

Administración y descentralización del sector educación

Sandra Vásquez de Barraza, Henry Forero
Noel McGinn, Iván Nuñez, Carlos Varas

Resumen

Análisis de la situación del sistema educativo nacional desde la perspectiva administrativa, enfatizando la necesidad de la descentralización. El estudio no se limita a señalar las fallas administrativas y los defectos ocasionados por la excesiva centralización del sistema, sino que sugiera toda una serie de medidas para corregir y mejorar la educación así como para optimizar los recursos materiales y humanos.

1. Introducción

Paulatina pero consistentemente se ha ido reconociendo en todos los sectores políticos la importancia que tiene la educación en la construcción de un sociedad pacífica, democrática, equitativa y justa. Por ello, el proceso de evaluación de la administración ha tenido como fundamento las siguientes consideraciones.

La reforma y la modernización administrativa son condición necesaria para asegurar eficacia en el uso de recursos destinados al sector. Los recursos del sector han disminuido sistemáticamente, sin embargo, cualquier esfuerzo nacional por incrementar la inversión y el gasto en educación será insuficiente si no se adoptan medidas administrativas que aseguren la eficiencia y eficacia de los recursos limitados.

La democratización, la equidad y el fomento de la calidad educativa requieren la optimización y racionalización en la orientación y gestión de los recursos disponibles. Promover y adoptar decisiones orientadas a fomentar la equidad y la democracia en el sistema educativo, requiere transformar el sistema de administración para asegurar que todos los educandos tengan acceso a servicios que no difieran en su calidad.

La desvinculación del sistema educativo de los requerimientos de la base productiva y de las perspectivas de desarrollo requiere adoptar medidas administrativas que fomenten y cualifiquen la participación de la sociedad civil en la gestión educativa. Esto es fundamental para que haya comunicación que dé sustancia a la educación y mayor impulso al proceso de desarrollo económico social.

Históricamente, la sociedad salvadoreña demuestra iniciativas de organización para la satisfacción de sus necesidades básicas que requieren reconocimiento y potencialización. El conflicto armado generó espacios de descentralización de servicios que, tradicionalmente, fueron asumidos por el Estado. En el proceso de modernización del Estado, deben considerarse como base y fundamento.

En la formulación de propuestas, se consideró que administrativamente el Ministerio de Educación tiene opciones que se ubican dentro de un proceso continuo que abarca: en un extremo, la desconcentración ministerial, orientada a normalizar su acción para resolver los problemas básicos de gestión y para contactar recursos o instancias ubicadas en niveles locales. Así, las oficinas ministeriales desconcentradas, estimularán la participación en la gestión educativa. En el otro extremo está la liberación de la responsabilidad de administrar los centros escolares y el personal docente, conservando o desarrollando las funciones de prospectiva y propuesta estratégica, normativa educacional, evaluación, asignación compensatoria y focalizada de recursos y apoyo técnico al mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

La velocidad con la que se transite de un extremo a otro dependerá de las decisiones políticas de carácter estratégico que sean adoptadas por el próximo gobierno, las cuales requieren la concertación de todos los sectores. Sin embargo, cualquier modificación que se pretenda realizar en el sector educación debe estar en concordancia con la política global de modernización del Estado salvadoreño. Las reformas que se emprendan en la estructura del Ministerio de Educación deben enmarcarse y coordinarse con el proceso de modernización global del sector público; en caso contrario, serán infructuosas por no contar con condiciones externas favorables y representarán costos políticos altos e innecesarios.

2. Los problemas principales

La reforma del estilo de administración debe partir de la delimitación de los problemas y de las debilidades. Los problemas que deben tenerse presente en el proceso de reforma son diez, los cuales

se definen de la siguiente manera.

2.1. Complejidad y obsolescencia del marco jurídico

El sistema educativo salvadoreño, su estructura y sus funciones de administración están normados y regulados por las disposiciones de la Sección Tercera de la Constitución. En ésta se reconoce el derecho a la educación y se garantiza la libertad de enseñanza, a la vez que se señalan las responsabilidades fuertes y diversificadas del Estado en relación con la educación, en todos sus niveles, y con la promoción de la cultura.

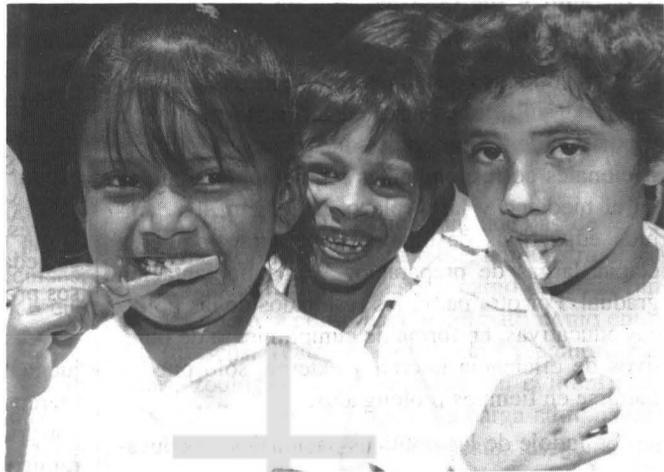
Según las disposiciones constitucionales, se ha configurado un conjunto de normativas legales y reglamentarias. Las principales están contenidas en la "Ley General de Educación", de 1990; la "Ley de Servicio Civil", de 1961; la "Ley de la Profesión del Maestro", de 1969; la "Ley del Escalafón Magisterial", de 1971, con su reforma de 1987, y en numerosas leyes que constituyen derechos o beneficios para el personal de educación. Además, inciden en la gestión educativa el "Reglamento Interno del Organismo Ejecutivo", las "Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto" y otras.

Desde un punto de vista técnico, puede observarse una variedad excesiva de instrumentos legales, cada uno de ellos especialmente detallado y en algunos casos con repeticiones, como los artículos sobre los derechos y deberes del personal docente, que provienen de la "Ley de la Profesión del Maestro" y que se reproducen textualmente en la versión vigente de la "Ley General de Educación".

En varias leyes, como en la "Ley General de Educación", se observa un marcado carácter programático. Establecen un deber ser que es ampliamente compartido, pero que, en buena parte, no es llevado a la práctica por la estrechez de recursos y por otras limitaciones en el desarrollo del país y de la educación.

Además, se incluyen normas que serían más propias de instrumentos técnicos como circulares o manuales o en documentos de política educativa y no de normas legales. Así, por ejemplo, en la referida "Ley General de Educación" se enuncian

los diversos fundamentos de la educación, los principios y los objetivos generales de la misma y, lo que es más sorprendente, hay un capítulo dedicado a las "características" de la educación nacional. También llama la atención que se dediquen capítulos a "los métodos y recursos del hecho pedagógico" y a los criterios y orientaciones para establecer el currículo nacional. Es poco aconsejable formalizar en instrumentos legales conceptos y normas que pertenecen más bien al ámbito filosófico y técnico-pedagógico, que requieren responder a la dinámica del pensamiento.



En cambio, llama la atención que no haya mayores referencias a la vinculación de la educación con el desarrollo económico, científico y tecnológico ni social. Los conceptos incluidos en la legislación tienen un sello estrechamente educativo y no invitan a la apertura del sistema, de los centros y de la profesión docente a las corrientes y procesos externos. Tampoco favorecen la vigilancia de la sociedad, de las comunidades locales y de los padres de familia sobre las acciones y resultados de la educación.

Por otra parte, en la Constitución y en algunas de las leyes mencionadas se puede encontrar una concepción de Estado centralizado y proveedor directo y casi monopolístico de servicios sociales.

Es interesante notar que algunas disposiciones del texto original de la "Ley General de Educación" que proponían criterios de descentralización y desconcentración, fueron posteriormente condicionadas a respetar el derecho a la estabilidad de los docentes; otras normas de la misma ley, que posibilitaban la administración municipal de la educación y el traspaso de centros oficiales a la administración privada sin fines de lucro fueron derogadas. Otras leyes son muy antiguas, pues fueron dictadas a comienzos de los años sesenta o comienzos de los setenta, y muchas de sus disposiciones merecerían actualizarse.

Hay también numerosas normas no respetadas. Sólo a modo de ejemplo se señalan las que esta-

blecen la participación consultiva de los maestros en la formación de la política educativa y en la preparación del currículum, la que prohíbe el abandono de labores durante la jornada de trabajo, la que establece un sobresueldo a los maestros según el lugar y tipo de centro donde labore, y la que ordena que el Estado debe planificar la formación de los administradores para obtener el número adecuado y cubrir las necesidades de la población.

Se observa la existencia de, por lo menos, dos leyes que regulan jurídicamente el desempeño de la profesión educativa, la "Ley de la Profesión Docente" y la "Ley del Escalafón del Magisterio Nacional". Ambas tienen en común el predominio de los derechos y beneficios por sobre las obligaciones y los deberes de los educadores, y una consideración insuficiente de las necesidades del sistema educativo y de su gestión eficiente. Corresponden a una concepción de Estado fuertemente protector y con acentos populistas, que sin duda ha quedado superada por la evolución reciente.

Una institución que parece anómala, no sólo en la formalidad jurídica, sino también en el funcionamiento real de la gestión, es la de los tribunales y las juntas. Esto tiende a reforzar la autonomía corporativa de los educadores, tanto por su composición, de la que están ausentes los representantes de la sociedad civil o política, como por sus procedimientos y atribuciones, que son contradictorios con los de una gestión moderna de personal.

2.2. Débil y limitado proceso de definición de las políticas educativas

Las políticas educativas son políticas de estatales y no sólo gubernamentales. Por la naturaleza específica de los procesos educativos, las políticas nacionales correspondientes requieren continuidad en el mediano y largo plazo. En efecto, los cambios educativos destinados a perdurar requieren etapas largas de preparación y una implantación gradual. Por otra parte, los resultados de las políticas educativas, en forma de cumplimiento de objetivos de eficiencia interna y externa, sólo pueden medirse en tiempos prolongados.

La índole de las políticas nacionales de educación debe superar, en consecuencia, la estrechez temporal de los períodos gubernamentales y requiere un tiempo político que sólo puede tener si se las considera "políticas de Estado". Por otra parte, la magnitud de la escasez de recursos de los sistemas educativos, exige esfuerzos nacionales de acopio de mayores recursos que sólo pueden obtenerse mediante la concertación entre el Estado y los sectores sociales e institucionales.

Deben considerarse también fundamentos tales como los procesos de consolidación y perfeccionamiento de la democracia, que tienen como eje una ampliación de la participación social en los asuntos públicos, entre ellos los relativos a la educación. El mejoramiento cualitativo de la educación, por último, pasa por la apertura de los sistemas escolares y del currículum a las necesidades básicas de aprendizaje y a las variadas demandas de la modernización de la sociedad. Esa apertura debe alcanzar también los modos cómo se generan las políticas y se gestionan las organizaciones educativas.

Lo señalado contrasta con el carácter episódico con que históricamente se han formulado las políticas educativas en El Salvador, que en el pasado frecuentemente se asociaban a la persona de los ministros del ramo y duraban lo que éstos en la cartera.

En el presente, existen condiciones maduras para innovar. Las políticas del actual gobierno representaron un avance en cuanto a atenerse a un plan orgánico establecido al inicio de su gestión.

El ministerio mantuvo las líneas fundamentales de este plan hasta prácticamente el término del período. Es necesario profundizar en este sentido y generar políticas estatales, provistas de un respaldo nacional amplio a sus lineamientos fundamentales. Se requiere la configuración de acuerdos básicos sobre educación entre los distintos grupos de interés. Es indispensable un esfuerzo de toda la sociedad para financiar crecientemente con recursos propios las vastas necesidades educativas.

Los acuerdos de paz, el diálogo político y el juego electoral democrático en marcha son bases y marcos promisorios de una posible empresa de construcción de acuerdos nacionales para el mejoramiento de la educación, que proporcionen el fundamento social de una política educativa del Estado que hasta ahora ha faltado.

Las políticas educativas responden formalmente a los lineamientos establecidos en el plan nacional de desarrollo 1989-1994 y al plan del sector educación correspondiente al mismo período. Los retos educativos se enuncian en ambos planes de manera sectorial, sin posibilidad para integrarlos con las necesidades concretas y con los desafíos del desarrollo económico del país. Por otra parte, su diseño está condicionado a la disponibilidad de recursos, a la cooperación internacional y a la escasez de información que lo fundamente y actualice. En la planificación estratégica de largo plazo no se ha encontrado una expresión para el sector ni una formulación de políticas estatales que sobrepasen las proyecciones de un período gubernamental.

No existe mecanismo de asesoría directa a los titulares de la cartera de educación, salvo la que pueda prestarle el sistema de planificación del propio ministerio. Sin embargo, éste se ha orientado más a la gerencia de las operaciones del ministerio, las cuales incluyen los proyectos de cooperación internacional, que a preparar técnicamente decisiones sobre políticas estratégicas.

