnicos y los funcionarios relacionados con el nivel medio.

11.2. La autogestión de los centros públicos

Si bien es cierto que los centros y sus directores tienen algunas capacidades para generar y ad-

ministrar recursos, el clima organizativo deja mucho que desear y ello va en directo detrimento de la calidad de la educación que se imparte y de las posibilidades de perfeccionamiento y compromiso de los docentes.

La posibilidad para descentralizar efectivamente el sistema, nos llevan a recomendar enfáticamente que esta política educacional esté especialmente focalizada en las instituciones secundarias. El objetivo es desarrollar la capacidad de gestión *pedagógica* en los establecimientos a través de una gestión administrativa y organizativa adecuada. Las medidas para actualizar el currículum y racionalizar el sistema podrán centrarse en las unidades educativas, haciendo que desde allí surjan las innovaciones, al tiempo que se fortalecen organizativamente. Esto significa dar poder a las instituciones y establecer las condiciones para que efectivamente hagan uso de él.

Al mismo tiempo es necesario establecer redes que conecten los distintos centros entre sí y con el nivel central. Con ello se pueden cumplir dos objetivos fundamentales: potenciar las innovaciones positivas de los distintos centros y apoyar la superación de los problemas en los centros con desventajas. Por otra parte, satisfacer las necesidades de información es un medio para que el sistema central cumpla con una de sus funciones principales en los sistemas descentralizados.

Para crear estas condiciones, la capacitación a los directores y docentes en los mismos centros es indispensable. Junto a ello se requiere que los centros cuenten con los recursos materiales mínimos y con capacidad para administrarlos.

Específicamente, el desarrollo de la capacidad de autogestión de los centros públicos significaría asegurar acciones como las siguientes:

Asignar recursos financieros a cada centro educativo de acuerdo a un presupuesto anual y a la matrícula.

Asegurar el nombramiento de directores de acuerdo a su competencia, liderazgo y experiencia en el ámbito gerencial (administración de recursos, desarrollo organizacional, desarrollo curricular, etc.).

Delegar el nombramiento de maestros en un consejo escolar local (integrado por el director del centro, por un técnico del Ministerio, un representante de los maestros y un representante de los padres de familia).

Capacitar a los directores y maestros para aumentar su capacidad de autogestión.

Asegurar el empleo al maestro, pero no su permanencia en un centro educativo.

Definir un salario mínimo, el cual puede ser aumentado de acuerdo a los recursos financieros de los centros.

Autorizar a los centros para recolectar fondos (mediante cuotas simbólicas flexibles aceptadas por los padres de familia; mediante la gestión de proyectos financiados por el sector público (varios ministerios), el sector empresarial y organizaciones de cooperación).

Estimular la innovación curricular y organizativa.

11.3. La atención especializada al nivel

A la base de cualquier mejoría en la calidad educativa está la necesidad de unir y coordinar las líneas técnicas y administrativas. Esto no necesariamente requiere de aumentos en el personal, sino de una racionalización y especialización del mismo. El sistema de supervisión, por ejemplo, debería desarrollar un componente de especialización acorde con el nivel medio. Esta tarea debe emprenderse junto con la revisión curricular y como una forma para apoyarla y estimularla.

Análisis de la administración del sistema educativo sugieren la creación de cinco regiones y catorce gerencias departamentales como un paso para experimentar las posibilidades y los riesgos de la descentralización. Tomando en cuenta esta recomendación, pueden crearse equipos asesores del nivel medio que dependan de gerencias departamentales o, por lo menos, regionales. Estos equipos deben incluir personal especializado que ayude a los centros en aspectos técnicos, canalice información y coordine las iniciativas nacionales con las iniciativas locales. Esto requeriría la integración de los departamentos de educación media

y el sistema de supervisión. Este equipo puede desarrollar diagnósticos, analizar de experiencias y dar seguimiento focalizado a los estudiantes en el nivel de educación superior o en el mundo laboral.

11.4. El sistema de evaluación de aprendizajes

Dados los problemas curriculares y organizativos, no se justifica en un primer momento establecer mecanismos para evaluar la calidad educativa.

