

El Derecho a la educación segura: El fenómeno inexplorado de las escuelas no estatales asequibles en El Salvador

The right to safe education: an unexplored phenomenon in affordable non state owned schools in El Salvador

Robert Francis

Princeton University
francis.robertc@gmail.com

Resumen: *En muchos países, las escuelas no estatales asequibles (ENEA) ofrecen opciones de cobertura escolar importantes para familias de bajos ingresos en lugares inseguros. En El Salvador, la oferta privada de educación, incluyendo los centros subvencionados, cubre un 21.4% de la matrícula escolar total y un 57% de las instituciones privadas cobran menos de \$30 por mes en escolaridad; también muchas ENEA están ubicadas en los municipios de mayor inseguridad. Sin embargo, es un sector poco estudiado y comprendido, que se ubica en la sombra de las escuelas privadas de élite. Este ensayo propone que el sector ENEA ocupa un espacio importante, pero no reconocido, en la cobertura educativa. Para las familias abordadas en el estudio, el sentido de seguridad, los ambientes positivos y el seguimiento docente cercano motivan a optar por las ENEA, bajo su derecho constitucional de elegir la educación de sus hijos y a pesar del derecho a la educación como compromiso público.*

Palabras clave: *Educación privada, opción familiar, padres de familia, educación, violencia, El Salvador.*

Abstract: *In many countries, affordable non-state schools (ANSS) offer important options for education access for low-income families in insecure*



settings. In El Salvador, the private education sector, including subsidized schools, covers 21.4% of total school enrollment and 57% of these private institutions charge less than US\$ 30 a month in fees; many ANSS are also located in municipalities in the country with greater insecurity. Nonetheless, this is a sector that is little-studied or understood in the shadow of the elite private schools. This essay proposes that the ANSS sector occupies an important, but unrecognized space in education access. For the families in this study, the sense of security, positive environments and close follow-up by teachers motivate them to choose ANSS, through their constitutional right to school choice even though the right to education is a public commitment.

Key words: Private education, family choice, parents, education, violence, El Salvador.

1. Introducción

En El Salvador, existe una percepción general de las escuelas no estatales como instituciones costosas y rentables económicamente, que atienden a familias de clase media o alta con fines lucrativos. Si bien esto describe una parte del sector privado de educación, también existe una cantidad considerable de escuelas no estatales que atienden a familias de bajos ingresos, que están ubicados en los municipios más afectados por la violencia y enfrentan perpetuamente dificultades financieras. En El Salvador, estas escuelas no estatales asequibles, o ENEA, no han sido objeto de estudio académico y, de hecho, los funcionarios del Ministerio de Educación (MINED), las organizaciones de donantes y las organizaciones no gubernamentales parecen desconocer en gran medida sus características, la extensión de su cobertura, la naturaleza de su funcionamiento y su contribución a

la educación nacional. Sin embargo, estas escuelas desempeñan un papel importante en las comunidades donde están ubicados, y las familias que acceden a sus servicios los valoran primeramente por su capacidad de ofrecer educación en un entorno seguro, así como por el sentido de comunidad, el fomento de valores y la percepción de la calidad prestada por la institución.

Este artículo presenta los resultados de un estudio realizado en 2017 por *Results for Development*⁴ (Francis et al., 2018) con el apoyo de USAID, que consistió en un mapeo del sector escolar no estatal asequible en El Salvador, junto con un análisis del papel del sector con relación al contexto de la violencia. Llama la atención que, a nivel nacional, solo el 21.4% de la matrícula escolar en el 2018 corresponde al sector privado; pero, en los municipios más afectados

por la violencia (identificados en el Plan El Salvador Seguro²), entre 30 y 60% de la matrícula es privada. Debido a que la seguridad de muchas escuelas públicas se ha visto comprometida por la presencia de pandillas, y ante la percepción que las escuelas no estatales se consideran a menudo más seguras que las públicas, la seguridad se ha convertido en una fuerza impulsora en la demanda de las ENEA, en la cual también se confrontan dos derechos básicos. Por una parte, las escuelas públicas ofrecen una educación gratuita y disponible para todos en el marco del derecho universal a la educación, pero algunas están percibidas como inseguras. Por otra parte, las escuelas privadas no son gratuitas ni accesibles para todas las familias de bajos ingresos, pero son consideradas más seguras.

El estudio se desarrolló con una muestra de siete escuelas no estatales de bajo costo, ubicados en los municipios con mayores tasas de violencia. Por cada institución se realizaron entrevistas con la dirección de la escuela, y grupos focales con docentes, padres y madres de familia; haciendo un total de 64 personas. El equipo de investigación también realizó 32 entrevistas a funcionarios en servicio y exfuncionarios del

Ministerio de Educación (MINED), representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de donantes, líderes de asociaciones, organizaciones de escuelas privadas, y otros expertos.

El presente artículo se organiza de la siguiente manera: En la sección 2, se definen y describen las distintas modalidades generales de las ENEA, seguido de un marco para analizar sus contribuciones a los sistemas educativos, específicamente en los países que viven ambientes de conflicto y violencia. En la sección 3 se plantea la relación entre las pandillas y las escuelas en El Salvador, enfatizando el impacto de su presencia en la educación y seguridad dentro de las escuelas. En la sección 4 se presentan los hallazgos referidos al panorama de las ENEA en El Salvador, partiendo de la definición y el cálculo de lo asequible; asimismo, profundizando en sus modelos financieros, el entorno normativo y las estrategias para la supervivencia. En la sección 5 se analizan los resultados referidos a la elección de las ENEA, las cuales son percibidas por las familias y los docentes, como una opción educativa más segura. A modo de conclusión, en la sección 6 se muestran unas consideraciones finales del estudio.

2. Las escuelas no estatales asequibles y el conflicto

La educación privada es un tema de debate considerable y, a menudo,

acalorado en la discusión sobre el derecho a la educación en países en

vías de desarrollo y en situaciones de conflicto. Los que defienden el aporte de las ENEA argumentan que las escuelas no estatales brindan mayor eficiencia y adaptabilidad que los sistemas de educación públicos, los cuales son caracterizados por escasos recursos y baja calidad (Bold, Kimenyi, Mwabu y Sandefur, 2013; Tooley et al., 2010; French y Kingdon, 2010). Los críticos responden que las ENEA, para las familias en situación de pobreza, no brindan educación de mayor calidad, y que la atención y los recursos deben dedicarse a mejorar las escuelas públicas (Srivastava, 2008; Härmä, 2011a). Más bien, el sector ENEA contribuye a agudizar las brechas de oportunidades entre los estratos económicos de la sociedad.