Tampoco se han encontrado espacios orgánicos para comunicar y concertar formalizada y permanentemente entre el ministerio y sus autoridades principales y los representantes de las entidades y de las organizaciones sociales y gremiales

Los cambios educativos destinados a perdurar requieren etapas largas de preparación y una implantación gradual.

vinculadas al sector, como podría ser el consejo de educación y trabajo, contemplado en la "Ley General de Educación", pero no fundado en los hechos. Las políticas educativas han estado condicionada por las limitaciones de índole presupuestaria y por la escasez general de recursos, agravada por la situación de conflicto armado que se vivió en el país.

La planificación y adopción de políticas también está afectada por programas importantes de mejoramiento educativo provenientes de la cooperación internacional. Estos programas tienen distintos objetivos, orientaciones, alcances y plazos. Aparte de inyectar recursos nuevos y necesarios, estos programas pueden complicar la toma de decisiones y el carácter orgánico que debe tener la conducción del sector.

La toma de decisiones está afectada por último, por la baja calidad, la diversidad, la pertinencia y la confiabilidad de la información disponible. No hay todavía un sistema de evaluación de la calidad de la educación, aunque se trabaja en ese sentido a través de uno de los componentes del proyecto *SABE*. La investigación educativa es escasa.

La necesidad de generar políticas educativas estatales, basadas en amplios consensos que deben construirse en diálogo y negociación entre los diversos actores, hace especialmente importante la función de asesoría especializada para los titulares del ramo. A la fecha, este requerimiento no existe debido a las debilidades del aparato de planificación, por su orientación a la gerencia de operaciones y por la escasez de información apropiada. En consecuencia, es indispensable superar el vacío señalado. El ministro y el viceministro deben contar con apoyo técnico suficiente, tanto en personal calificado especialmente dedicado a la asesoría, como en disponibilidad de la información y en la calidad de ésta. Parte de esta asesoría debe sustraerse de los asuntos coyunturales y dedicarse especialmente a generar pensamiento y propuestas de largo plazo.

2.3. Amplitud innecesaria y debilidades en los espacios de acción y competencia del ministerio

El Ministerio de Educación, además de la estructura propia de un órgano que administra el sistema educativo formal, está a cargo de otras funciones como la conservación del patrimonio cultural (museos, Teatro Nacional, etc.) y natural (parques, zoológico, etc.), la extensión cultural (cientos de casas de la cultura) y otros. La carga administrativa y política que representan estos espacios, por su variedad y por su gestión centralizada, impiden a las autoridades concentrarse en los aspectos esenciales del sistema educativo como son su calidad, cobertura y pertinencia.

Dada la magnitud del desafío educativo, orientar los esfuerzos a espacios poco relevantes impide eficiencia y eficacia en la gestión, porque se desvía la atención de otros espacios que son fundamentales para el desarrollo educativo y económico. Actualmente, el Ministerio de Educación no puede responder adecuadamente a las perspectivas y a los requerimientos del desarrollo del país en la promoción de la investigación científica y tecnológica, y en el diseño y fomento de los procesos de capacitación laboral, porque históricamente no ha estado suficientemente integrado al quehacer en el ámbito económico productivo nacional. La política industrial o productiva nacional es ajena a los espacios y objetivos del sector educativo por lo que la educación continúa desvinculada del proceso productivo. La dicotomía en el enfoque del desarrollo se refleja en la conformación y en el funcionamiento de los gabinetes gubernamentales, donde tradicionalmente el sector educación y el proceso educativo han sido considerados como un servicio y no como una inversión económica productiva, tal como lo requieren las nuevas exigencias del desarrollo.

2.4. La rigidez e ineficiencia de la estructura orgánica y del estilo de funcionamiento

El Ministerio de Educación tiene una estructu-

ra orgánica y funciones propias de los sistemas educativos gestionados bajo un régimen estatal fuerte y centralizado. Un rasgo distintivo de este tipo de gestión es el predominio de las relaciones verticales o jerarquizadas entre las unidades y los funcionarios, y la dificultad para mantener comunicaciones y compromisos de trabajo de carácter horizontal. A pesar de los avances recientes para superar este obstáculo, en el Ministerio de Educación actual todavía hay mucho por hacer en esta línea. Los programas de asistencia técnica están contribuyendo a dinamizar estas relaciones, al proporcionar un mayor profesionalismo y disminuir la burocracia.

Es necesario tener presente que las estructuras de la administración pública de un país surgen como consecuencia de la combinación de propósitos y recursos. Los propósitos son determinados por el sistema político que al mismo tiempo asigna un conjunto de recursos para su logro. La eficacia o el cumplimiento de los objetivos está estrechamente vinculado a la manera cómo se usan los recursos, es decir, a su eficiencia.

Como los recursos, además de escasos, son de uso alternativo, las formas de organización pública pueden ser muy variadas y todas ellas pueden estar destinadas a conseguir los mismos objetivos. Este aspecto, aunque obvio, es clave para comprender los procesos de reforma con los cuales se intenta resolver la inadecuada combinación de eficacia y eficiencia con que las comunidades perciben que el sistema político está enfrentando los problemas nacionales. Explica también el entusiasmo de los sistemas políticos por llevar a cabo reformas en el sector público, como creación de nuevos servicios, supresión de otros o la descentralización de las estructuras. Naturalmente, no existe la solución única válida permanentemente. Lo único que hay son soluciones más o menos funcionales a momentos y requerimientos específicos. La estructura orgánica requiere flexibilidad para adaptarse a la dinámica y a los nuevos requerimientos y esto demanda una unidad de desarrollo institucional.

Al observar la estructura de la administración pública del país, las primeras impresiones son similares a las que ocurren frente a las de cualquier

otro país: desorden, crecimiento inorgánico, cruzamiento de competencias, etc. Lo mismo ocurre al examinar los sistemas de personal y de administración financiera: son frágiles y muy permeables a la politización.

El sector educación se presenta, en términos generales, como una estructura muy frondosa, es decir, con abundancia de unidades dependientes de abundantes direcciones. Es decir, el número de unidades supera las posibilidades de un ámbito de control jerárquico que pueda funcionar realmente. Esto provoca la existencia de feudos que tienden al aislamiento e inevitablemente, al desperdicio de los recursos.

El subsistema administrativo de la educación es percibido como insuficiente tanto por sus actores principales como por el sistema político. Así, están dadas las condiciones para que se presenten propuestas de reforma que tengan posibilidades de implementarse aunque, naturalmente, sin garantías absolutas de éxito.

A nivel central, la oficina de planificación es responsable de la programación, que se basa en los aportes y en las propuestas de las distintas unidades del Ministerio de Educación. Esa programación se concreta en objetivos y en metas anuales para cada una de ellas. Sin embargo, en la práctica, esta función se desarrolla con una dinámica diferente a la de la elaboración presupuestaria. Tradicionalmente ha sido una programación basada en las necesidades declaradas que, al no corresponder con la asignación de los recursos, se transformó en un ejercicio sin mucho sentido. De aquí que recientemente la programación se haya ajustado a los recursos con que realmente se cuenta. No obstante, la programación no siempre es respetada por las unidades institucionales ni se monitorea adecuadamente su cumplimiento.

La información se ve afectada por la debilidad o por la ausencia de las estadísticas necesarias, por la carencia de mediciones de la calidad de los aprendizajes y del rendimiento del sistema y por la escasez de investigación educativa en el Ministerio de Educación y fuera de él. No existe una función sistemática de evaluación, ni de la calidad educativa (aunque se han dado pasos en esta direc-

ción con la creación de una Unidad de Análisis de la Calidad Educativa y los aportes de programa (SABE) ni de la eficacia y eficiencia de la gestión.

En el organigrama del Ministerio de Educación no se encuentra una estructura que permita el desarrollo de la función de consulta, que posibilite enriquecer y respaldar la planificación educativa y la adopción de las grandes decisiones de política con el aporte de la sociedad civil.

La dinámica de la gestión ha generado la conformación de una Comisión Nacional de Coordinación Educativa (CONACORE), integrada por los titulares, los tres directores nacionales del ministerio, el jefe de la oficina de planificación y los tres gerentes regionales del ministerio. Paralela y articuladamente, funcionan otras entidades como el Grupo Técnico de Proyectos y la Unidad de Análisis de la Calidad Educativa. Estos órganos internos permiten, a la vez, enriquecer la reflexión del ministro y del viceministro para tomar decisiones y coordinar funcional y territorialmente las operaciones del sistema. Sin embargo, estas instancias no están institucionalizadas ni legalizadas como para que formen parte de la estructura permanente del nivel central del ministerio, situación que amenaza su continuidad en la próxima gestión.

El cumplimiento de las funciones, el logro de objetivos institucionales y la evaluación de los resultados están limitados por la difusa concepción de las funciones y de los objetivos del Ministerio de Educación y por las concepciones estatizantes de su labor. La organización y el funcionamiento ministerial están en proceso. Sin embargo, se tiene la sensación que este proceso carece de objetivos definidos, porque no se ha partido de la misión institucional. Consecuentemente, la funciones renovadas que debe asumir el ministerio ante la nueva situación y las perspectivas del desarrollo están, en la práctica, no definidas. Reflejo de esta situación es que se carece de estructura y funcionamiento organizativo institucionalizado, lo cual ha generado multiplicidad y simultaneidad de organigramas y la ausencia de un manual de organización y funcionamiento.

Existe debilidad en la delimitación de las fun-

ciones técnicas entre las unidades del nivel central, lo cual genera duplicidad de acciones entre unidades del mismo nivel y entre los niveles territoriales, generando desperdicio de unos recursos que de por sí ya son escasos. El centralismo de la gestión técnica ha llevado a delegar en las regiones la programación y el seguimiento, lo cual impide el fortalecimiento de los equipos descocentrados a nivel regional.

En las relaciones verticales y horizontales es evidente la dispersión, la atomización y la existencia de vacíos en la gestión. Los espacios de investigación y evaluación educativa y administrativa no están contemplados en la estructura ni en el funcionamiento actual. Las líneas de dependencia y control entre los niveles territoriales son imprecisas.

La administración no asigna importancia a los procesos de evaluación del rendimiento académico, a los resultados y logros, ni al desempeño del personal docente y administrativo. No existe la investigación educativa, científica ni tecnológica.

El estilo de gestión se limita a la participación de otras instancias con capacidad o potencial para administrar procesos educativos de manera descentralizada. Se desperdician experiencias y recursos que permitirían incrementar la productividad y la eficiencia. En los proyectos de investigación no se ha potencializado la capacidad de los centros de investigación de las universidades y de las instituciones privadas. Funcionalmente, el sector privado ha tenido poca motivación para participar y aportar en el proceso de formulación de políticas educativas para el desarrollo del sector, posiblemente por la visión parcial que se tiene de la educación, limitándola a un servicio, y por la falta de conciencia sobre el papel que la educación podría tener en el proceso de desarrollo.

Se han creado condiciones adversas a la competitividad, productividad y eficiencia en el sistema; existen actitudes de poca motivación, apatía e indiferencia que afectan negativamente los procesos y resultados.

Geográfica y poblacionalmente la distribución de los recursos genera concentración e inequi-

dades que condicionan las oportunidades de los educandos para tener acceso a un servicio oportuno y calificado. Se requiere adoptar procesos más objetivos para distribuir y asignar los recursos.

La coordinación entre el componente educativo y cultural es débil o inexistente, provocando desperdicio de recursos a nivel regional y departamental, lo cual genera desperdicio de espacios para la educación no formal. Los niveles territoriales carecen de ingerencia en la conducción de los recursos culturales, juveniles y deportivos, debido al centralismo administrativo. La educación física en los centros es limitada. El desarrollo físico, como parte del desarrollo integral, está prácticamente concentrado en la enseñanza media. Dada la organización y estructura de mando, las regiones no tienen ingerencia alguna sobre estos recursos.

La concentración de la toma de decisiones y de los recursos genera inequidades y deficiencias en el control y la supervisión. Existen acciones y unidades atomizadas que, no siendo prioritarias, absorben recursos considerables. La estructura orgánica y el funcionamiento tienden a mantener y fortalecer compartimentos estancos que obstaculizan el proceso de modernización del sector.

2.5. La insuficiencia presupuestaria agravada por las ineficiencias en el gasto

La ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación enfrenta difíciles problemas de financiamiento. El sistema político debe reconocer la importancia de incrementar sustancialmente los recursos destinados a la educación en función de la construcción de una sociedad democrática, equitativa y justa. Sin embargo, para tener el impacto esperado, es fundamental asegurar la eficiencia y la eficacia de los recursos, superando los problemas de estructura, modalidad de gastos e incentivo profesional, particular y prioritariamente en la actividad docente en el área rural así como las deficiencias en el sistema de control por nivel educativo y territorial. Cualquier incremento de recursos financieros será irrelevante e innecesario, aunque costoso, si no se adoptan medidas para mejorar la eficiencia administrativa.

El proceso de formulación del presupuesto ordinario es más bien repetitivo. Anualmente el Ministerio de Hacienda establece los lineamientos para elaborar los anteproyectos de presupuesto, los cuales se difunden en cada sector. Cada instancia responsable de administrar programas presupuestarios presenta el anteproyecto respectivo limitado, por lo general, al funcionamiento.