Sin embargo, la importancia y diversidad del sector privado y la variada eficiencia por regiones, junto al énfasis descentralizador, imponen la necesidad de evaluación en un mediano plazo. Al considerar las recomendaciones anteriores se debería tener en cuenta que ellas deben también contribuir a crear y desarrollar las condiciones culturales y las capacidades técnicas para implementar mecanismos de evaluación que permitan orientar las políticas educativas a futuro. Se deben mejorar los sistemas de información del nivel y las formas de evaluar lo que aprenden los bachilleres, según estándares. En cualquier caso, lo esencial es que los datos de la experiencia pasada ayuden a aclarar el tipo de opciones que deben tomarse en el futuro con el fin de mejorar la calidad.

Los sistemas de evaluación pueden ser muy potentes en la medida que no provoquen la resistencia de los actores, especialmente de los docentes. Para esto es indispensable que el sentido de la evaluación sea apoyar y progresar en función de las necesidades educacionales de los jóvenes. Los profesores no rechazarán medidas que no les amenacen y que, por el contrario, les ayuden a mejorar su eficiencia, teniendo en cuenta sus opiniones y dificultades.

Parte del sistema de evaluación puede ser la aplicación de una prueba nacional. Los resultados pueden utilizarse para varios propósitos: estimular el mejoramiento de la calidad mediante el uso de la información en la planificación, informar a la ciudadanía, servir como criterio de selección a las universidades y a los empleadores. La prueba debe identificar las cualidades de los estudiantes de acuerdo al perfil esperado al final del tercer año. No debe medir la cantidad de datos memorizados,

sino la capacidad de los estudiantes para adaptarse a aprendizajes futuros. La prueba puede ser elaborada por técnicos que se apoyan en profesores de secundaria, profesores universitarios y empleadores.

11.5. Preocupación por la equidad en el sistema

Se han señalado diversos problemas en cuanto a la equidad del sistema secundario. Las regiones occidental y oriental tienen problemas en cuanto a cobertura y eficiencia. Es por esto que se recomienda discriminarlas positivamente en cuanto a recursos y otorgarles una atención preferencial para solucionar los problemas señalados como generales para el nivel. En estas regiones es de especial importancia facilitar el acceso de los más pobres a través de becas y posibilidades de internado en los casos calificados y especialmente para las mujeres.

Por otra parte, se ha visto que existen problemas de financiamiento tanto a nivel institucional como individual. Para ello se recomienda la fijación de normas para pagar en los establecimientos, mecanismos estatales compensatorios para equilibrar los recursos, establecer pagos diferenciados por alumnos y perfeccionar el sistema de becas y créditos. La calidad puede estimularse si se crea un sistema de becas de estudios universitarios, cuyos beneficiarios sean los mejores estudiantes del nivel medio.

Si bien no existe discriminación por género en cuanto al acceso inicial a secundaria, se ha observado que sí se da a través del menor interés y la mayor deserción de las mujeres. La tendencia de las mujeres hacia ciertas opciones sería minimizada al generalizar el currículum y distribuir la calidad del nivel medio.

Referencias bibliográficas

- Bernal Gaitán (1974). *Evaluación sintética del sector educación observaciones sobre la reforma educativa*. San Salvador (mimeo).
- Bertrand Flores, Mauricio (1993). "The role of higher education institutions in scientific and technological development in El Salvador". A dissertation

submitted to the Faculty of the Department of Educational Leadership, School of Education and Human Development, The George Washington University, Washington D.C.

- Francisco Cajiao (1993). *Sistemas locales de educación SILED. Documento de trabajo para la reunión regional del componente de educación de PRODERE*, realizado por el Programa de Desplazados, Refugiados y Repatriados de las Naciones Unidas (PRODERE) y la Fundación de Educación Superior (FES).
- Castellanos, Alberto y otros (1986). "La situación de la educación en el período 1968-1984. Perspectivas futuras" (Tesis), Departamento de Economía (UCA), San Salvador.
- CENITEC - Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (1989). "El sistema educativo salvadoreño: problemas e implicaciones sobre el desarrollo económico", *Cuadernos de Investigación*, Año 1, 3.
- Chávez, Rogelio (septiembre, 1989). *Report of legislation and other aspects related to the educational system in El Salvador*, preparado por the Office of Education and Training, USAID/El Salvador.
- EDUCREDITO — Fondo de Garantía para el Crédito Educativo (1993). *Informe de créditos otorgados* (mimeo).
- Escamilla, Manuel (1978). "La educación en El Salvador en los últimos cincuenta años (1925-1975). Sinopsis", *Curriculum* (Revista especializada para América Latina y el Caribe), Ministerio de Educación de Venezuela/OEA/Universidad Simón Bolívar.
- Escamilla, Manuel (1981). *Reformas educativas. Historia contemporánea de la educación formal en El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones.
- Fundación Kast (1988). *Fundamentación del desarrollo social: sector educación*. San Salvador (mimeo).
- FUSADES - Fundación Empresarial para el Desarrollo Económico Social (1989). *Educación media. Sector público y privado*. San Salvador: FUSADES.
- Hernández, Misael y Aguilar, Gilberto (1986). *Situación de los centros educativos privados*. San Salvador: Ministerios de Educación, Hacienda y Planificación.
- Ministerio de Educación - Dirección General de Educación Básica (1982). *Nuclearización educativa salvadoreña*, San Salvador (mimeo).