Ambas perspectivas son indudablemente ciertas en muchos sistemas educativos alrededor del mundo. Los beneficios y efectos perjudiciales de las ENEA, y el papel que deberían desempeñar en un sistema educativo determinado, dependerá en gran medida del contexto del país, la presencia y severidad de la situación de conflicto, y de la naturaleza y el alcance de las ENEA presentes.

En esta sección, se definen las escuelas no estatales asequibles y se describe un marco teórico para analizar sus contribuciones y su papel dentro de los sistemas educativos, particularmente aquellos que están afectados por conflictos (Francis et al., 2018).

Las ENEA se definen como instituciones educativas formales que son propiedad de entidades no estatales o están operadas por ellas, y que, por sus bajas cuotas de escolaridad, se dirigen a las poblaciones marginadas o con bajos ingresos (Results for Development, 2018). Existe una cantidad considerable de modelos de escuelas no estatales asequibles, cada uno con diferencias en cuanto a la propiedad, la administración, las estructuras financieras y los niveles de participación estatal. En lugar de encajar en una única tipología estructurada, las ENEA varían a lo largo de varios ejes, específicamente con lo que respecta a su propietario, financiamiento, propósito y relación con el Estado.

En primer lugar, las ENEA pueden ser propiedad y ser administradas por actores no estatales, como organizaciones religiosas, fundaciones, ONG, comunidades, propietarios individuales, cadenas de escuelas privadas o el Estado. En segundo lugar, las ENEA pueden ser financiadas por los recursos internos del propietario de la escuela, por las colegiaturas pagadas por la familia; o por los fondos estatales a través de subsidios directos, como subvenciones de capitación, pago de salarios de maestros o la provisión de materiales de enseñanza y aprendizaje. Tercero, las ENEA se establecen y operan para distintos propósitos, lo cual, puede afectar profundamente a los planes de estudio, los modelos financieros,

las relaciones comunitarias y gubernamentales, y las poblaciones atendidas. Además, las escuelas pueden operar con o sin fines de lucro. En cuarto lugar, la distinción entre Estado y ENEA no es absoluta. Más bien, ambos sectores mantienen una relación que puede variar, desde muy poca participación estatal, en la cual, la actividad principal del Estado es la regulación; hasta altamente comprometida, cuando el Estado contrata a actores privados para la administración de algunas escuelas (Results for Development, 2018).

Independientemente de su modelo, el papel de las ENEA en un sistema educativo debe evaluarse en función de sus contribuciones a los resultados educativos y los objetivos a largo plazo de los sistemas educativos. En primer lugar, las ENEA debe garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a una educación de alta calidad (UNICEF, 2000), en un ambiente seguro y libre de peligros. Esto implica, además, procurar el acceso a la educación independientemente del nivel socio-económico, la ubicación geográfica, raza, religión o el género. En segundo lugar, el sistema educativo nacional debe ser integrado y estable, independientemente de los tipos de escuelas. Es decir, las ENEA no existen en el vacío; más bien, ocupan un lugar dentro del ecosistema educativo nacional, con vínculos a las escuelas gubernamentales, los ministerios de educación, el entorno político, los

sindicatos de docentes, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades, los padres de familia y los estudiantes. Aunque las escuelas no estatales pueden rellenar vacíos en la provisión de servicios, no deben generar sistemas paralelos perjudiciales. Más bien, sus actividades deberían estar alineadas con las metas y políticas educativas nacionales.

Cualquier análisis de las contribuciones de las ENEA, o del sector educativo en su conjunto, debe examinar tanto sus efectos beneficiosos, como los potencialmente dañinos; algunos de los cuales probablemente ocurran simultáneamente. Es predecible que estos efectos también sean diferentes en entornos afectados por conflictos y crisis que en aquellos seguros. Estas escuelas deben estar integradas y alineadas con el sector educativo estatal, operando como parte de un sistema coherente que contribuya a la estabilidad y la consolidación de la paz en lugar de la disrupción social.

Adicionalmente, los factores externos de economía política, como el acceso al financiamiento, la presencia de apoyo externo, redes y asociaciones escolares, y la fuerza de las regulaciones, moderan el tamaño, la naturaleza, la calidad o la sustentabilidad del sector ENEA. Estos factores influyen en la magnitud que puede tener el impacto de las ENEA, en los resultados educativos y la cohesión social, ya sea positiva

o negativamente. Por ejemplo, un entorno regulado de manera rigurosa puede disuadir a las nuevas ENEA de ingresar al mercado o evitar el crecimiento del sector (Fielden y LaRoque, 2008; Steer, Gillard, Gustafsson-Wright y Latham, 2015; Heyneman y Stern, 2014). También, las políticas gubernamentales pueden garantizar que estas instituciones mantengan estándares de calidad y adquieran mayor responsabilidad (JBS International, 2013; Steer et al., 2015).

Los formuladores de políticas probablemente tendrán que sopesar factores positivos y negativos que compiten entre sí y que pueden manifestarse en distintas escuelas no estatales en sus sistemas. Por ejemplo, si las ENEA pueden reducir los costos asociados con la provisión de educación, podría conducir a un mayor acceso a la educación en entornos con escasez de recursos o donde los Estados no pueden proporcionar, de manera confiable, el acceso universal a la educación (Oketch et al., 2010; Echessa, Ayite y Wahome, 2009). En algunos contextos, las ENEA pueden fomentar relaciones más cercanas con las comunidades que las escuelas públicas; lo cual, podría conducir a una mayor capacidad para responder a las necesidades locales y para protegerlas de amenazas o violencia (JBS International, 2013; Burde et al. 2015; Barakat et al., 2014; Rose y Greeley, 2006; Wales et al., 2015). En este sentido, la flexibilidad

y adap-tabilidad incorporadas en muchas modalidades de ENEA pueden ser más resistentes a los conflictos y permitir que estas escuelas lleguen mejor a los grupos vulnerables (Wales et al. 2015). En fin, la flexibilidad administrativa que tienen las escuelas no estatales permiten una mejor capacidad de respuesta entre la contratación de docentes y las preferencias del administrador o de los padres de familia (Day Ashley et al. 2014; Aslam y Kingdon, 2011; Kremer y Muralidharan, 2008).