La estructura del presupuesto ordinario es histórica. Por lo general se agregan los programas presupuestarios que reflejan las iniciativas "momentáneas" sin que esto signifique una reestructuración o supresión de programas o clases presupuestarias obsoletas. La estructura presupuestaria está centralizada, pues la mayor parte de los programas son administrados a nivel central; por otro lado, como instrumento de planificación y de control no refleja las políticas ni prioridades del Ministerio de Educación.

Formalmente, el presupuesto ordinario está regionalizado, pero su gestión está centralizada. Esto limita la disponibilidad y la oportunidad de los recursos programados por las regiones. Se detectan muchas limitaciones para utilizar los recursos asignados, lo cual genera poca eficiencia y eficacia en el gasto de educación en rubros que no corresponden al pago de salarios, como materiales, equipos, etc.

Los criterios para aprobar los desembolsos y la poca agilidad administrativa reducen la ejecución presupuestaria a seis meses. En el primer trimestre, por política del Ministerio de Hacienda, no se aprueban desembolsos y en el último trimestre se niegan, por ser fin de año. Por lo tanto, el tiempo disponible para la ejecución presupuestaria es limitado y obliga a solicitar desembolsos que buscan "gastar" el recurso para que no sea transferido al fondo general de la nación y no, como la racionalidad y eficiencia lo exigirían, para satisfacer las necesidades del funcionamiento y del desarrollo del sector.

Hay una casi inevitable descoordinación entre la formulación de los planes de acción y el proceso presupuestario, el cual se limita a mantener el funcionamiento de la estructura burocrática. El presupuesto no es un instrumento que refleje las

políticas ni las prioridades; es el financiamiento externo el que permite implementar las decisiones políticas sobre las prioridades.

La ejecución del presupuesto presenta innovaciones desde finales de 1993. El Ministerio de Educación ha sido seleccionado como institución piloto para introducir el sistema de contabilidad *ex post* basada en el "Documento de avance de fondos públicos", que supone agilizar el gasto trimestral. El plan anterior persigue agilizar y mejorar el control del gasto público. Trimestralmente se determinan las necesidades de fondos, se obtiene autorización del Ministerio de Educación para los gastos mensuales y posteriormente se requiere la de la Corte de Cuentas y la del Ministerio de Hacienda.

La introducción de este sistema ha generado mayores obstáculos para la gestión presupuestaria, aparte de contradecir la descentralización y la agilización presupuestaria, por la burocracia que genera y fortalece. El nivel central carece del recurso técnico necesario para revisar y aprobar los fondos, lo cual afecta la ejecución de las actividades y pone en peligro el aprovechamiento de los recursos asignados. Las regiones y unidades técnicas deben formular trimestralmente los documentos para ejecutar mensualmente los gastos. Así, pues, en esta gestión, se dan deficiencias en la capacitación del personal técnico administrativo.

El Ministerio de Educación ejerce un control parcial del presupuesto extraordinario. Este control lo ejerce sobre aquellos proyectos gestionados directamente, pero carece de influencia sobre los proyectos financiados por instituciones descentralizadas o autónomas. En el caso de los proyectos de inversión en el sector, esto representa una amenaza para la rentabilidad de dichos proyectos porque el Ministerio de Educación no siempre es capaz de prever ni de hacer efectivo los gastos de funcionamiento, particularmente el nombramiento y el pago de los docentes.

Dentro del Ministerio de Educación no existe una sola instancia de

control financiero contable. Por lo tanto, desconoce los montos asignados. La Oficina de Proyectos de Cooperación Internacional administra, controla y supervisa los recursos de los proyectos financiados internacionalmente; para ello cuenta con su propio sistema de información y control contable. Ahora bien, la Dirección Nacional de Administración y la Dirección de Finanzas no tienen ingerencia en este ámbito.

Aunque se han invertido considerables recursos extraordinarios en infraestructura educativa, se considera necesario hacer un análisis más cuidadoso de la inversión para asegurar su eficiencia. Actualmente existen múltiples instituciones que tienen recursos para renovación, ampliación o mantenimiento de la infraestructura que requieren de coordinación, en función de las prioridades nacionales para el desarrollo de la educación.

Es obvia la descoordinación entre las instancias públicas y autónomas que administran recursos extraordinarios para financiar proyectos de inversión sectorial por la ausencia de una instancia sectorial que coordine las iniciativas privadas y comunales con las políticas y prioridades del Ministerio de Educación. Superar esta deficiencia orgánica requiere integrar la planificación y la gestión de los recursos ordinarios y extraordinarios. Es necesario tener mayor control sobre las iniciativas de gestión de proyectos financiados por la cooperación internacional. De hecho, esto último ya



se está haciendo. De esta manera se espera evitar la generación de estructuras paralelas así como prever la integración administrativa y la continuidad financiera.

Una de las deficiencias que afecta el tiempo disponible para la enseñanza aprendizaje es la centralización del sistema de pagos, lo cual obliga al docente a emplear tiempo para hacer efectivo su salario. Existen 29 pagadurías habilitadas por el Ministerio de Educación, pero éstas están concentradas en San Salvador. En los departamentos funcionan pagadurías habilitadas por el Ministerio de Hacienda, lo cual genera problemas de coordinación y oportunidad en el pago de los docentes. El sistema de pago adoptado por EDUCO también genera retrasos por el trámite burocrático, aun cuando ha creado espacios que obligaron al Ministerio de Hacienda a introducir innovaciones administrativas.

2.6. Las debilidades en el perfil y la distribución de los recursos humanos

Hay deficiencias de desempeño y en los resultados del recurso humano. En muchos casos, la baja productividad se justifica por insuficiencias salariales, sin embargo, la adopción de medidas para incrementar indiscriminadamente los salarios o el retiro voluntario, han desestimulado la calidad, la productividad y la permanencia de los más capaces.

Existen vacíos en la administración del personal por la inexistencia de un sistema de reclutamiento sobre bases objetivas y de un sistema de contratos y evaluación de rendimiento de personal. De igual manera, se resiente la no adopción de medidas que estimulen el cumplimiento disciplinado de las normas y los reglamentos.

La necesidad de diseñar una nueva estructura salarial para los docentes y establecer incentivos para el trabajo rural enfrenta obstáculos legales y límites fiscales. El prestigio de la profesión docente se encuentra deteriorado económica y socialmente. Es notoria la ausencia de un reconocimiento nacional de la importancia de su ejercicio y de la carencia de un esfuerzo por innovar las modalidades de financiamiento que permitan estimular el

ejercicio profesional.

2.6.1. Lo técnico y administrativo

El comportamiento de los salarios del personal del sector refleja distorsiones en relación al nivel de responsabilidad y los requerimientos de la formación. La ausencia de políticas salariales y la consecuente definición de políticas de hecho, motivadas por presiones gremiales, han generado una estructura salarial achatada. Entre 1978 y 1993, el salario del ministro ha tenido un incremento nominal del 2.8 por ciento y el de un profesional en cargos técnicos, el equivalente al 8.9 por ciento. Esto contrasta con el incremento para los cargos de ordenanza y motorista, equivalentes al 21.9 y al 23.7 por ciento respectivamente.

En términos reales, el salario del ministro y del profesional técnico han perdido el 16.5 y el 9.2 por ciento de su poder adquisitivo respectivamente, mientras que los cargos de ordenanza y motorista tiene crecimientos positivos del 6.4 y del 8.5 por ciento respectivamente. Esto ha generado el achatamiento de la pirámide salarial, la fuga de profesionales calificados al sector privado y la permanencia de personal no calificado, desempeñando funciones con salarios más competitivos que en el sector privado. El salario mínimo del personal no calificado es de 930 colones. En este sentido, la estructura de salarios del Ministerio de Educación es más competitiva que la del sector privado para cargos de menor jerarquía y preparación y menos competitiva para los niveles técnicos y profesionales.

Según registros de 1993, el personal técnico administrativo asciende a 8,469. Formalmente, el 4 por ciento ejerce cargos de dirección, el 45 por ciento es personal técnico, el 22 por ciento administrativo y el 29 por ciento de servicios. Esta estructura significa que más del 50 por ciento es personal de apoyo (administrativo y servicios). La distribución del personal según los niveles territoriales refleja la alta concentración de la organización: el 38 por ciento está ubicado en el nivel central, el 40 por ciento en la región central, el 11 por ciento en la región occidental y el 11 por ciento en la región oriental. El monto y la estructura del personal técnico administrativo no es coherente con

los requerimientos de desarrollo de los recursos humanos que plantea el nuevo rol del Ministerio de Educación.

No ha existido un proceso de selección y evaluación para la postulación de candidatos para ocupar las plazas técnicas. Los puestos técnicos y administrativos no corresponden a la realidad, dada la obsolescencia e historicidad de la ley de salarios. De esta manera, es difícil conocer los puestos y las funciones que tiene cada una de las personas para determinar los espacios de control y responsabilidad. En términos generales, puede afirmarse que la estructura orgánica genera duplicidad y desperdicio en las funciones técnicas, que en la toma de decisiones existe concentración y que se dan espacios sin control y desempeño alguno, reflejo de la ausencia de políticas y estrategias de recursos humanos.

Hace falta un sistema de evaluación de rendimientos y resultados de los empleados técnicos y administrativos. El sistema de contratación incentiva la ineficiencia y estimula poco la productividad por la inamovilidad del cargo que tienen los empleados públicos. A nivel operativo, es latente la inconformidad por el proceso generalizado de selección de los funcionarios vinculados con los intereses y las influencias políticas. La inestabilidad en los cargos de dirección ejecutiva, debida a los cambios de la administración pública, desfavorece la continuidad de las actividades y genera inestabilidades, conformismo e improductividad en el personal. Los cargos de dirección, que se perciben como temporales, no toman iniciativas para evaluar el rendimiento del personal y para adoptar medidas administrativas que permitan suprimir plazas, actividades, programas y proyectos irrelevantes ante las prioridades del sector.

La "Ley de Servicio Civil" establece procedimientos de reclutamiento y selección para contratar personal que no se cumplen. De igual manera, determina momentos e instancias de evaluación del desempeño de personal que tampoco se aplican. De su contenido se aplica, en general, sólo lo que beneficia a los funcionarios.

Los criterios de selección y contratación de personal técnico administrativo que prevalecen,

favorecen poco la competitividad del personal. La estructura salarial y el sistema de promoción incentivan la fuga de profesionales competentes que tienen mejores oportunidades en el sector privado. El sistema de prestaciones y privilegios para personal con menos calificación, motiva el crecimiento de plazas poco productivas. Por último, la inestabilidad de los cargos de dirección y mando, por el sistema que prevalece en los nombramientos, afecta la continuidad de los programas.

2.6.2. El docente

Los docentes del Ministerio de Educación, según los registros de 1993, ascienden a 26,653, incluyendo los 465 maestros de educación física y deportes. El 75 por ciento es docente I (laboran formalmente en parvularia y en los primeros seis grados de educación básica), el 20 por ciento es docente II (laboran en el tercer ciclo) y el 5 por ciento es docentes III (enseñanza secundaria). El 18 por ciento está en la región occidental, el 55 por ciento en la región central y el 27 por ciento en la región oriental.

La gestión del personal docente está afectada por condiciones provenientes de (a) la legislación educacional y, particularmente, la referida a los docentes; (b) la estructura ministerial de control y gestión de los recursos humanos; (c) la inadecuación cuantitativa y cualitativa de la formación inicial de los maestros; (d) la desmotivación y los comportamientos poco responsables de numerosos maestros, y (e) la presencia y capacidad de presión del gremialismo magisterial.

La normativa de los docentes se encuentra dispersa en varias leyes y sus reglamentos. En ellas se observa una tendencia protectora de la función del docente, expresada en la fuerte afirmación de la estabilidad laboral, en el reconocimiento de un conjunto amplio de derechos, entre los cuales sobresale la garantía de la plena ocupación y el régimen de licencias, y en los numerosos resguardos en favor del docente en el régimen disciplinario.

El sistema de escalafón contempla incentivos que premian de manera limitada la antigüedad y el nivel o tipo de formación inicial de los docentes, pero es menos incentivador respecto a los tipos de

desempeño como sería la ubicación en el área rural. Existe achatamiento en la pirámide salarial por la estructura del escalafón docente, lo cual acarrea implicaciones en la formación, la profesionalización y el aprovechamiento de los docentes con aptitudes para desempeñarse en determinado nivel.

La estructura de control y gestión de los docentes se encuentra desconcentrada a nivel regional y subregional, aunque existen algunos tipos de decisiones y procedimientos que todavía tienen lugar en el nivel central; sin embargo, parece ser que esta desconcentración es todavía insuficiente y, además, genera una confusión de dependencia de los departamentos regionales o subregionales; políticamente, dependen de las gerencias regionales y, funcionalmente, de la dirección nacional correspondiente.

Los departamentos regionales o subregionales de gestión de los recursos humanos se encuentran congestionados y no disponen de los recursos técnicos ni de los materiales suficientes, ni cuentan con información oportuna y confiable para sus procedimientos.