- Ministerio de Educación (1990). *Memoria de labores 1989-1990*. San Salvador, El Salvador, pp. 17-18.
- Ministerio de Educación (1992). *Memoria de Labores 1991-1992*, San Salvador, El Salvador.
- Molina, Hugo (1978). "Sistema educativo y estructura socioeconómica", *Estudios Centroamericanos (ECA)*.
- Plan cooperativo de la Oficina de Planeamiento y Organización (ODEPOR) del Ministerio de Educación y la División de Análisis Sectorial de la AID y la Oficina Federal de Censos de Estados Unidos (1973). San Salvador.
- Vásquez, Beatriz y otros (1989). "Alternativas estratégicas para la reactivación económica de El Salvador, priorizando la satisfacción de necesidades básicas: sector educación secundaria" (Tesis), Departamento de Administración de Empresas (UCA), San Salvador.

Notas

1. Este artículo resume los resultados del trabajo sobre educación media escrito por los mismos autores como parte del "Diagnóstico del sistema de desarrollo de recursos humanos de El Salvador", realizado por el *Harvard Institute for International Development*, con la colaboración de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo y de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". Este proyecto fue financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) bajo contrato número 519-0406-A-00-3216-00. Los puntos de vista expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.
2. El estudio utilizó información de carácter primario y secundario. El primer tipo de información se recogió a través de entrevistas, grupos de enfoque y visitas a establecimientos. Se entrevistó a la Ministra de Educación, a la directora de planificación y a los gerentes regionales de educación. Se realizaron reuniones con los siguientes grupos de enfoque: (a) directores nacionales (de currículum y supervisión); (b) dos directores regionales de educación y tres jefes regionales de educación media; dos supervisores regionales, tres departamentales y seis distritales; (c) tres grupos con un total de 25 directores y tres grupos con un total de 26 profesores de institutos nacionales. Además se visitaron centros educativos públicos en Santa Ana, Chalchuapa, San Salvador y Usulután. La información de carácter secundario fue esencialmente de tres tipos: (1) estadísticas oficiales de los ministerios de Educación y Planificación, (2) documentos oficiales y legislación vigente y (3) investigaciones y análisis realizados previamente.
3. La educación media que existió en El Salvador desde 1841, fue reformada en 1945. Antes de este año, la educación secundaria se diversificaba en bachillerato, magisterio, formación del oficinista y formación del contador.
4. La tasa de escolaridad es un valor relativo: es la relación entre la matrícula en un nivel y la población que puede estudiar en dicho nivel.
5. El carácter prioritario de la educación básica aparece expresado claramente en el "Plan del sector educacional 1989-1994" del Ministerio de Educación y en el "Plan nacional de educación para todos" diseñado en el contexto de la declaración de los países miembros de UNESCO (Jontiem, 1992).
6. Datos del Departamento de Investigaciones del Ministerio de Planificación, *Encuesta de hogares múltiples, 1991-1992*, 21 de junio de 1993, Cuadro 0.
7. Según el plan nacional, cada estudiante debe prestar 200 horas de servicio gratuito a la comunidad. Este es un requisito de graduación y hay un decreto que lo obliga. Es flexible en relación al tipo de trabajo que el estudiante puede hacer. Según expresaron los jefes de educación media y algunos maestros, ayuda a que los estudiantes aprendan a planificar, a conocer las necesidades de su comunidad y a trabajar en grupo.
8. El registro académico se descentralizó en 1992. Las instituciones educativas legalizan los certificados y controlan las notas de primero y segundo año de bachillerato, mientras que los jefes de educación media legalizan los de tercer año. Sin embargo, sus testimonios muestran la necesidad de supervisar estas certificaciones y de no convertir los procedimientos en un simple trámite burocrático. Según ellos, hay instituciones públicas y privadas que negocian certificados y títulos, de modo que algunos estudiantes son matriculados, aunque hayan reprobado el grado anterior.
9. Con el propósito de descentralizar la administración y el funcionamiento de los servicios educativos, la nuclearización eliminó el antiguo sistema de supervisión, organizado en función de circuitos escolares. Se crearon 395 núcleos educativos, cada uno de los cuales tenía un director. El núcleo promovería la apertura de las escuelas en la comunidad (Ministerio de Educación, 1982).