No obstante, algunas ENEA pueden proporcionar educación de calidad inferior que a la ofrecida por las escuelas públicas; y un entorno normativo débil puede significar que dichas instituciones de baja calidad no se asumen la responsabilidad del aprendizaje o el bienestar de los estudiantes (JBS International, 2013). Debido a que muchas ENEA cobran tarifas y tienen una inscripción selectiva, pueden reproducir o re- forzar la desigualdad en términos económicos, ya que, pueden excluir a miembros de ciertos grupos étnicos o religiosos, o, a través de su discurso, pueden contribuir a la estigmatización de ciertos grupos (Day Ashley et al., 2014; Heyneman y Stern, 2014; Härmä, 2011b). En consecuencia, las ENEA pueden debilitar el sistema de educación pública al reducir la matrícula en las escuelas públicas, particularmente entre los grupos relativamente privilegiados, o bien, disminuir la calidad percibida y la

legitimidad del sistema de escuelas públicas (Wales et al. 2015; Carlson et al., 2005). Este último representa un riesgo particular en Estados económicamente frágiles y cuando el financiamiento escolar se vincula con la cantidad de matrícula.

Las consideraciones anteriores sobre las características, las distintas modalidades y los factores, tanto positivos, como negativos asociados con las ENEA, sientan las bases para iniciar, a continuación, la discusión sobre el contexto específico de El Salvador y cómo se relaciona la situación de seguridad con el sistema educativo.

3. La escuela y la inseguridad en El Salvador

La contribución de las ENEA a las metas educativas, sus potenciales beneficios o efectos perjudiciales, y las dinámicas de oferta y demanda deben examinarse en el contexto de inseguridad específico de El Salvador. En este sentido, el presente apartado muestra la situación de inseguridad que enfrenta la educación salvadoreña y la afectación que genera la presencia de pandillas en el ambiente educativo interno, externo y en las relaciones pedagógicas. Esta situación impulsa a las familias a ver la escuela pública como algo menos atractivo; y, por ello, deciden buscar opciones educativas para sus hijos en el sector subvencionado o privado asequible.

Las pandillas en El Salvador son consideradas las más poderosas del hemisferio occidental (Cruz y Rosen, 2020) y, aunque su origen data de hace más de medio siglo, reciben mayor atención desde la década de los 90 en el periodo de posguerra civil. Las causas de su estableci-

miento en El Salvador son múltiples y entrelazadas, sin embargo, hay un consenso que la deportación de migrantes de los Estados Unidos llevó el modelo al país (Cruz, 2010; International Crisis Group, 2017; Savenije, 2009), donde encontró un tejido social débil, una familia disfuncional, patrones culturales de violencia, poca organización comunitaria, el acceso a drogas y armas, la exclusión social, entre otros factores (Cruz, 2007).

Sin duda, la presencia de las pandillas en los barrios urbanos y las comunidades rurales del país ha tenido un impacto fuerte en la seguridad pública, en cuanto a homicidios, extorsiones, robos, secuestros y tráfico de drogas (Cruz y Carranza, 2004) y los colocan como actores poderosos en la sociedad, con carácter transnacional (Savenije y van der Borg, 2015). Los datos anuales de seguridad pública reflejan los niveles de violencia en la sociedad, poco se ha estudiado acerca de las transformaciones de las

relaciones en las comunidades con presencia de pandillas. Es decir, las modificaciones en las interrelaciones y dinámicas entre individuos, ya sea con familias e instituciones a nivel local. Las relaciones locales también incluyen la escuela, que mantiene un arraigo comunitario e histórico con su entorno y, en muchos casos, representa la única institución pública en el territorio.

Tres aspectos de las dinámicas pandilleriles son relevantes para el estudio de la escuela en contextos de inseguridad: En primer lugar, la pandilla mantiene una organización de control territorial que comprende todas las actividades de una zona específica, que puede incluir la escuela de una localidad específica en pro de la cobertura educativa. En segundo lugar, existe un reclutamiento pandilleril dirigido a niños y jóvenes en edad escolar, los cuales, colaboran en tareas que las pandillas pueden confiarles. En tercer lugar, y en menor medida, la pandilla mantiene una actividad económica con estrategias para adquirir recursos, que pueden incluir a la escuela como una fuente de ingresos, por medio de la venta de drogas o extorsiones. Cualquiera que sea el caso, el interés en controlar el territorio pasa por interesarse en las actividades variadas de la zona. Si el centro educativo está ubicado en el límite entre dos o más territorios de pandillas rivales, se puede volver un espacio de disputa que las diferentes

pandillas quieren controlar (USAID y ECCN, 2016).

En el pasado, se documentó que las pandillas no tenían mucho interés en la escuela, más bien, sus miembros abandonaban los estudios para dedicarse a actividades de la calle (Cruz, Rosen, Amaya y Vorobyeva, 2017). Pero, en los últimos años, la pandilla ha mostrado más interés por la escuela, lo cual se manifiesta en tres escenarios: Por una parte, como se mencionó arriba, la misión del control territorial puede llevar a la pandilla a querer controlar y ejercer su autoridad dentro y fuera de la escuela. En otros casos, particularmente cuando los pandilleros son padres de familia, puede ser de su interés que la escuela funcione bien y apoyar a la escuela de varias maneras. Finalmente, la pandilla simplemente puede no tener interés o ignorar la escuela, y dejarla funcionar sin interferencia (USAID y ECCN, 2016).

En cualquier caso, los datos del MINED reflejan que, en general, el ambiente interno de la escuela es considerado más seguro que el ambiente externo. En el 2017 -año en que se realizó este estudio- de los 5,145 centros educativos públicos y privados subvencionados, 21% reportaron que su seguridad interna estaba afectada por la presencia de pandillas; mientras que, más del doble, el 44.6% reportaron que la pandilla es un factor de riesgo en la comunidad (MINED, 2017b). La

presencia de pandillas al interior del centro educativo, convierte el entorno escolaren un espacio de riesgo, en el cual, la autoridad del profesor es debilitada (PNUD, 2013); y, al exterior se restringe el acceso a la educación (FUNDAUNGO, STPP y UNICEF, 2015; PNUD, 2013). En 2017, 567 docentes (1.24% del total) reportaron traslados por amenazas de maras, y 19 centros educativos (0.37%) afirman haber cerrado la institución una o más veces por amenazas de maras (MINED, 2017b). Esta cantidad, aunque parezca insignificante en porcentaje del total, es importante para valorar la seguridad de los centros educativos.

Tanto la inseguridad interna como la externa pueden afectar la asistencia escolar, lo cual, en El Salvador es un fenómeno que se ha ido agudizando en los últimos años. Al consultar a los directores escolares las causas de deserción, la violencia pandilleril se ubica en quinto lugar, solo 13% de los centros educativos reconocen esta causa. Sin embargo, las primeras dos razones que son cambio de domicilio, reportada por 67% de las escuelas y migración por 46%, también pueden ser causadas

por problemas con pandillas, no son mutuamente excluyentes (MINED, 2017b).