Buena parte de la información para la gestión del personal docente es provista por los equipos de supervisión, los cuales, además, tratan de suplir con su actividad la ausencia de un sistema de control adecuado y suficiente. En efecto, el control de los directores de los centros, particularmente los de educación básica rural, parece débil, por la dispersión y la distancia de los mismos de la gerencia regional.

La formación inicial de los docentes está en manos de las universidades, amparadas en un fuerte principio de autonomía y en el carácter privado de la mayoría de ellas. El Estado no tiene capacidad alguna para exigirles un determinado tipo de docente ni para establecer la cantidad necesaria para el sistema educativo nacional. Esto, no obstante que la "Ley General de Educación" confiere al Estado particular responsabilidad en la provisión de los docentes.

Actualmente se observa que hay suficiente y hasta excesiva oferta de maestros para la educación parvularia, el tercer ciclo básico y la educación media; mientras que hay fuerte carencia de

maestros para los primeros dos ciclos de la educación básica, lo que obliga a emplear a docentes formados para desempeñarse en otros niveles. Esta carencia se ve agravada por la escasa disposición de los egresados de las universidades para ocupar puestos en las escuelas rurales.

Esta escasez de la oferta complica especialmente una administración racional del personal y confiere a los maestros una particular capacidad de presión sobre las autoridades, alimentada además, por la tendencia protectora de la legislación y la fuerza del sindicalismo docente.

Tanto los efectos de la formación como los de las condiciones de empleo fijadas en la legislación, podrían explicar los fenómenos de desmotivación y de comportamientos irresponsables de sectores importantes del magisterio, según señalan numerosas entrevistas. A ello contribuye la debilidad del aparato ministerial de gestión y de supervisión, que no logra animar a los docentes ni controlar el cumplimiento de sus responsabilidades.

En cuanto a la organización gremial del magisterio, si bien no existe un sindicalismo docente conforme al derecho laboral, ni una negociación colectiva legalizada, las leyes reconocen a las asociaciones de educadores para efectos de representar al magisterio ante el Estado, de defender a sus afiliados en lo contencioso y de participar en la generación de políticas educativas y en el plan de estudios. De hecho, la organización gremial asume el rol del sindicalismo legalizado, canaliza y representa las demandas reivindicativas de los maestros, especialmente las salariales, y desarrolla una negociación colectiva no formalizada para todo lo cual cuenta con una fuerte capacidad de presión. Esta tendencia al sindicalismo, de hecho, se ve alimentada por las condiciones de contratación que fijan las leyes y por los montos salariales insuficientes que se asignan, en virtud de las insuficiencias presupuestarias.

La alta proporción del rubro de salarios en el financiamiento de la educación, no obstante el bajo nivel relativo de las remuneraciones, unido a los factores de gestión del personal, hacen necesaria una estrategia integral respecto a los docentes. Las dificultades en la gestión del personal docente

han llevado a encontrar fórmulas de evasión del sistema de control y gestión estatal. A ello obedece la experiencia de EDUCO, que entrega ambas cosas a la comunidad organizada, que funda escuelas con apoyo estatal. La descentralización aparece así como una vía más amplia para resolver las deficiencias señaladas. Sin embargo, las estrategias descentralizadas, como la de EDUCO o las propuestas de municipalización enfrentan o enfrentarán la resistencia de la organización gremial, cuya fuerza se ha desarrollado al amparo de un Estado centralizado y protector.

Medidas parciales o desconectadas entre sí no resolverán el verdadero cuello de botella que representa la cuestión de los docentes. Por eso es indispensable abordar el tema con una estrategia amplia e integradora, que contemple las dimensiones legales, financieras, administrativas, psicosociales y gremiales, en el marco de condiciones más amplias como la configuración de acuerdos nacionales participativos y el aumento gradual, pero sostenido de los recursos para la educación.

En la organización y el funcionamiento institucional falta claridad en los niveles de decisión y mando. Existen espacios yuxtapuestos entre la supervisión de distrito y los directores de los centros que impiden la atribución de responsabilidades para tomar decisiones. Además, se detectan carencias en los criterios de planificación y administración de los recursos docentes. En general, en el proceso de asignación de docentes no se considera la distribución geográfica y poblacional. La movilidad a que tiene derecho el personal docente impide mantener la cobertura en los centros y localidades, y satisfacer sistemáticamente la demanda potencial.

2.6.3. La supervisión

Las funciones asignadas a la supervisión son amplias y no están delimitadas, lo cual genera divergencias profundas entre el planteamiento formal y la práctica. El personal de supervisión es técnicamente clave y estratégicamente necesario

para resolver los problemas administrativos. Sin embargo, en el sector, el supervisor es percibido como un comodín de requerimiento administrativo.

A esto se agrega la no disponibilidad de recurso humano de apoyo, la insuficiencia o carencia de transporte y la sobrecarga administrativa para operativizar los proyectos de cooperación internacional. Esto hace que sea fácilmente explicable que la supervisión se reduzca a aspectos de trámite y tenga poca presencia a nivel departamental y distrital.

A este último nivel, lo más urgente es delimitar las funciones en este nivel. El supervisor distrital se supone que debe desempeñar funciones técnicas y administrativas, sin embargo, se limita a las segundas sin tener siquiera autoridad para tomar acciones correctivas o disciplinarias.

2.6.4. Los directores de los centros escolares

Se encuentran deficiencias en el proceso de selección y contratación de los directores de los centros escolares. Los criterios que prevalecen no son los más adecuados para crear condiciones de desconcentración y fortalecimiento de la administración de los centros educativos. Ciertamente, el director del centro escolar debe ser el funcionario que asegure la racionalidad, la eficiencia y la eficacia del proceso educativo. En este sentido, su espacio de responsabilidad debe ser coherente con el nivel de decisión y responsabilidad.

Muchos directores, por el reducido tamaño de la matrícula y por el número de secciones del centro, tienen un grado a su cargo, lo cual afecta el tiempo efectivo para el proceso de enseñanza aprendizaje. Los directores son propuestos para el cargo y confirmados en él por el tribunal calificador, cuyos procedimientos son concentradores y centralizados.

Para viabilizar la reforma escolar es necesario revisar, descentralizar y definir los perfiles y los procesos para establecer los requerimientos y los

El prestigio de la profesión docente se encuentra deteriorado económica y socialmente.

méritos profesionales. Es necesario fortalecer este nivel para permitir la participación de otras instancias en el proceso educativo y para controlar y optimizar adecuadamente los recursos disponibles en el centro. Las recomendaciones administrativas buscan el fortalecimiento del centro educativo como unidad fundamental en el sistema, partiendo del reconocimiento de la responsabilidad del director por el buen manejo de los recursos públicos, lo determinante en el proceso de participación comunal y por su ingerencia en el consejo distrital como instancia coordinadora y gestionaora de recursos.

2.7. La inequidad y las limitaciones de la gestión dada la organización de los niveles territoriales

La organización territorial del sector es inequitativa geográfica y poblacionalmente, y se limita a la planificación y al seguimiento. Difiere sustancialmente de la distribución territorial que prevalece en otros ministerios, particularmente, en la Unidad de Investigaciones Muestrales del Ministerio de planificación.

La existencia de niveles de desconcentración de las actividades (regiones, subregiones, departamentos, distritos y escuelas) representa un traslado de competencias muy desdibujado, pues sólo se ha delegado el seguimiento de las decisiones del nivel central, mientras que, por otro lado, se ha mantenido el mando ministerial directo sobre algunas dependencias que operan localmente, sin contacto significativo con los niveles de desconcentración.

El nivel mejor dotado estructuralmente —la región— resulta demasiado alejado de los centros educativos, dado el número elevado de centros que le corresponde dirigir. Asimismo, por sus características de oficina especializada, no se encuentra comunicada con la estructura social y productiva de la sociedad regional. También se percibe un clima organizativo de conflictividad no creativa, anomia y falta de motivación. Todo lo cual es resultado inevitable de los problemas estructurales y funcionales que enfrenta el sector.

Entre las características del funcionamiento del nivel regional del sistema de gestión educativa, se

pueden señalar algunas situaciones detectadas recurrentemente.

(a) *La gestión global de la región.* Las regiones son unidades desconcentradas, sin autonomía para decidir las políticas de su propio territorio. Se autoconsideran como entidades para dar seguimiento a las decisiones tomadas en el nivel central, que deben implementarse en la región.

(b) *La coordinación intra e interministerial.* Hay programas y actividades que se llevan a cabo en el ámbito regional sin que la estructura regional participe en la toma de decisiones, adoptadas a nivel central o en los programas internacionales. Ni siquiera se les informar lo decidido. A veces, el Fondo de Inversión Social ha construido aulas sin informar de ello al nivel regional; pero, cuando estas nuevas aulas son inauguradas, el nivel debe velar por su funcionamiento.

(c) *La gestión financiera.* Existen restricciones en la formulación y ejecución del presupuesto, que dificultan especialmente la realización del programa de inversiones. Se depende de la tramitación del avance de los fondos públicos, lo cual se demora en el Ministerio de Hacienda. De esta manera, se produce un gran desgaste en la gestión y los pagos programados no se pueden efectuar oportunamente.

(d) *La asignación de los recursos.* Entre los recursos asignados para las actividades técnicas (especialmente para los programas y proyectos con financiamiento internacional) y para las administrativas (muebles, máquinas de escribir y vehículos) hay una diferencia tal que provoca molestias importantes.

(e) *La regularidad del trabajo.* A pesar de que la ley establece jornadas de 35 horas a los maestros, se han detectado casos de maestros con tiempos mucho menores. En todas las regiones se insistió de manera especial en la inasistencia de los maestros rurales y en la imposibilidad de resolver ese problema, puesto que nadie se atreve a iniciar acciones, como el descuento de los días no trabajados o el traslado o despido de los profesores que no cumplen con las normas.

En muchos casos, el personal técnico y admi-

nistrativo goza de permisos que rebasan el contenido y los requerimientos establecidos por la "Ley de Servicio Civil" (trabajo de medio tiempo con salario completo) y en las "Disposiciones de la Ley General de Presupuesto". En la mayoría de los casos, se aducen razones salariales.

Se cree también que no existen mecanismos para asegurar la transparencia de la gestión de los directores de las escuelas ni la participación efectiva de las sociedades de padres de familia. Se mencionó también una actitud sindical inadecuada, pues los miembros del tribunal de la carrera docente protegen y amparan indiscriminadamente a los maestros más problemáticos e ineficientes, lo que transforma la potestad disciplinaria en una función decorativa.

(f) *La supervisión.* A los supervisores se les recarga su trabajo administrativo en desmedro del técnico pedagógico. Los supervisores carecen de suficiente capacitación, pues son reclutados, principalmente, por influencias políticas. Existen también roces con las unidades técnicas regionales, por insuficiente delimitación de competencias.

(g) *La información.* A nivel de región no se dispone de información confiable respecto a los requerimientos reales de cada escuela, lo que se traduce en que las peticiones de material y suministros deban hacerse de una manera repetitiva que produce excesos en algunos casos y no soluciona carencias.

(h) *La ingerencia política en la gestión.* Hay zonas en que personas ajenas a la estructura ministerial controlan el pago a los profesores, interfiriendo con la consolidación de los procesos regulares de administración. Al parecer, se generan condiciones para irrespetar el nivel regional, lo cual debilita la autoridad en dicho nivel. También se cree que existe influencia política en el nombramiento de los profesores y que no se ha logrado erradicar la costumbre de pagar favores políticos, en elecciones, con nombramientos.

(i) *El clima organizativo.* Las deficiencias estructurales, el acoplamiento de competencias, la ingerencia política, el gremialismo extremo y los problemas salariales generan compartimentos estancos (feudos), redes de privilegios y tensiones

organizativas que limitan fuertemente la eficiencia y la eficacia del sistema administrativo de la educación.

2.8. Las limitaciones para conformar un sistema integral de información

La planificación estratégica de sistemas de información es el proceso de elaboración de un plan para la definición, desarrollo y uso de sistemas de información en una organización o sector, de tal forma que éstos coincidan con sus estrategias y necesidades operativas y gerenciales, y contemplen sus prioridades y recursos, ofreciendo una adecuada relación costo beneficio.

El concepto de planificación estratégica se utiliza para denominar aquella forma de planificación que se realiza a alto nivel, enfocada al uso de los sistemas de información de importancia estratégica para la organización, en el corto, mediano y largo plazo, los cuales apoyarán las estrategias de la organización y, con esto, el logro de su misión y objetivos. El resultado de la planificación no es inalterable, por el contrario, debe ser revaluado constantemente, es decir, en la medida que se implante el plan, éste debe ser reajustado.

En el proceso de modernización del sistema de información del Ministerio de Educación no se ha contemplado, como etapa inicial, la realización de una planificación estratégica para definir con exactitud su alcance, sus características y su forma de desarrollo. El objetivo general de este proceso es definir a corto, mediano y largo plazo el desarrollo de los sistemas de información de acuerdo con la misión, metas y objetivos de la organización. Algunos objetivos específicos son:

—Determinar los requisitos de información, actuales y futuros, y definir cómo deben cumplirse.