10. Dado que no tenemos datos desagregados, hemos utilizado como aproximación la población de 15 a 18 años para calcular estos valores de cobertura.
 11. "Ley General de Educación", *Diario Oficial*, Tomo 308, N° 162, San Salvador, 4 de julio de 1990. Según la "Ley General de Educación" de 1971, la educación media tenía las siguientes finalidades: (a) continuar la formación del educando y prepararlo para su ingreso a los estudios superiores y (b) capacitar al educando para integrarse a un campo especializado de la vida laboral.
 12. Hay, sin embargo, algunos técnicos y profesores con título universitario (ingenieros por ejemplo) en las asignaturas vocacionales. Esto ocurre especialmente en algunos centros privados y públicos grandes.
 13. El docente idóneo es aquel que no tiene título de docente o trabaja en un nivel para el cual no ha sido preparado (docente III enseñando en básica o docente II enseñando en bachillerato). Según la opinión de los directores y los maestros hay muchos docentes idóneos. En la región central nos informaron que el Ministerio ha hecho muchos nombramientos en los últimos tres años. Es probable que a eso se deba el bajo porcentaje indicado por el Departamento de Recursos Humanos.
 14. Los cálculos de eficiencia interna fueron realizados por Jorge Quintana. Esencialmente, el análisis de eficiencia está basado en el tiempo que tarda una cohorte de estudiantes para graduarse de bachiller a partir del décimo grado. Según la metodología de Ernesto Schiefelbein, en el primer año la tasa es del 7 por ciento, del 4 por ciento en segundo y del 1 por ciento en tercero. Además, se requieren 1.3 años para que un alumno ascienda de un grado a otro y la tasa de desperdicio es del 22.2 por ciento.
- Finalmente, la tasa de promoción es del 96.5 por ciento en tercer año.
15. En 1991 hubo 11,057 graduados de tercer año en el sector público y la matrícula inicial había sido de 11,733 alumnos. En el sector privado estas cifras fueron 10,810 y 12,800, respectivamente.
 16. La diferencia es de 0.72 año escolar. Si se consideran diez meses, equivalen a 7.2 meses.
 17. Las migraciones por estudio normalmente se producen en las transiciones entre niveles, como puede suceder, por ejemplo, entre secundaria y el nivel superior o entre básica y bachillerato.
 18. Klees, Steve y Dewees, Anthony, cálculos realizados como parte del estudio de mano obra, en "Evaluación del sistema de recursos humanos", HIID, 1993. Los cálculos están basados en los datos de la *Encuesta de Hogares Múltiple, 1993*.
 19. Estimaciones de Paulina González y Joaquín Samayoa en el análisis de la educación superior, "Diagnóstico del Sistema de Formación de Recursos Humanos", HIID, 1993.
 20. Por ejemplo, hacer de la Comisión de Educación y Trabajo, creada por la reciente "Ley General de Educación", un organismo activo y dinámico.
 21. Una figura, por ejemplo, es lo que se ha concebido como Sistemas Locales de Educación (SILED). Estos sistemas responden a un concepto y representan una posibilidad para incorporar actores diversos interesados en la resolución de los problemas educativos en una localidad. Lo local es una dimensión relativa, pues puede abarcar una comunidad, un distrito, una región o la nación. La noción de los SILED ha surgido dentro del Programa de las Naciones Unidas para Desplazados y Repatriados de El Salvador (PRODERE). (Cajiao, 1993).