Finalmente, es importante reconocer cómo la inseguridad afecta las relaciones internas y la calidad educativa. Las relaciones educativas son intimidadas, a causa del temor y la falta de confianza entre docentes, alumnos y, a veces, su familia cuando hay estudiantes con vínculos a pandillas. Los recursos que tiene la escuela para enfrentar la situación de inseguridad y procurar las condiciones de aprendizaje son limitados. No obstante, la escuela se esfuerza por ofrecer un espacio adecuado y seguro para los alumnos y el personal educativo, aunque el apoyo por parte de la comunidad educativa ampliada (i.e., instituciones y actores locales) es limitado y las intervenciones externas ofrecen experiencias y recursos importantes, pero poco sostenibles (Savenije y Martin, 2019). Lo anterior configura a la escuela pública como una opción menos atractiva para las familias y, por ello, prefieren buscar opciones en el sector privado subvencionado o tradicional con acceso asequible.

4. El sector ENEA en El Salvador

Los resultados del estudio han permitido caracterizar al sector ENEA en El Salvador, de manera que, en el presente apartado se inicia con la descripción del término ‘asequible’ y su

relación con las escuelas del estudio. A continuación, se describen los dos modelos de ENEA predominantes, a saber, las escuelas privadas y las escuelas pertenecientes al Consejo

Educativo Católico Escolar (CECE), que son escuelas privadas subvencionadas. Después, se muestran algunos datos sobre el entorno político y regulatorio de las ENEA, los cuales evidencian que los funcionarios del MINED, las organizaciones donantes y la sociedad civil conocen muy poco sobre la presencia de estas instituciones, y, por consiguiente, no las apoyan. En los aspectos financieros, se observa que la subvención del

MINED a las escuelas CECE tiene un efecto distorsionador en el mercado. Para mantener la solvencia ante las restricciones financieras y regulatorias que enfrentan, las ENEA dependen de un cuerpo docente a quien se les paga menos que en el sector público, y dependen de las familias para el apoyo voluntario y en especie; además de las cuotas escolares.

4.1. Asequibilidad de las ENEA

Ante el objetivo de identificar en El Salvador un sector de escuelas privadas que podrían considerarse asequibles, se reconoce que es una situación relativa, ya que, la asequibilidad depende de los ingresos de una familia, el número de niños en edad escolar y la disposición a gastar recursos limitados en educación (Psacharopoulos et al., 1997). Además, es probable que las escuelas que cobran una cantidad significativa no serán asequibles para los hogares de menos ingresos. Sin embargo, asistir a escuelas gubernamentales también conlleva costos indirectos, y algunos hogares de bajos ingresos consideran que inscribir a sus hijos en el sector ENEA es una opción factible.

Con estas consideraciones en mente, se propone una estimación del nivel de tarifa que el hogar promedio, en la línea de pobreza en El Salvador, podría encontrar asequible. Suponiendo que una familia pueda

gastar el 4% de sus ingresos colectivos en la educación de un niño, sin hacer sacrificios significativos en otras áreas (Barakat et al., 2012), se calcula que la familia urbana promedio que tiene un ingreso mensual de \$380 (Calderón y Belloso, 2017) podría gastar \$15 por mes en costos educativos por niño.³ Mientras generalmente hay costos adicionales asociados con la educación, y particularmente con la educación privada, como libros, uniformes, y el transporte, estos varían entre instituciones y familias. Para esta identificación de escuelas privadas que se podrían considerar asequibles, solo se ha considerado el costo de las cuotas mensuales.

Un análisis de las tarifas mensuales de instituciones privadas de 2015 en El Salvador, de la información de los presupuestos escolares que registra el MINED, revela que el 11% de las escuelas no estatales tienen

cuotas mensuales que caen debajo de \$15; y un 28% cobra \$20 por mes o menos. Un total de 57% de las escuelas no estatales tiene cuotas mensuales de \$30 o por debajo. Si bien la mayoría de las escuelas no estatales se encuentran fuera del alcance financiera de las familias de bajo ingreso, también es evidente que las escuelas no estatales de tarifas altas no representan la escuela privada salvadoreña promedio.

Sin duda, las familias enfrentan mayores costos educativos en las escuelas no estatales que en las escuelas públicas. Mientras que, la mayoría de las escuelas no estatales cobran cuotas de inscripción anual (matrícula) así como tarifas mensuales de asistencia, en las escuelas públicas estas tarifas han sido eliminadas formalmente, y, además, brindan a los estudiantes matriculados alimentación complementaria, uniformes, útiles escolares y zapatos. Por el contrario, las familias de estudiantes en el sector privado deben comprar estos insumos por sí mismos.

Sin embargo, las escuelas públicas no están exentas de costos finan-

cieros. A veces, los directores de escuelas públicas piden contribuciones monetarias o en especie a las familias; además, muchos estudiantes deben pagar por el transporte público para llegar a sus escuelas. En una de las escuelas no estatales del estudio, una madre de familia calculó que el costo del transporte diario a la escuela pública más cercana sería igual a la pequeña tarifa mensual de la escuela privada a poca distancia de su casa.

Aunque una familia con bajos ingresos pueda pagar la cuota mensual en una ENEA, esto no garantiza la matrícula en una escuela no estatal, sobre todo porque muchas colonias urbanas y sectores rurales carecen de estas instituciones en su localidad. Aunado a esto, muchas ENEA excluyen a los estudiantes afiliados con las pandillas, o cuando se sospecha la existencia de un vínculo, por el hecho de que vive en una zona controlada por pandillas. En este sentido, aunque muchas familias consideran que las ENEA son una opción más segura y de mayor calidad que las escuelas públicas, el acceso a tales escuelas está lejos de ser universal e inclusivo.

4.2 Los modelos de las ENEA

Mediante el mapeo de escuelas no estatales asequibles en El Salvador (Francis y otros., 2018), de acuerdo a los criterios expuestos arriba, se

identificaron dos categorías amplias de instituciones: La primera hace referencia a las escuelas privadas, de cualquier nivel de cuota que consti-

tuyeron el 15.3% de la matrícula en 2018, de los cuales, el 11% son de bajo costo y más asequibles a las familias que viven en el umbral de pobreza urbana. La segunda se refiere a las escuelas que pertenecen al Consejo Educativo Católico Escolar, que reciben un subsidio del MINED y que representaron el 6.1% de la matrícula básica y secundaria en el 2018. Para mayor claridad, en este trabajo, los términos ENEA y escuela no estatal refieren tanto a las escuelas privadas de bajo costo y las escuelas CECE en su conjunto. El término escuela privada refiere solo a las escuelas no estatales que no reciben apoyo significativo del MINED.