—Describir la estructura y el contenido de los sistemas de información (diseño conceptual) y la forma en que deben desarrollarse.

—Elaborar un plan de desarrollo de sistemas de información en función de las prioridades de la organización, definiendo y presupuestando los recursos administrativos y financieros

en el corto, mediano y largo plazo.

—Definir una estrategia de cambio organizativo que garantice las condiciones indispensables para que los sistemas se implanten y operen eficientemente.

El Ministerio de Educación aún no se ha comprometido con un proceso formal de este tipo, que incluya el tema de los sistemas de información como herramienta de gestión.

Actualmente se cuenta con términos de referencia para el proyecto del SIGYE, que incluyen un análisis pormenorizado de la situación de la información educativa previa y necesaria para la contratación del equipo. No obstante, es preciso recalcar que, a pesar de constituir un esfuerzo valioso, los términos en mención no representan un análisis exhaustivo de las necesidades de información del sector y, por lo tanto, un ejercicio formal de planificación estratégica podría aportar elementos complementarios importantes. Lo anterior no justificaría suspender la contratación de los sistemas ya identificados, pero es conveniente desarrollar el proceso en su totalidad, con el objeto de asegurar el éxito en la implantación de los sistemas de información.

Adicionalmente, hay que recalcar la ausencia (casi total) de un análisis pormenorizado de las áreas de la organización, su estructura funcional, sus necesidades de información y el impacto que tendría la puesta en marcha de los sistemas de información propuestos. Es importante insistir que el componente organizativo reviste particular importancia en el desarrollo e implantación de los sistemas de información, por el costo que representa en términos de capacitación y entrenamiento de funcionarios, proceso que además debe ser continuado, y por las consecuencias que éste puede tener en el futuro de la organización.

Con respecto a la tecnología adquirida, no hay duda sobre su capacidad, buen desempeño y potencial de desarrollo futuro. Sin embargo, el grado de sofisticación de la tecnología adquirida exige la disponibilidad de un soporte técnico altamente calificado, un proceso continuado de capacitación y actualización de los funcionarios encargados de operarla, y la disposición para asumir un proceso

de actualizaciones y mantenimiento frecuentes, cuyo costo financiero y organizativo podría ser considerable. El costo anual del mantenimiento y de la actualización debe incluirse dentro del presupuesto del proyecto y, por supuesto, dentro de los planes presupuestarios futuros del sector.

2.9. La influencia y debilidad en las relaciones interinstitucionales

El Ministerio de Educación es influido por diversas instituciones del sector público: el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Hacienda, instituciones descentralizadas como el Fondo de Inversión Social, la Secretaría de Reconstrucción Nacional y la Secretaría Nacional de la Familia entre las más relevantes. También afecta y está afectado por la organización y por el nivel de desarrollo municipal, por la cooperación internacional y por la sociedad civil en general.

Frente al Ministerio de Planificación tiene el doble peligro de, por una parte, sobredimensionar la integralidad del planeamiento estatal sin tener en cuenta las peculiaridades del sector y, por la otra, de encapsular la planificación sectorial y llevarla a cabo a espaldas de las exigencias globales del desarrollo.

Es normal que un ministerio de hacienda cumpla el rol de severo controlador de los recursos financieros públicos, pero es obvio que la decisión sobre el monto de los recursos del sector es una decisión política que es adoptada por el gobierno que la propone y por la asamblea legislativa que la examina y la aprueba. Entre 1989 y 1993, el gasto en educación representó el 1.9 y el 1.5 por ciento del PIB respectivamente. En 1983 era el 4.9 por ciento.

Las características de las municipalidades corresponden a la evolución histórica del Estado salvadoreño y al rol que se le ha asignado frente a los problemas nacionales. Hasta ahora, la opción estatal ha privilegiado el crecimiento del centro del sistema, incorporando ministerios y entidades descentralizadas y autónomas, que han ido entretejiendo una red de competencias y funciones. La capacidad de intervención del Estado en la vida de la sociedad civil se incrementó de una manera sos-

tenida a lo largo de los últimos años, pero se trata de un crecimiento inorgánico que respondía a nuevos requerimientos del subsistema político. Este proceso obedece naturalmente a que, en general, la sociedad piensa que, a cada problema, lo correcto es crear una organización pública que lo atienda.

De una manera paralela —y complementaria— las municipalidades van perdiendo relevancia frente al gobierno central. Sus funciones son asumidas, con mayores recursos, por los ministerios y sus oficinas o por entes descentralizados. El sistema asigna gran cantidad de recursos al centro, mientras que los municipios no desarrollan su capacidad para generarlos desde sus propias comunidades. Así, se transforman en un apéndice del sistema público, con funciones irrelevantes y con muy escasos recursos que deben orientarse principalmente al pago de las remuneraciones. Desde luego, esta empobrecida situación no hace más que confirmar la imagen de que es mejor resolver los problemas con un centro fuerte y perpetuar un sector municipal demasiado débil como para recibir, alguna vez, competencias desde el centro.

Sin embargo, el escenario de un centro voluminoso, recargado de competencias y con un uso masivo de los recursos públicos lleva inevitablemente a situaciones críticas. Es tan importante el control político del gobierno central que la sociedad puede llegar a dividirse y a enfrentarse por su posesión, como lo ha demostrado la historia reciente de este país y de otros países de la región. Frente a ésto se presenta la alternativa de recuperar, para la sociedad civil, el nivel local de gobierno. Si las comunidades utilizaran los municipios, dispondrían de servicios cercanos para resolver sus problemas, tendrían una mayor posibilidad para controlar el uso de los recursos y evitarían los conflictos ideológicos (puesto que ellos no surgen cuando se trata de problemas concretos y cercanos, como son siempre los locales). Una red eficiente y eficaz de gobiernos locales diseminaría el motivo central del conflicto político y ofrecería una oportunidad para lograr el desarrollo a través



del trabajo de la sociedad, en paz y democracia.

La situación actual del municipio salvadoreño es de escasez objetiva de recursos y de una diferenciación muy aguda en todos los elementos que se sometan a comparación. El municipio promedio nacional tiene 80 kilómetros cuadrados, 20,000 habitantes y una disponibilidad de gasto per cápita de 68 colones al año. La extensión territorial fluctúa entre los municipios. Por su parte, la población varía desde los 422,570 habitantes que tiene San Salvador hasta los 248 de San Antonio Los Ranchos. En cuanto a su capacidad de gasto, la oscilación va desde los 1,050 colones de San Isidro Labrador (el segundo municipio menos poblado del país) hasta los 2.10 colones de San Rafael Oriente.

Por otra parte, es evidente que el sistema político municipal puede tender a aislar al municipio de los sectores de su comunidad que se identifican con posiciones políticas diferentes a las del partido que controla la municipalidad. El concejo unipartidario, de propuesta alcaldía, y sin representación de las minorías, se refleja también hacia la estructura municipal, donde el nombramiento y la remoción de los funcionarios corresponde al alcalde. Así, la politización de los municipios es una realidad que atenta contra su capacidad para asumir competencias procedentes del nivel central.

Dado el carácter de los políticos del país, se suele argumentar, es mejor que los concejos muni-

cipales sean unipartidarios, pues de otro modo se restaría eficiencia, al dedicar todo el tiempo disponible al desarrollo inevitable de conflictos. Se suma a esto una percepción generalizada respecto a la necesidad de capacitar y motivar al personal municipal tanto en el nivel político (alcalde y concejales), como en el administrativo, lo que configura un cuadro de desconfianza social hacia la capacidad del municipio para participar en la descentralización del sector público, particularmente en la educación.

La normativa actual tiene aspectos muy positivos en cuanto a la estructura orgánica interna de las municipalidades, puesto que permite mayor flexibilidad en cuanto al número y tipo de unidades que se pueden crear para el ejercicio de sus funciones. Esto favorece la posibilidad de adaptarse a las condiciones particulares del territorio y a la población a la cual deben servir y, desde luego, a la cantidad y calidad de recursos disponibles.

También es de importancia clave la facultad que tienen para fijar sus tasas, las cuales pueden reflejar los costos de producción, y la iniciativa legal que poseen en materia de sus impuestos. En relación al tema de su financiamiento, es buena la existencia del Fondo de Desarrollo Municipal que se maneja por medio del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, y los estudios que se están realizando para empezar el cobro del impuesto predial, recurso universalmente reconocido como municipal.

Estimaciones expresadas informalmente por expertos locales elevan el monto eventual de la recaudación por impuesto predial hasta unos 800 millones de colones, lo que es un poco más del doble de la suma total actual de ingresos municipales. Si este impuesto se incorporara al patrimonio municipal, el gasto anual per cápita podría elevar su promedio desde 68 a más de 200 colones.

Como el gobierno y, en general, los sectores políticos han consensuado la necesidad de la descentralización estatal, el tema de la reforma y del fortalecimiento municipal para la recepción de competencias, entregadas por el nivel central, se encuentra presente en la discusión político-técnica actual.

La cooperación internacional ha sido múltiple y variada. Ha posibilitado acceso al Ministerio de Educación de recursos financieros y técnicos; sin embargo, esta abundante y valiosa colaboración ha generado estructuras paralelas dentro del ministerio, poco control institucional sobre la inversión pública, por la poca ingerencia del Ministerio de Educación en la definición de las prioridades y por su débil capacidad para coordinar, dada la organización del Estado para manejar la cooperación y los recursos internacionales.

2.10. La débil participación y desaprovechamiento del potencial de otros actores en la administración de la educación

No existen espacios institucionalizados de participación gremial en aspectos relacionados con el mejoramiento y la ampliación del servicio educativo. Es tradicional la presión para exponer demandas que, aun cuando afecten al educando, fuerzan la atención de los funcionarios ministeriales. El estilo de participación gremial deberá elevarse a otros niveles para acoplarse a la nueva situación y perspectiva de desarrollo del país.

Administrativamente, con EDUCO, el Ministerio de Educación ha generado espacios externos (Ministerio de Hacienda, organizaciones comunales) que permiten innovar la gestión financiera y contable. Ciertamente, esto requiere reformas profundas que permitan modernizar y asegurar la eficiencia y oportunidad del recurso.

El Ministerio de Educación no ha logrado aprovechar instancias organizadas a nivel comunal que tienen experiencia y reconocimiento jurídico, por ejemplo, las asociaciones de desarrollo comunal, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones privadas de desarrollo entre otras. Estos espacios deberían considerarse en la planificación y ampliación de la cobertura y calidad educativa.

Algunas instituciones que trabajan en áreas ex conflictivas representan una oportunidad para operacionalizar la estrategia de descentralización de la gestión en proyectos educativos y de infraestructura especialmente. Sin embargo, se requieren esfuerzos sostenidos para crear condiciones de

confianza y técnicas, independientes de las visiones o posturas ideológico partidarias. El Ministerio de Educación deberá abrir su gestión a la participación de la multiplicidad institucional y fortalecer su capacidad de conducción y orientación normativa.

3. Sugerencias

Las sugerencias y recomendaciones para reformar la gestión del sistema educativo salvadoreño se basan en los siguientes criterios:

—El sistema educativo está en función del *educando*, no en función de los educadores ni de los administradores. El educando es el centro y la meta de la gestión educativa.

—La gestión del sistema educativo es un *medio* al servicio de los objetivos de ampliación de las oportunidades, del mejoramiento de la calidad y equidad del desarrollo nacional y de la consolidación de la paz y la democracia.

—El respeto a los criterios de *gradualidad* y *de secuencia* es fundamental para no imponer cambios que no estén suficientemente preparados.

—Se necesita ensayar una *variedad de respuestas*, por la diversidad de situaciones geográficas, sociales e institucionales que caracterizan al país.

—La *descentralización* del sistema educativo constituye el horizonte deseable por razones de eficiencia administrativa y financiera, por razones de orden educacional y de orden político.

—La participación de la sociedad civil en la administración educativa no excluye el *rol del Estado* en la educación. Por el contrario, supone su fortalecimiento en aquellas funciones que le son pertinentes.

En función de la racionalidad, eficiencia y eficacia para la consecución de la equidad y la democracia del sistema, se recomiendan las siguientes políticas orientadas a reformar la actual administración del sistema educativo.

3.1. Aplicación, simplificación y actualización del marco jurídico a las exigencias y el proceso de modernización del Estado

La política persigue asegurar la eficiencia y eficacia del sistema, diseñando un marco jurídico flexible, que permita adaptarse al proceso de cambio y modernización del Estado, mediante y a través de las siguientes estrategias.

A corto plazo, es importante simplificar, actualizar y aplicar las normas jurídicas a efecto de implementar las modificaciones de política y de estructura propuestas. Es oportuno poner en práctica las disposiciones legales no aplicadas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, reformar la normativa sobre los docentes y permitir la racionalización y la desconcentración orgánica.

A mediano plazo, conviene revisar la legislación que sustenta el conjunto de la gestión estatal y municipal para su modernización y, dentro de este proceso, reformar la legislación específica del sector educación, para asegurar su coherencia.