La educación privada en El Salvador es predominantemente un fenómeno urbano. En 2014, el 34% de todas las escuelas eran clasificadas como urbanas, en comparación con el 90.2% de las escuelas privadas, con el 51% ubicados en el departamento de San Salvador (MINED, 2014). La mayoría de las escuelas privadas son pequeñas, con el 67% matriculando menos de 250 estudiantes, el 23% matriculando entre 250 y 600, y solamente el 10% de escuelas privadas matriculando más que 600 estudiante (MINED, 2017a).

La modalidad de propiedad de las ENEA es iniciativa de individuos, pequeñas asociaciones o empresas; aunque existen algunas redes de escuelas asociadas con organizaciones religiosas, como los Liceos

Cristianos Reverendo Juan Bueno. Muchos de las escuelas privadas pequeñas son establecidos por un individuo o un grupo pequeño de maestros motivados por el deseo de crear instituciones que aborden los problemas presentes en el sector público y que atiendan a los niños que viven en su comunidad. Muchas congregaciones u organizaciones religiosas también establecen y operan sus propias escuelas privadas que varían en tamaño, nivel de cuotas y población objetivo.

Las escuelas con modalidad administrativa del Consejo Educativo Católico Escolar (CECE) son propiedad de parroquias católicas, operadas por ellas y reciben subsidios por parte del MINED. Esta modalidad es opcional, no todas las escuelas católicas son organizadas de esta manera ni reciben el subsidio. Desde 1976, el MINED ha mantenido una colaboración única con las escuelas con modalidad CECE. Al principio, comenzó pagando los salarios de una parte de los docentes. Actualmente, se asigna un número específico de puestos docentes a estas escuelas de manera colectiva, los cuales se asignan a escuelas individuales del CECE a nivel de la arquidiócesis (Francis y otros, 2018). Además, el Ministerio provee el salario de los docentes, y, al igual que las escuelas públicas, provee un subsidio por estudiante e insumos para los estudiantes matriculados, como alimentos, libros, uniformes y zapatos. Ninguna otra escuela

privada recibe este apoyo, ni mucho menos insumos para sus estudiantes. Las escuelas CECE están ubicadas en municipios con altas tasas de violencia, y mantienen la misión social de brindar educación con orientación religiosa a las poblaciones con bajos ingresos. El MINED a veces clasifica a las escuelas del CECE como públicas, aunque se pueden considerar como una asociación pública-privada, o una privada subvencionada.

Cabe destacar la red de Liceos Cristianos Reverendo Juan Bueno, operada por la iglesia de las Asambleas de Dios, que tiene un esquema innovador de financiamiento, administrando tanto escuelas de mayor costo como asequibles en comunidades de bajo nivel socioeconómico. Cada una de las 37 escuelas pertenece a una

iglesia específica, pero, todos son administrados y financiados centralmente, y aprovechan de un modelo de subsidio cruzado. Para cumplir con su misión caritativa, operan de cuatro o cinco escuelas élites que cobran cuotas altas y generan una ganancia que se utiliza para financiar 17 escuelas de bajo costo, que están ubicadas predominantemente en áreas marginadas. Sus escuelas asequibles son financiadas también por patrocinadores y donaciones nacionales e internacionales, que les permiten cobrar a las familias cuotas simbólicas de uno o dos dólares mensuales. Aunque sirven poblaciones similares a las escuelas CECE con la misma misión social, los Liceos Cristianos Reverendo Juan Bueno no reciben ningún apoyo del MINED.

4.3 La falta de interés en las ENEA

La percepción de que todas las escuelas privadas son rentables y lucrativas está presente aún entre representantes del MINED, ya sea en las oficinas centrales, como en las departamentales. Estos actores se sorprendieron al escuchar que un número significativo de escuelas privadas cobra tarifas inferiores a \$15 por mes. Aparte del Departamento de Acreditación, los funcionarios actuales o anteriores del MINED incluidos en la muestra eran de la opinión de que las escuelas privadas no debían recibir subvención guber-

namental, ya que se percibía que estas escuelas operaban con fines de lucro y tenían recursos suficientes generados por altas cuotas. Un experto afirmó que el MINED ve al sector privado como una isla, separada y desconectada de la oferta de educación pública.

Representantes de organizaciones donantes expresaron opiniones similares. Ningún donante u ONG nacional o internacional brinda apoyo específico a escuelas privadas formales, y la mayoría de los donantes incluidos en

la muestra indicaron que la función de sus actividades y contribuciones es apoyar directamente a las escuelas públicas, al MINED y sus prioridades. Según un representante de una organización donante, la relación entre lo público y lo privado es una suma cero: el apoyo a las escuelas privadas retiraría la inscripción de las escuelas públicas y debilitaría la oferta pública. Las ONG tampoco reportan interacciones con el sector privado. Los representantes incluidos en la muestra indicaron que su prioridad es enfocar sus actividades en las escuelas más vulnerables y con la gran mayoría de los estudiantes. Además, creen que las escuelas públicas tienen una mayor necesidad.

En el proceso de identificar y contactar a las escuelas no esta-

tales para la muestra del estudio, los investigadores encontraron que la información de contacto que figura en los sitios web del MINED era inexacta o no estaba disponible para muchas de las escuelas privadas pequeñas que figuran en el censo escolar de 2016. Los funcionarios del MINED tampoco tenían información precisa de contacto, lo que sugiere que la comunicación entre el MINED y muchas escuelas privadas es irregular o inexistente, y que la información a menudo está desactualizada. Un factor que contribuye a esta falta de información es que algunos de los funcionarios del MINED a veces no pueden o no están dispuestos a viajar a las instituciones ubicadas en las áreas más afectadas por la violencia.

4.4 El entorno regulatorio y sus efectos

Para abrir legalmente, las escuelas privadas deben recibir acreditación por parte del Departamento de Acreditación Institucional del MINED, que implica recibir certificaciones del alcalde, del departamento de bomberos, y de salud y saneamiento, que afirman que la escuela cumple con estándares mínimos de infraestructura. Además, la persona que asume la dirección de la escuela también debe cumplir con un número de requisitos (MINED, 2010). El cumplimiento de estos requisitos conlleva una inversión inicial significativa en infra-

estructura, lo cual implica conseguir préstamos considerables u otro tipo de financiamiento, que los propietarios individuales -que esperan abrir escuelas pequeñas con cuotas mensuales bajas- encontrarían difíciles de reembolsar.

Además, la burocracia que implica el registro de una organización sin fines de lucro –que permitiría que las escuelas privadas estuvieran exentas de impuestos y pudieran recibir donaciones– lleva a muchas escuelas sin fines de lucro a mantenerse como

pequeños negocios sin contabilidad formal o registrarse como empresas con fines de lucro. En el 2017, solo el 20% aproximadamente de las escuelas privadas estaban registradas como organizaciones sin fines de lucro. Por el contrario, hay muchas escuelas privadas que se registran como negocios con fines de lucro, con una misión caritativa y cuotas asequibles, pero sin rentabilidad económica.

Adicionalmente, hay regulaciones vinculadas a la garantía de la calidad educativa, por medio de un proceso de acreditación o clasificación de las condiciones de la institución educativa privada, que fue establecido por primera vez en el 2007 y mejorado en el 2010 (MINED, 2010), migrando desde un enfoque de categorización a uno de acreditación. Para poder someterse a la acreditación, es necesario cumplir con los requisitos legales y normativos mencionados arriba. Posteriormente, se evalúan con base a seis criterios: programas educativos complementarios, planificación y organización institucional, desarrollo curricular, evaluación de los aprendizajes, infraestructura y recursos físicos, y servicios docentes. La calificación, que ronda entre 8.0 y 10.00 puntos en la evaluación institucional, acredita a la escuela privada para un plazo de cinco años, pero con la presentación anual de informe de mejoramiento de la calidad educativa. Calificaciones menores, entre 6.5 y 8.0, permiten una acreditación

con observaciones para tres años; y una calificación menor a 6.5 significa que la institución no es acreditada y tiene un plazo transitorio de dos años para superar sus observaciones.

Si bien estas regulaciones cumplen el propósito necesario de garantizar una calidad mínima en educación, salud, y seguridad en el sector privado, también restringen la entrada de escuelas privadas con cuotas bajas que sirven familias con bajo nivel socioeconómico. Además, no permite liquidez económica suficiente para mejorar la infraestructura o los recursos del aprendizaje, mucho menos para atender a estudiantes con necesidades educativas especiales –elementos de la calidad educativa que tampoco están garantizados en la educación pública. Los requisitos normativos y de infraestructura prácticamente funcionan como un filtro, que solo las escuelas privadas grandes, con tarifas elevadas y con acceso a financiamiento suficiente puedan ingresar al mercado y recuperar la inversión inicial.

Entre 2009 y 2016, el número total de escuelas privadas en El Salvador cayó de 983 a 897, una disminución predominantemente causada por la insolvencia financiera o por amenazas de las pandillas, según entrevistas realizadas en el estudio. Asimismo, el número de escuelas privadas que abren cada año está limitado a solo dos o tres, debido al costo prohibitivo y la dificultad burocrática de

abrir una nueva institución. Aunque los datos sobre finanzas y rentabilidad no están disponibles a nivel de escuela o de sistema, los directores de escuela incluidos en la muestra afirmaron que sus escuelas no son

rentables y que operan constantemente sin fondos. Varios directores declararon retrasos en el pago de los maestros y pocas veces el dinero alcanza para hacer mejoras en infraestructura.

4.5 Manteniendo la solvencia financiera en las ENEA

Algunos de los directores o propietarios de pequeñas escuelas no estatales incluidos en el estudio son maestros y maestras con poca experiencia o capacitación en gestión organizativa o financiera. En consecuencia, no están bien equipados para gerenciar en el largo plazo una pequeña empresa que depende de flujos financieros irregulares. Estos propietarios deben equilibrar continuamente las tarifas, para que sean lo suficientemente bajas para atraer a estudiantes de las comunidades donde se encuentran, pero que aporten ingresos suficientes para pagar a los maestros como mínimo, todo dentro de un contexto más amplio de incertidumbre financiera. Debido a que los ingresos de la escuela vienen casi en su totalidad de las cuotas escolares, cualquier caída en la matrícula podría amenazar a la escuela con la insolvencia. Los pagos retrasados o salteados pueden traducirse directamente en interrupciones en los salarios de los maestros. Dado estos desafíos, los directores se ven obligados a limitar la inversión en infraestructura, el salario, las prestaciones sociales de los maestros y la cantidad de personal auxiliar. En este

sentido las escuelas son vulnerables a las crisis financieras y no pueden invertir en infraestructura atractiva, como canchas, áreas recreativas, centros de informática o salones lúdicos en parvularia para aumentar la matrícula.

El contexto de violencia genera costos adicionales tanto para las escuelas no estatales, como para los hogares. Algunas escuelas invierten en personal de seguridad o en infraestructura, como cámaras de seguridad. Además, hay instituciones que están sujetas a extorsión por parte de miembros de las pandillas. Estos gastos adicionales disminuyen la capacidad de las escuelas no estatales para invertir en calidad escolar. Por otro lado, las familias que deciden pagar por una educación privada, por ser vista como más segura, también invierten en transporte privado o acompañan a sus hijos en el transporte público, para evitar los peligros que existen en camino.

Mientras que las escuelas privadas dependen completamente, o en mayor parte, de las cuotas

escolares para su funcionamiento, el apoyo financiero del MINED permite a las escuelas CECE mayor estabilidad y oportunidad de inversión en calidad, lo cual, confiere una ventaja competitiva frente a las otras instituciones privadas. Gracias a la subvención de maestros, un subsidio de \$8 por estudiante y la provisión de insumos a estudiantes por parte del MINED, las escuelas CECE mantienen sus tarifas universalmente bajas, de \$25 por mes, y con frecuencia, por debajo de \$15 por mes. Si bien algunas escuelas privadas mantienen tarifas comparativamente bajas, las familias que asisten a esas escuelas también deben pagar por insumos escolares, como uniformes y libros. En consecuencia, la educación en la mayoría de las escuelas CECE es asequible para todas las familias, excepto para las más necesitadas. En las escuelas CECE del estudio, se identificaron estudiantes que provienen de familias con ingresos inferiores a \$150 por mes y tienen padres que trabajan en el sector informal o en empleos con sueldo mínimo.

Debido a la subvención recibido por parte del MINED, las escuelas CECE cuentan con mejores recursos y ofrecen tarifas más bajas que otras escuelas privadas, que también buscan servir familias de bajos ingresos. El bono permite invertir en recursos educativos, pero no en infraestructura, que corre por cuenta de la parroquia por ser instalaciones propias. El MINED elige eficazmente un modelo o una organización ganadora al ofrecer a las escuelas CECE este subsidio único. Las escuelas privadas que operan en las mismas comunidades sólo pueden competir subiendo sus tarifas o reduciendo los costos en otras áreas, como los salarios de los maestros. Una petición común entre otros operadores escolares privados es que las mismas subvenciones dirigidas a las escuelas CECE se ofrezcan condicionalmente a todas las escuelas privadas, como parte del derecho a la educación y el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos.