En la revisión de la legislación se recomienda contemplar los siguientes criterios: simplificar las normas, evitando la tendencia programático-utópica y actualizar la relación entre el Estado y la sociedad civil, la desconcentración y la descentralización de la gestión, la apertura de los sistemas educativos a los procesos externos, la importancia de la evaluación y la responsabilidad por los resultados de la educación.

3.2. La participación de la sociedad civil en el proceso de definición y evaluación de políticas en los diferentes espacios territoriales del Ministerio de Educación

Las altas políticas educativas son políticas de Estado y no sólo gubernamentales. Por la naturaleza específica de los procesos educativos, las políticas nacionales correspondientes requieren continuidad en el mediano y largo plazo. En efecto, los cambios educativos destinados a perdurar requieren etapas largas de preparación y una implantación gradual. Por otra parte, los resultados de las

políticas educativas, en forma de cumplimiento de objetivos de eficiencia interna y externa, sólo pueden medirse en tiempos prolongados.

La índole de las políticas nacionales de educación debe superar, en consecuencia, la estrechez temporal de los períodos gubernamentales y requiere un tiempo político que sólo puede tenerse si se las considera como "políticas de Estado".

Por otra parte, la magnitud de la escasez de recursos de los sistemas educativos de los países latinoamericanos, incluyendo obviamente a El Salvador, exige esfuerzos nacionales para acopiar mayores recursos, los cuales sólo pueden obtenerse mediante la concertación entre el Estado y los sectores sociales y las instituciones más diversos.

Deben considerarse también fundamentos tales como los procesos de consolidación y perfeccionamiento de la democracia, que tienen como eje una ampliación de la participación social en los asuntos públicos, entre ellos, los relativos a la educación. El mejoramiento cualitativo de la educación, por último, pasa por la apertura de los sistemas escolares y del currículum a las necesidades básicas del aprendizaje y a las demandas variadas de la modernización de nuestras sociedades; apertura que debe alcanzar también los modos cómo se generan las políticas y se gestionan las organizaciones educativas.

Todo esto contrasta con el carácter episódico con que históricamente se han formulado las políticas educativas en El Salvador, las cuales en el pasado frecuentemente se asociaban a las personas de los ministros del ramo y duraban lo que éstos en su cartera. En la actualidad, hay condiciones maduras para innovar. Las políticas del gobierno pasado representan un avance en cuanto se enmarcaron en un plan orgánico establecido al inicio de la gestión y en cuanto se mantuvieron sus líneas fundamentales hasta el final del período. Es necesario profundizar en este sentido.

Esta propuesta persigue crear condiciones para la formulación de políticas educativas de Estado, que sirvan de base para la planificación estratégica y para el fortalecimiento de la capacidad normativa del Ministerio de Educación, creando espacios

amplios de participación de la sociedad civil. Para esto, específicamente, se hacen las siguientes sugerencias.

(a) Para la formulación de políticas se recomienda la creación de *consejos asesores*, con amplia participación civil, en el nivel central del ministerio y en los departamentos. El consejo asesor, en ambos niveles, debería ser convocado por el Ministro de Educación y estar integrado por representantes del sector privado, organismos no gubernamentales, universidades, gremios y miembros de la asamblea legislativa y de otros sectores que se considere pertinentes. A nivel central sería presidido por el titular del ramo y a nivel departamental, por el gerente. Como instancias concededoras y asesoras de la evolución de los planes educativos, podrían reglamentarse internamente con un decreto ministerial, sin necesidad de dictar leyes especiales. Deberían sesionar por lo menos una vez al mes.

(b) Complementariamente y como una alternativa, sería conveniente estudiar el cumplimiento y eventual actualización de la disposición legal que crea el *consejo de educación y trabajo*.

(c) A nivel de distrito educativo y en función del fortalecimiento de la capacidad administrativa de las localidades, se sugiere fortalecer los *consejos distritales* y las *asociaciones de padres de familia* en cada uno de los centros educativos.

(d) Como instrumento para viabilizar la función asesora de las instancias propuestas se sugiere la creación del *fondo de investigación científica y tecnológica* para financiar proyectos prioritarios, que estimulen la participación de centros superiores de investigación y estudio y que, además, sean el instrumento para asegurar la flexibilidad del sistema, ante los cambios en conocimiento y tecnología.

Esto persigue crear espacios para la generación de *políticas estatales* de educación, que sean permanentemente enriquecidas con información actualizada y que permitan superar las simples políticas gubernamentales. Sobre esta base, el consejo podrá sugerir prioridades y orientar la asignación de recursos ordinarios y extraordinarios.

(e) Simultáneamente, se sugiere *fortalecer la*

capacidad del Ministerio de Educación para la formulación de políticas, programas y proyectos operativos, para lo cual es fundamental contar con información actualizada sobre el funcionamiento del sistema educativo y su relación con otros sectores de la sociedad. Se propone avanzar en la formulación y ejecución de un *plan de información y evaluación de insumos y resultados a corto y largo plazo*.

(f) Para perfeccionar los mecanismos de generación de las políticas públicas de educación, se recomienda: (a) dar continuidad, formalizar y perfeccionar los mecanismos de coordinación institucional, tales como la Comisión Nacional de Coordinación Educativa y el Comité Técnico de Proyectos; (b) coordinar y dirigir la asistencia técnica con financiamiento externo hacia las prioridades sectoriales y dentro de la organización del Ministerio de Educación, para evitar las distorsiones administrativas y de planificación y (c) mejorar la disponibilidad de información para la toma de decisiones políticas y para la gestión cotidiana. Esto supone avanzar en el desarrollo de sistemas basados en la normalización de las estadísticas básicas, la evaluación y la investigación social y educativa.

Se considera viable que, a través de la acción del Ministerio de Educación, se fortalezcan espacios de discusión, análisis y propuesta sobre temas que permitan abrir el sistema educativo a la influencia e ingerencia de todos los sectores nacionales.

3.3. La delimitación y el fortalecimiento de espacios de competencia

Se pretenden crear condiciones para fortalecer el papel del Ministerio de Educación como instancia normativa y rectora de la educación, responsable de promover el acceso, asegurando equidad, calidad y pertinencia con los requerimientos del desarrollo económico y el bienestar social. Esto requiere que el Ministerio de Educación tenga acceso a información para tener ingerencia en el espacio de la producción y del desarrollo económico. Específicamente, se hacen las siguientes sugerencias.

El Ministerio de Educación tiene dos áreas de

trabajo fundamental que deben reflejarse en la nueva estructura. Una hace referencia al proceso educativo propiamente tal (reforma curricular) y, la otra, al apoyo administrativo para viabilizar los procesos de enseñanza aprendizaje en todos los niveles del sistema (reforma administrativa). Como vínculo operativo, entre ambas áreas, está la supervisión, que es la fuente de retroalimentación del sistema y requiere una expresión orgánica coherente.

Se sugiere avanzar en el fortalecimiento de la capacidad normativa y técnica del nivel central, desprendiéndose de unidades y personal que no sean imprescindibles para estas funciones. Todos los recursos liberados serán imprescindibles para el fortalecimiento técnico y para la dotación de las nuevas instancias territoriales que se recomiendan.

Se recomienda apoyar el desarrollo cultural, actualizando el marco jurídico para posibilitar la autonomía del Consejo Nacional de Cultura. Esto liberaría al Ministerio de Educación de múltiples funciones que, aunque importantes para el proceso de formación del educando, distraen atención y recursos. Esto permitiría que dicho consejo tuviese capacidad para descentralizar su gestión, innovando y ampliando fuentes de financiamiento. Sin embargo, dada la importancia del sector, se sugiere conformar un Fondo de Cultura y Arte que, con diversas fuentes de financiamiento, incentive la investigación y el desarrollo cultural en general.

Se sugiere evaluar los programas especiales del Ministerio de Educación para asegurar la coherencia con los objetivos y el espacio de acción. Particularmente, se recomienda integrar la Dirección de Educación Física y Deporte, con cobertura limitada principalmente al área urbana y al nivel de enseñanza medio, al Instituto Nacional de Deportes y trasladar la infraestructura de los círculos estudiantiles al espacio del Consejo Nacional de Cultura (promoción cultural) para integrarlo al quehacer cultural. También es conveniente redefinir el papel de la Dirección de Construcción y Mantenimiento y la del Bienestar Magisterial.

En función de la ampliación de las oportunidades y del fortalecimiento del desarrollo curricular, se recomienda fortalecer la capacidad y los recur-

sos disponibles en el Consejo Nacional de Cultura que sean aptos para la educación no formal. La modernización y la reforma en el área de la cultura podría iniciarse en el corto plazo, descentralizando la administración de los parques educativos, los museos, el zoológico, entre otros, en instancias no gubernamentales (fundaciones privadas, alcaldías municipales, etc.). Es preciso prever la presencia del sector en instancias de coordinación territorial para optimizar los recursos sectoriales (casas de la cultura, por ejemplo) en programas de educación extraescolar para el fortalecimiento curricular.

Es prioritario intervenir en el fortalecimiento de la instancia política (el consejo asesor) y operativa (la dirección de planificación) para coordinar y tomar decisiones en relación al uso de los recursos internacionales, generando capacidad nacional para absorber e integrar programas de cooperación internacional en función de las prioridades y prevenir su eventual financiamiento futuro.

Para precisar la competencia institucional y vincularla al proceso de desarrollo económico, es conveniente desarrollar una ingerencia activa (por ejemplo, a través de comités *ad hoc*) en el proceso de definición de la política y de las estrategias de la investigación científica y tecnológica, bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía, y en la política de capacitación laboral, actualmente bajo la responsabilidad del INSAFORP, instancia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. De igual manera, es fundamental que el Ministerio de Educación participe activamente en el proceso de definición de la política industrial o de producción del país, incorporando a sus autoridades al comité económico presidencial (si se mantiene la separación entre el área económica y la social).

La necesaria integración de la educación a la producción, hace imprescindible la participación y el aporte del Ministerio de Educación en el proceso de definición de la política industrial o de producción del país. Para ello es fundamental que las autoridades ministeriales tengan presencia e ingerencia política en el espacio de decisión y economía.

Es conveniente que los ministerios de Planifi-

cación y Hacienda asuman un papel más activo y orientador de la política del Estado en el sector educación para asegurar la asignación efectiva de los recursos presupuestarios. Para fortalecer y potenciar las iniciativas de reforma y modernización del sector educación es preciso ser coherente con el proceso global de transformación del Estado.

Se considera importante integrar al Ministro de Educación en el comité económico de ministros, para asegurar la integración y complementariedad de los esfuerzos.

3.4. La reforma de la estructura orgánica para adecuar la administración del Ministerio de Educación a su nuevo papel

Es importante que el Ministerio de Educación adecúe la organización y el funcionamiento a las nuevas exigencias y perspectivas de desarrollo y que se generen las condiciones necesarias para aprovechar y maximizar los recursos financieros y asegurar la rentabilidad de los incrementos necesarios.

Las modificaciones al sistema de gestión deben tener presente la organización actual del Estado y ser coherentes con la actual transformación general de la sociedad, el Estado y la educación en el país y ser funcionales al dinamismo de cada uno de ellos. En este sentido, el proceso de reforma debe partir y tener como referencia situaciones y realidades actuales así como conciencia sobre las expectativas en los procesos de gestión estatal que se reflejarán en los reordenamientos territoriales.

El Ministerio de Educación asume, dentro de la organización del Estado, la responsabilidad de hacer efectiva la disposición constitucional de reconocer el derecho a la educación y la cultura como "inherentes a la persona humana" y asegurar a todos los habitantes "el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica" (Art. 63 y 56).

La estructura orgánica del Ministerio de Educación debe reflejar las nuevas funciones que le competen dentro del proceso de desarrollo. Se requiere, con base en lo anterior, desarrollar una estructura orgánica flexible que sea capaz de adaptarse a la velocidad de los cambios y requerimientos del sector educación. Reformarla significa eva-

luar, redefinir, suprimir o crear niveles, direcciones, programas y proyectos que respondan a la nueva realidad y perspectivas de desarrollo a largo plazo.

A nivel central se sugiere concentrarse en las funciones normativas de (a) traducción de políticas nacionales a programas operativos (formulación de currículum y propuesta de recursos didácticos); (b) evaluación del rendimiento del sistema y planificación y seguimiento de los logros y resultados para detectar vacíos y adoptar medidas; (c) distribución racional y equitativa de los recursos; (d) negociación y captación de recursos extraordinarios sobre las prioridades; (e) fomento del proceso de formación y actualización de los docentes; (f) captación y adaptación de nuevos conceptos y tecnologías relacionadas con la realidad del país; (g) consolidación y difusión de la información educativa y administrativa para la toma de decisiones.

El nivel central debe orientarse a la asunción de funciones eminentemente normativas, de control de calidad y de evaluación de resultados para definir las políticas y la planificación estratégica.

Se sugiere, estructurar el área de educación por niveles educativos responsables de la investigación y evaluación de los procesos y resultados, que fundamenten propuestas curriculares y diseño de recursos. Es deseable que la asunción de esta responsabilidad promueva la participación de las instancias descentralizadas, gremiales, privadas, etc.