4.6 Sobre la inversión en docentes

La mayor inversión en el modelo de negocio de las ENEA recae en el costo de los salarios del personal docente. Para reducir estos costos cuanto sean posibles, las escuelas privadas ofrecen salarios más bajos de los que reciben los docentes de las escuelas públicas; incluso, a veces sin las prestaciones sociales de la

ley. A nivel nacional hay un exceso de oferta de maestros y una escasez de plazas oficiales en el sector público, lo cual permite a las instituciones privadas contratar a este excedente de docentes con un salario igual o inferior al salario mínimo legal de \$300 por mes. Mientras que, un docente principiante en el sector

público inicia con un salario mensual de casi \$700. Las escuelas del CECE representan una excepción a este principio, ya que aproximadamente la mitad de sus maestros recibe salarios oficiales del MINED.⁴

Las ENEA pueden ofrecer a los docentes un ambiente de trabajo percibido como más seguro; pero, a la vez ofrecen desventajas en cuanto a la carrera profesional. En el sector privado, los docentes tienen menos autonomía que en el sector público; y, por tener contratos anuales, aumenta la inseguridad laboral. Aunado a esto,

los salarios son bajos, en algunos casos, menos que el salario mínimo y no siempre gozan de las prestaciones sociales de ley. En consecuencia, las ENEA ofrecen pocas oportunidades de desarrollo profesional y formación continua, porque en los presupuestos limitados no hay espacio para un escalafón profesional, capacitaciones continuas, ni mucho menos mejoras salariales. La actitud general de los docentes en las ENEA es mantenerse en dichas instituciones por el ambiente y tamaño reducido de las clases, sin confrontación con estudiantes y esperar una plaza oficial para trasladarse al sistema público.

5. Las opciones familiares por las ENEA

En El Salvador, la Constitución de la República establece que “Los padres tendrán derecho preferente a escoger la educación de sus hijos” (1983, Artículo 55), ya sea que opten por los centros educativos públicos, o bien privados. No obstante, las escuelas públicas con sus retos de seguridad y calidad son percibidas como inseguras por las familias salvadoreñas (IUDOP, 2020), quienes visualizan a las ENEA como la mejor opción educativa para sus hijos, especialmente en contextos de violencia e inseguridad. En este sentido, el estudio ha arrojado hallazgos significativos sobre las razones de las familias para elegir las ENEA, los cuales serán descritos a en el presente apartado. Las características de la ENEA y las

percepciones sobre los beneficios del sector son motivaciones de las familias, traduciendo la inseguridad como fuerza impulsora en la demanda.

La elección de las familias con bajos recursos en invertir sus pocos ingresos en la educación de sus hijos, aún con la opción de una educación pública gratuita, se fundamenta en aspectos relacionados con el ambiente escolar, no en los resultados académicos, porque no existen datos de comparación por falta de evaluación estandarizada. Tampoco la acreditación de la calidad descrita arriba parece ser de conocimiento de las familias ni un criterio para la toma de decisiones. Más bien, influye la percepción de seguridad de las

ENEA, sobre la escuela pública en un mismo municipio; asimismo, los

docentes aprecian trabajar en un ambiente seguro.

5.1. Selección de estudiantes

En contextos con presencia de pandillas, los actores consultados concuerdan en que la posibilidad escolar de seleccionar estudiantes genera un ambiente seguro en la escuela. Todas las ENEA de la muestra tenían políticas de negación de la matrícula para estudiantes con antecedentes de indisciplina o con sospechas de vínculos con pandillas. La decisión de negarle la matrícula a algún estudiante sospechoso puede ser muy subjetiva, basada en la forma de vestir, hablar, o incluso, caminar de un estudiante. La relación con la comunidad inmediata, por ser una escuela pequeña en una zona específica, también les permite conocer a las familias e identificar algún niño, niña o joven con vínculos a pandillas y negarle la matrícula a su institución.

Asimismo, las ENEA pueden exigir mayor disciplina, usando el retiro de la matrícula como amenaza a las familias; es decir, si el estudiante no tiene la conducta esperada, ya no puede seguir en la escuela. Incluso en los CECE, que reciben fondos del Estado, pueden negar la matrícula, por razones de conducta, no así por diferencias de religión, pero exigen respeto por la religión católica como condición de entrada. En una ENEA

de la muestra, para enfrentar una infiltración de estudiantes vinculados a pandillas en tercer ciclo, la institución suspendió la oferta de ese nivel educativo durante algunos años y después reabrió el nivel con una selección más cuidadosa de estudiantes. Dicha estrategia no es posible ejecutarse en una escuela pública.

Aunque estas medidas de manejo de la matrícula funcionan para mantener un ambiente seguro y atraer a las familias que buscan cierta seguridad dentro de las instalaciones, también riñe con la Política de Educación Inclusiva instalada por el MINED en el 2010. Dicha política establece la no exclusión de ningún niño, niña o joven del sistema educativo por razones de discapacidad, trabajo infantil, estar en conflicto con la ley o por efectos de la pobreza (MINED, 2010). En la escuela pública, es prohibido negarle la matrícula a un estudiante por supuestos o reales vínculos con las pandillas, aún si sus verdaderas intenciones no son estudiar, sino controlar o realizar actividades ilícitas dentro de las instalaciones. Independientemente, no se permite la expulsión por estas razones o por problemas disciplinarios. El debate surge si el derecho

de la educación –y una educación segura- de los niños y las niñas sin vínculos a pandillas es violentado cuando se comparten espacios

educativos con estudiantes involucrados en estos grupos delincuenciales.

5.2. El valor de la infraestructura y la ubicación geográfica

Las ENEA participantes este estudio mantienen la infraestructura de seguridad distinta a las condiciones de algunas escuelas públicas, no así con la infraestructura pedagógica. Algunas se hospedan en casas particulares o edificios creados para otros fines, contrario a la escuela pública que se construye con un diseño educativo. Esto significa que las aulas tienden a ser muy reducidas y a veces, sin espacios recreativos o baños adecuados.

En contraste con las deficientes condiciones pedagógicas, las ENEA cuenta con infraestructura y recursos de seguridad, como muros, portones cerrados, vigilantes o “porteros” para cuidar las entradas y salidas. Todas las ENEA de la muestra, incluyendo los CECE, contaban con estas medidas de infraestructura, independientemente del tamaño de sus instalaciones y población estudiantil. A veces, la pandilla tiene poco interés en la escuela, lo cual genera un sentido de seguridad. No obstante, las ENEA son empresas en el territorio. Una escuela no estatal de la muestra expresó que pagaban una extorsión mensual de \$25 para no tener problemas con la pandilla de la zona, entonces hubo

necesidad de hacer arreglos con los elementos de inseguridad.