El área de la administración requiere la redefinición y reestructuración para trasladar las funciones a otros niveles más cercanos con el centro educativo y para integrar, dentro de espacios comunes, funciones afines.

A nivel regional se sugiere buscar mayor equidad demográfica y geográfica en función de un mayor control, eliminar las subregiones y concentrarse en las siguientes funciones: (a) planificación y presupuesto por departamento y niveles educativos; (b) consolidación de la ejecución presupuestaria; (c) recopilación

y análisis de la información educativa y administrativa; (d) formación y actualización docente; (e) evaluación de necesidades por departamento y nivel educativo; (f) administración del escalón docente; (h) consolidación y difusión de la información para la toma de decisiones.

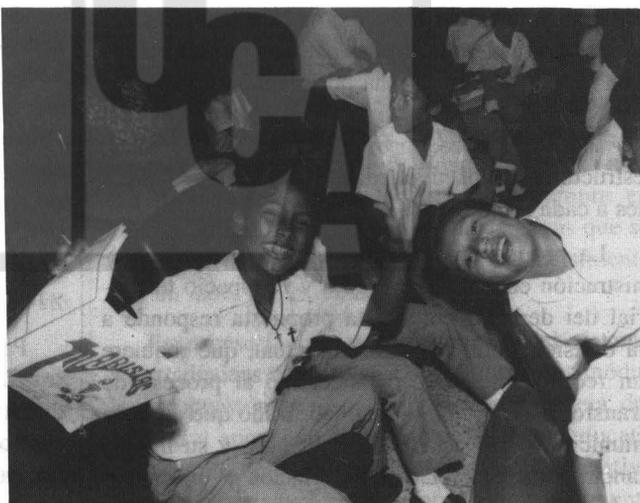
Se sugiere reformular las regiones, haciéndolas compatibles con las del Ministerio de Planificación.

Se sugiere disminuir las funciones administrativas del nivel regional, transformándolo en un ente consolidador de información y proponente de políticas regionales. La reestructuración regional viabilizaría esta concepción, en cuanto tendría acceso al análisis y a la comparación periódica de la información sobre las características educativas de la población.

Su capacidad técnica debería reforzarse, disminuyendo su tamaño orgánico. La reestructuración permitirá aprovechar de mejor manera los recursos humanos existentes a nivel del Ministerio de Educación central y de la región central.

Desde el punto de vista de la descentralización del Ministerio de Educación, se recomienda transferir el énfasis desde la región al departamento.

A nivel departamental, se propone la creación de gerencias departamentales capaces de recibir todas las políticas y decisiones del nivel superior y mantener un control total sobre la acción educati-



va en el territorio del departamento. Estas gerencias serían las responsables de coordinar y controlar todas las acciones y los recursos educativos.

Esta instancia territorial, cercana al espacio educativo, se esperaría que fuera capaz de tener control total sobre las iniciativas educativas emprendidas desde diversas oficinas y programas del sistema educativo, y capacidad para coordinar con otros sectores (cultura, salud, etc.) en función de la complementariedad de esfuerzos y optimización de recursos.

Las gerencias departamentales concentrarían todas las políticas, los programas y las acciones que se decidan en los niveles superiores, de manera que ninguna acción educativa se realice sin su conocimiento y control. Incluso sería deseable que las acciones de la Secretaría Nacional de Reconstrucción y del Fondo de Inversión Social que tengan implicaciones educativas, fueran informadas a nivel departamental para conocer su opinión antes de la ejecución de proyectos específicos.

La gerencia departamental tendría autoridad completa para la administración del personal docente en todos los establecimientos del territorio, estableciendo una carrera funcionaria departamental que busque y asegure la neutralidad política, la capacitación y la estabilidad en el cargo.

La creación y el fortalecimiento de este nivel requiere asignarle su propio presupuesto y autonomía para gestionarlo. Se recomienda reestructurar el presupuesto del Ministerio de Educación, creando programas presupuestarios por departamento con una estructura interna por nivel educativo. De esta manera, a nivel operativo, el sistema educativo tendría catorce programas presupuestarios, estructurados por nivel educativo y correspondientes a cada región.

La propuesta fortalece, para una mejor administración educativa, la figura y el espacio territorial del departamento. Esta propuesta responde a la división político territorial actual, que requiere un reordenamiento para adecuarlo al proceso de transformación y de la realidad. Dado que algunos municipios han dejado de tener peso y su importancia actual es relativa en relación a un cantón próximo, las divisiones político territoriales de los

departamentos deben ser revisadas. El proceso de urbanización requiere modificación de los criterios y patrones de ruralidad, etc. Sin embargo, la reorganización y el reordenamiento territorial es un espacio que sale de la competencia del Ministerio de Educación.

La reestructuración territorial es competencia del Ministerio de planificación, particularmente de la Dirección de Población y Ordenamiento Territorial y requiere un plan y unas estrategias que, respondiendo al proceso de modernización el Estado, permitan la correspondencia entre las acciones y las funciones y los procesos, con espacios poblacionales y físicos. Dado que este proceso es de mediano y largo plazo, es conveniente insistir en la importancia de agilizarlo bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación, asegurando que toda modificación y tendencia de reestructuración en el sector educación considere este proceso de cambio, respetando y aprovechando el ordenamiento vigente.

A nivel de distrito escolar se sugiere hacer equivalente el territorio municipal con el de los distritos educativos, con el propósito de fortalecer el proceso de modernización del gobierno central. Esta tendencia tendría ventajas mayores que los costos que pueda significar; basta con pensar en la posibilidad de consolidar la información a nivel municipal como base para la microplanificación del Ministerio de Educación.

A este nivel sería necesario fortalecer el rol del supervisor distrital, reforzando su autoridad y capacidad. Aunque su papel principal es la asesoría técnica, no puede desconocerse su función de vínculo vertical entre los establecimientos y el nivel superior, por lo que se recomienda la figura de un coordinador o asistente administrativo, dependiente del supervisor, para que se concentre en el control y en la supervisión de los recursos materiales y humanos.

Para posibilitar la participación civil, se sugiere fortalecer la figura e instancia del consejo distrital educativo, con funciones de asesoría y control sobre la calidad educativa. El consejo estaría integrado por el alcalde, los concejales de la comisión municipal respectiva, los representantes

de los directores de escuela y los representantes de las sociedades de padres.

A corto plazo, se recomienda fortalecer la organización territorial de los distritos actuales, dotarlos de recursos de movilidad y apoyo administrativo a través de un asistente administrativo, figura que es capaz de satisfacerse con el personal actual. A este nivel es conveniente el fortalecimiento del consejo de directores de escuela, orientándolo especialmente a la problemática técnica docente.

El *centro escolar* y el *proceso de enseñanza aprendizaje* son los elementos claves de la gestión educativa. A corto plazo se considera viable mejorar la capacidad de control, para crear condiciones que le permitan asumir, en el mediano plazo, una gestión que responda a las necesidades y objetivos del desarrollo local.

Existen experiencias valiosas que han permitido innovar modalidades de administración de los recursos a nivel del centro educativo, como el caso de EDUCO. Se sugiere la conveniencia de fortalecer la capacidad de administración local de los recursos educativos aprovechando, fortaleciendo y potencializando las estructuras orgánicas existentes a nivel comunal y evitando la atomización de los esfuerzos.

Los centros, con la participación de los padres de familia, podrían asumir la responsabilidad de generar suministros de materiales locales que fortalezcan el proceso de enseñanza aprendizaje (huertos escolares por ejemplo), la reparación y el mantenimiento de la infraestructura, la consecución de los recursos para el financiamiento de los proyectos especiales. En el caso de la enseñanza media, es conveniente crear las condiciones para que se logre el autofinanciamiento de los servicios, la adquisición de materiales, equipo o insumos, etc., mediante el cobro de cuotas estudiantiles. Para ello, debe exigirse mayor responsabilidad a las sociedades de padres y la difusión de sus estados de resultados.

Dadas las nuevas estructuras y funciones que se sugieren, el rol de los directores de escuela se vuelve muy importante. Se recomienda concentrar los esfuerzos de capacitación de estos funcionarios, especialmente orientados a fortalecer su ca-

pacidad de gestión.

Se sugiere el fortalecimiento y la formalización del consejo de escuela, integrado por los representantes de los maestros y de los padres, que replique la función del consejo distrital educativo, especialmente en relación al control de la calidad de las acciones que se ejecuten.

Se sugiere crear las condiciones necesarias que permitan fortalecer la capacidad de la localidad para influir en la administración del centro educativo y en el proceso de enseñanza aprendizaje de los educandos.

3.5. La información para la planificación y evaluación estratégicas

Se persigue que el Ministerio de Educación cuente con información actualizada sobre el funcionamiento del sistema educativo, la administración de los recursos y los resultados obtenidos para tener capacidad de gerenciar adecuadamente el proceso. Asimismo, se pretende contar con información que permita la relación con otros sectores del desarrollo.

En función de satisfacer y prever las necesidades de desarrollo de la base productiva, es fundamental que el sector educación asuma un sistema de planificación que rebase el corto plazo y que se proyecte hacia la elaboración de planes estratégicos de largo plazo que sean, a la vez, un reflejo de las políticas educativas del Estado y un marco para el desarrollo de planificaciones operativas, programas concretos y cooperación internacional.

Se sugiere institucionalizar la existencia de instancias coordinadoras y asesoras en los distintos niveles del Ministerio de Educación, para asegurar que la instancia decisora esté siempre en abierto contacto con las propuestas técnicas que se elaboran en las unidades respectivas, usualmente con un nivel profesional mejor.

Es necesario iniciar el desarrollo del sistema de estadísticas educativas, consolidando los módulos propuestos en los términos de referencia del SIGYE y apoyando el proyecto del mapa educativo. Se requiere divulgar información educativa dentro del sistema, con la información actualmente

disponible, para generar conciencia sobre la utilidad de la información proveniente del sistema de estadísticas. De igual manera, es conveniente agilizar el diagnóstico organizativo y el análisis del impacto de los sistemas de información propuestos, con énfasis en aquellos que se contraten más rápidamente.

El sistema de planificación requiere de la utilización de información nacional y sectorial que permita fundamentarlo. La *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* de la Unidad de Investigaciones Muestrales del Ministerio de Planificación es un recurso que periódicamente produce información valiosa para la evaluación de la educación y la condición económica de la población, pero es poco utilizado por el Ministerio de Educación.

Adicionalmente, se requiere de un sistema sencillo pero ágil que permita tomar oportunamente decisiones técnicas y administrativas. Para ello es importante superar la identificación que se hace del sistema de información con el equipo de computación y estar dispuestos a financiar el mantenimiento del equipo disponible o por adquirir.

Sería conveniente fortalecer los procesos de planificación y evaluación en cada uno de los niveles territoriales del sistema y programar los momentos de recolección y actualización. Para optimizar los recursos y asegurar la disponibilidad, la recolección de las estadísticas educativas debería contemplar información final e inicial de dos años escolares.

Es importante ordenar las iniciativas y las fuentes autorizadas de información, y asegurar que a las fuentes de información les sea devuelta la información para la toma de decisiones al comparar y analizar los resultados con otras regiones y departamentos.

Es necesario fortalecer la capacidad prospectiva de los niveles territoriales en el proceso de planificación educativa, profesionalizando las unidades respectivas y dotándolas de una buena y calificada información.

3.6. La diversificación de las fuentes de financiamiento en función de la equidad

Se pretende modernizar la gestión del Estado, fortalecer la capacidad de consecución de los re-

ursos adicionales y el aporte local según prioridades, como requerimiento para concentrar los recursos públicos en aquellos grupos y niveles educativos menos favorecidos y, en tal sentido, promover la equidad y fortalecer la democracia y la paz social.

Es conveniente reconocer la necesidad e importancia de incrementar, sustancialmente, los recursos financieros para el sector educación. Sin embargo, se sugiere que cualquier incremento presupuestario tenga como *prerequisito* reformas administrativas que aseguren la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y los productos o los resultados del sistema.

Es conveniente, modificar la estructura presupuestaria para hacerla corresponder con los niveles de planificación operativa. Se sugiere coordinar el proceso de planificación y presupuesto a nivel de departamento, para lo cual se recomienda el diseño de programas presupuestarios por departamento y nivel educativo.

Es conveniente unificar los presupuestos ordinarios y extraordinarios desde el momento de su formulación hasta el control contable y financiero. Esto permitirá conocer a cabalidad la inversión y el gasto en el sector educación, en cada uno de los niveles educativos y espacios territoriales.

Es importante que el gobierno fortalezca su capacidad para ser interlocutor con las instituciones de cooperación internacional, de manera que haya coordinación operativa a través de la acción del Ministerio de Educación, el cual tendría que implementar una unidad, que no sólo centralizara la información, sino que también pudiera decidir las prioridades y los campos de acción en los cuales se volcará la cooperación.

Dadas las oportunidades de financiamiento y las metas de ampliación de la cobertura, es necesario conformar una base de datos, actualizada y flexible, de infraestructura sobre la base de locales y no de escuelas, que sirva como fundamento para decidir sobre los proyectos de inversión.

En función de la equidad, deben viabilizarse nuevas opciones de financiamiento. Es conveniente abrir los niveles de educación vinculados con la producción (educación media, tecnológica) al

El sistema educativo está en función del *educando*, no en función de los educadores ni de los administradores.

aporte del sector privado y al financiamiento del usuario. Para esto, se sugiere adoptar procedimientos consensuados políticamente de la manera más amplia posible.

La creación del fondo de investigación científica y tecnológica permitirá financiar proyectos que incrementen los recursos presupuestarios de las universidades, estimulando la competencia, la calidad y la pertinencia educativa. El fondo tendría diversas fuentes de financiamiento (pública, privada, internacional) sobre proyectos específicos.

Dada la limitación de los recursos para material y abastecimientos como la posibilidad infinita de las necesidades, se sugiere que el Ministerio de Educación establezca prioridades departamentales, distritales y de centros escolares. El proceso de abastecimiento debería hacerse con la mayor transparencia posible, lo cual acarrearía necesariamente más eficacia en su uso. Para ello se sugiere organizar la adquisición y distribución por departamentos y distritos, delegar en los consejos respectivos la responsabilidad de evaluar necesidades y proponer mecanismos de satisfacción.

El proyecto de fondos distritales en proceso de aprobación, con recursos de *SABE*, viabilizaría la descentralización de estas funciones aun cuando se considera que la cobertura es limitada. Este proyecto posibilitará el manejo de recursos a nivel de distrito, lo cual crea condiciones objetivas para la descentralización del proceso administrativo.

El equipo para el manejo del sistema de información requiere ajustar el cronograma y la programación presupuestaria y obtener recursos adicionales para la implantación y operación de los sistemas que se desarrollen (con énfasis en la capacitación de los usuarios y el soporte técnico para el área de informática).

3.7. La profesionalización y el desarrollo de los recursos humanos

Se persigue mejorar la capacidad del Ministerio de Educación en la administración de los re-

curso humano y crear condiciones favorables para el proceso de reforma administrativa. Se parte del reconocimiento del papel determinante que asume el docente en la calidad y en los resultados del sistema, de la importancia de establecer estructuras salariales competitivas, que permitan atraer y retener recursos altamente calificados, y de contar con un estilo de administración de recursos que asegure la motivación, el rendimiento y la productividad.

Las sugerencias se han estructurado considerando el recurso humano clave del Ministerio de Educación: personal docente, técnico administrativo, de supervisión y de dirección de centro escolar.

3.7.1. Los docentes

Es conveniente reconocer que el recurso humano docente es y seguirá siendo el elemento clave para la producción del sistema educativo. De su capacidad, actitud y motivación depende gran parte del proceso de enseñanza aprendizaje.

Es oportuno definir, en coordinación con el consejo nacional que se propuso, el perfil de los requerimientos mínimos para la formación docente, darlo a conocer a las instituciones oferentes y evaluar periódicamente la oferta.

Es conveniente fortalecer la descentralización de la formación docente a nivel de región. Se aspira a que la actualización docente responda a la evaluación en el desempeño y a los resultados del proceso de enseñanza aprendizaje, que también sea un espacio a satisfacer por instancias descentralizadas, que se concentre en períodos de vacaciones y que sirva de mérito escalafonario.

Se sugiere planificar la cobertura por departamento y población en edad escolar y asignar las plazas docentes por departamento. Esto significa que en el corto plazo, las plazas son "propiedad departamental", aspirándose a que en el mediano plazo, la asignación de las plazas se haga al distrito escolar-municipio y luego a cada uno de los centros escolares. Es importante que se establezca

un criterio consistente de preferencia a maestros de la localidad, para ocupar plazas en las zonas rurales. El criterio de pertenencia o cercanía sería un buen mecanismo de solución de los problemas de irregularidad en la asistencia.

Es conveniente la simplificación y reforma del escalafón docente, para estimular la profesionalización en un mismo nivel educativo, la ruralidad, la evaluación del desempeño y el ascenso sobre méritos. Se insiste en la importancia de que el escalafón incentive y recompense la ruralidad.

Es necesario hacer efectivo el control para el cumplimiento de los contratos de trabajo (tiempo y calidad) y la responsabilidad de las autoridades en las sanciones. La calidad educativa requiere presencia y disposición de recursos docentes y que se cumpla al menos el horario de trabajo docente de 35 horas semanales efectivas. Adicionalmente, es necesaria la despolitización de las instancias que intervienen en el proceso de nombramientos (tribunal calificador).

Para evitar el ausentismo escolar, por deficiencias administrativas, se sugiere revisar el sistema de pago, acercar el pago al docente coordinando con las pagadurías del Ministerio de Hacienda o creando pagadurías móviles del Ministerio de Educación, concentrar la capacitación presencial al período de vacaciones, asegurar que el mayor número de gestiones sean realizadas en el distrito y resueltas en la gerencia departamental y asignar el número de plazas docentes al departamento para que concursen personas originarias o residentes. Se aspira a que la tendencia permita llegar a asignar las plazas al centro escolar, sin posibilidad de reducirlas.

La atención en municipios de menor cobertura requeriría la creación de un banco de becas para estimular la formación de los docentes de la localidad, reconocimiento salarial y además, la utilización de incentivos profesionales, como la participación en programas de capacitación en el exterior.

En el marco de un esfuerzo de concertación educativa y de la formalización de amplios consensos sobre una política *nacional* de educación, se sugiere establecer una relación permanente en-

tre el Estado, el Ministerio de Educación y el gremialismo magisterial, (a) programando un mejoramiento progresivo de las condiciones de empleo y de profesionalización de los docentes, de acuerdo con las posibilidades del incremento del financiamiento de la educación; (b) compatibilizando el mejoramiento de los docentes con la calidad de la educación, a través de la aplicación de mecanismos de incentivos al desempeño y a la innovación; (c) fomentando la participación constructiva de las organizaciones de docentes en la configuración de una política educativa del Estado, en las decisiones y actividades de tipo técnico, inspirada en el principio de responsabilidad colectiva e individual, por los resultados del proceso educativo; (d) además de la participación de las organizaciones magisteriales en los consejos de educación, sería recomendable el establecimiento de comisiones y procedimientos que, sin perjuicio de la autoridad del gobierno, del ministerio y de la autonomía de las organizaciones, posibilitasen su participación consultiva en el diseño de mejoras y reformas pedagógicas; (e) desarrollando una campaña sistemática, con participación privada y gremial, que prestigie y eleve el *status* social de la profesión docente.

3.7.2. Los técnicos y administrativos

Se recomienda reducir el personal técnico administrativo ubicado en la región central y en el Ministerio de Educación central. El personal calificado podría reubicarse en las gerencias departamentales.

Se recomienda velar por el cumplimiento de los contratos de trabajo, aplicando el contenido de la "Ley de Servicio Civil", y promover la reforma del marco jurídico, buscando la eliminación de los privilegios, el fomento del desarrollo profesional y la unificación y modernización del sistema previsional.

Modernizar las modalidades de reclutamiento, contratación, evaluación y previsión laboral. En la contratación deben prevalecer criterios de capacidad y neutralidad. Es necesario un proceso de evaluación de rendimientos y resultados, generando como resultado, méritos de desempeño que sean considerados para los ascensos respectivos y para

los incentivos a la productividad y el desarrollo profesional.

La necesaria y sistemática actualización del personal, requiere diseñar un sistema que permanentemente permita su contacto con el mundo y con los requerimientos exteriores.

Debe avanzarse en la elaboración de un manual de puestos y funciones que contenga la descripción de los cargos, a partir de la auditoría de personal que se está realizando. Posteriormente, es conveniente proceder a una evaluación de los cargos que permita la depuración y el diseño del subsistema de remuneraciones.

En el diseño del futuro sistema de remuneraciones es importante reconocer la necesidad de establecer una estructura salarial flexible que, respondiendo a las necesidades, productividad y méritos en el desempeño, permita conformar un equipo numéricamente pequeño, pero técnicamente fuerte.

3.7.3. Los supervisores

Se sugiere que el supervisor sea el responsable de los acontecimientos educativos dentro del espacio distrital, lo cual demanda el establecimiento de un sistema de evaluación de su desempeño y de su capacitación de acuerdo a esos resultados. Se requiere delimitar sus funciones y responsabilidades técnicas y administrativas para asegurar su fortalecimiento.

Es conveniente un proceso de selección que permita contratar supervisores que respondan al perfil que se requiere, dejando de lado, las influencias de carácter político. Está mejor calificación permitiría que el nivel de los conflictos entre las unidades técnicas y los supervisores disminuyera, y se limitara exclusivamente a aspectos superables técnicamente.

El cumplimiento de las funciones asignadas a este nivel requiere apoyo logístico y administrativo. Es importante satisfacer la movilidad para visitar periódicamente los centros escolares y la asistencia administrativa para la recopilación de información educativa y administrativa

3.7.4. Los directores de los centros escolares

Se sugiere precisar y fortalecer su responsabilidad en el control de los recursos disponibles. A nivel de localidad, este funcionario es el responsable de la orientación de los recursos y de informar periódicamente para hacer efectivas las medidas y los registros administrativos.

Debe aspirarse a que todo centro con más seis grados tenga un director nombrado, y que en los centros en donde el director tenga grado a su cargo, obtenga el pago correspondiente al nivel de responsabilidad y decisión.

Los criterios y el proceso de selección, designación y contratación de los directores requiere actualizarse para contar con recursos humanos y con habilidades gerenciales para la toma de decisiones. Adicionalmente, es fundamental un proceso de capacitación y actualización en servicio, que posibilite estas oportunidades.

3.8. La transferencia paulatina y sostenida de la administración de la educación a instancias locales

Se persigue asegurar la coherencia del sistema de administración con el proceso de transformación del Estado, aprovechando experiencias, recursos y disposición local en el desarrollo educativo y social en general.

En la gestión educativa se han estimulado instancias civiles que representan un indicio alentador para la posibilidad de descentralizar la gestión educativa. Al reconocer la existencia incipiente de iniciativas descentralizadas, se hace necesario fortalecer la confianza en la capacidad técnica de estas instancias, independientemente de sus orientaciones ideológico políticas.

Incentivar la participación y responsabilidad de los padres de familia y las comunidades (particularmente las municipalidades) en la construcción, el mantenimiento y la administración de la infraestructura y el equipo escolar.

La participación del gobierno municipal en los consejos departamentales y en los consejos distritales de educación permitirá la incorporación

gradual de los intereses comunitarios, representados por los municipios en la gestión educativa.

3.9. Otras sugerencias para el mediano y largo plazo

Es conveniente introducir modalidades y experiencias que permitan, paulatinamente, transferir la administración de los recursos educativos a las instancias locales dentro las cuales se encuentran las municipalidades, las sociedades de padres de familia, las organizaciones privadas y otros. El reto para la ampliación de la cobertura educativa está en integrar una mayor diversidad de grupos organizados en la administración del sistema educativo.

Las municipalidades tienen un espacio importante para incidir y administrar la oferta educativa; sin embargo, su capacidad como instancia descentralizada dependerá de esfuerzos y resultados que tengan iniciativas estatales para fortalecerlos.

En la nueva estructura de administración educativa se abren espacios muy importantes para la participación de las municipalidades en el proceso educativo. La participación en los consejos departamentales y en los consejos distritales de educación permitirá la incorporación gradual de los intereses comunitarios, representados por los municipios, en la gestión educativa.

Un paso futuro sería la incorporación del consejo distrital educativo a las estructuras municipales y la posibilidad de nominar a directores municipales de educación, que administren los establecimientos, a los educandos y a los docentes.

Si eso permitiera la posibilidad de aumentar la cobertura, la equidad y la eficiencia educativa, no debería dudarse en emprender esa reforma, no

obstante viabilizar esta opción no es posible sin haber avanzado suficientemente en el proceso de fortalecimiento municipal.

Sobre el financiamiento a mediano plazo se aspira a encontrar y fortalecer mecanismos que permitan un mayor aporte municipal y privado para mejorar la calidad de la enseñanza básica y, en el caso de los otros niveles, para ampliar la cobertura y asegurar la pertinencia con los requerimientos de la base productiva. En los niveles de enseñanza media, tecnológica y universitaria debería buscarse, en función de la equidad, el financiamiento familiar.

Es conveniente iniciar y fortalecer un proceso de planificación estratégica nacional, que permita superar la desvinculación de la educación con el quehacer económico.

Es importante la creación de un sistema nacional que permita evaluar el aprendizaje de los educandos y, por lo tanto, del rendimiento del sistema educativo y que sea la base para identificar políticas que contribuyan a incrementar la calidad y la relevancia de la educación.

Es conveniente proponer un sistema de evaluación del desempeño de personal, promoviendo la participación gremial. Asimismo, se hace necesario prever la reforma del sistema previsional de los recursos humanos del Ministerio de Educación.

A largo plazo se espera que la escuela sea administrada localmente con mayor participación de instancias comunales, para lo cual el Ministerio de Educación requiere contar con información que le permita adecuarse a los nuevos requerimientos del desarrollo nacional, limitándose a la norma y al control de calidad y pertinencia.