La ubicación geográfica también es un factor de seguridad para los padres de familia, quienes prefieren seleccionar una escuela cerca de su casa, para evitar los peligros asociados con tomar el transporte público o caminar largas distancias hasta la escuela pública, además, de ahorrar el pasaje del bus. No obstante, la preferencia por una escuela cercana también limita el crecimiento de las ENEA, porque su oferta de servicios se ubica en una zona geográfica reducida y difícilmente pueden ampliar su matrícula.

La ubicación de líneas de control territorial de las pandillas también puede afectar el desplazamiento de los estudiantes y limitar la matrícula. Así, por ejemplo, en un CECE urbano ubicado cerca del mercado, los estudiantes ya no se trasladaban desde otras zonas y municipios al mercado; por lo que, la demanda quedó reducida a la comunidad marginal aledaña y con poca posibilidad de paga. El CECE experimentó una reducción considerable de su matrícula debido a estas circunstancias.

5.3. Ambientes internos seguros

El ambiente interno de las ENEA es percibido por las familias como más seguro por el tipo de infraestructura y la selección cuidadosa de los estudiantes; con mejor seguimiento por parte de los docentes y valoran la enseñanza religiosa y en valores. Los padres de familia valoran que, con secciones con menos estudiantes, los docentes pueden estar pendientes de sus hijos, tanto en el aprendizaje como la disciplina. El seguimiento docente contribuye a un ambiente positivo, seguro y de sentido de comunidad.

Por otra parte, las ENEA generalmente tienen un enfoque particular en su oferta educativa, que puede incluir educación religiosa y/o en valores, las cuales, están altamente

valoradas por los padres de familia a la hora de optar por una institución educativa para sus hijos. La educación en El Salvador es laica, pero es común encontrar un enfoque religioso cristiano, incluso en las escuelas públicas, que se manifiesta con prácticas de oración, lectura bíblica, consejos espirituales, visitas de pastores o sacerdotes, etcétera. Estas prácticas son valoradas por las familias como apoyo socio-emocional, orientación en valores y prevención de la indisciplina y violencia. Aunque las ENEA no expresan un enfoque explícito de prevención de la violencia, se observa una teoría implícita que, a mayor seguimiento y disciplina, la educación religiosa y en valores contribuyen a mejorar la seguridad en estos contextos.

5.4. Los docentes del sector ENEA

Pese a que en las escuelas privadas los docentes tienen menor promedio de experiencia y reciben salarios inferiores, los padres de familia entrevistados perciben que estos trabajan más arduamente y son más dedicados que los maestros de las escuelas públicas. La naturaleza de la contratación anual de maestros en escuelas privadas promueve el control administrativo, la rendición de cuentas y la evaluación de desempeño con consecuencias, que es casi inexistente en el sector

público. Los docentes de escuelas públicas, que tienen salarios más altos, prestaciones y plazas permanentes, no se someten a evaluaciones de desempeño. Los padres alegan que a menudo faltan a clase, no manejan la disciplina o no enseñan mucho, según su percepción. Con un comportamiento similar entre los maestros de escuelas privadas, corren el riesgo de perder su empleo.

Los docentes valoran su trabajo en las ENEA por el ambiente más seguro,

positivo y comunitario y la relación con los estudiantes, pero a la vez, señalan desventajas. Las exigencias son mayores y la autonomía profesional menos: la fiscalización desde la dirección de su escuela es mayor, y los padres de familia son clientes que hay que satisfacer. En el caso de

los CECE, los docentes contratados anualmente, esperan un día poder acceder a una plaza del gobierno en la misma institución. Otros prefieren quedarse en situaciones no óptimas o justas, pero cerca de sus casas, por el temor a los ambientes en el sector público.

6. Consideraciones finales

Las escuelas privadas en El Salvador son consideradas, equivocadamente, instituciones de alto costo y capacidad económica. Sin embargo, en este artículo se han descrito las características del sector de escuelas no estatales asequibles en costo que ofrecen servicios educativos altamente valorados a la población de bajos ingresos y en municipios con mayores índices de inseguridad. Las ENEA, como se ha demostrado, operan con modelos económicos poco rentables, dependiendo mayormente de las cuotas mensuales, que condicionan los salarios docentes, la calidad de los recursos educativos y espacios, aunque logran una infraestructura y ambiente interno de seguridad. Solo los CECE, como centros educativos privados subvencionados, gozan de un apoyo económico y de recursos educativos del Estado; aun así, cobran una mensualidad y crean una competencia desleal ante las demás ENEA.

La contribución de las ENEA al derecho a una educación segura se manifiesta en que las familias entrevistadas valoran esta opción educa-

tiva porque la perciben más segura que la escuela pública y aprecian el seguimiento docente, la educación en valores y el sentido de comunidad. El comportamiento del sector ENEA en situaciones de inseguridad merece atención, porque sus servicios han sido muy demandados ante la creciente inseguridad en ciertos municipios del país. Es evidente la preferencia de muchas familias por el sector ENEA, y los resultados de este estudio demuestran que, efectivamente la razón primordial de esta preferencia es la seguridad y no tanto la percepción de calidad.

Entonces, las familias hacen un balance de beneficios y costos para tomar su decisión de seleccionar una ENEA sobre una escuela pública. El derecho a la educación tiene implícito la gratuidad y el acceso para todos y todas, pero también predomina el derecho preferente que establece la Constitución y, aún con la carga de mayores costos económicos, las ENEA son de preferencia cuando las familias perciben que la escuela pública no les puede dar la seguridad que necesitan.

En este sentido, se sostiene que la inseguridad es la fuerza impulsora de la demanda de servicios educativos en el sector ENEA y la oferta se ajusta a las condiciones del contexto inmediato de su ubicación geográfica.

Es importante visualizar el sector ENEA y su contribución a familias de bajos recursos e integrarlo en la planificación y el seguimiento educativo. No es conveniente tener dos sistemas educativos paralelos en El Salvador, ni deben perjudicar el uno al otro; pueden integrarse en redes o sistema integrados en una misma zona geográfica, recibir asesoría y capacitación y otros apoyos, recordando que, el beneficiario final es el estudiante, no la escuela en sí. También, el sector se fortalecería con la facilidad de legalizarse en modelos empresariales rentables y coherentes con su misión educativa.

Sin embargo, la contribución de las ENEA a las grandes metas educativas, sus potenciales efectos beneficiosos o dañinos y las dinámicas de su oferta y demanda en el contexto de inseguridad en El Salvador no ha sido visualizada ni reconocida por los *stakeholders*, incluyendo al MINED. No es de interés de organismos donantes y de cooperación, ni de las ONG nacionales e internacionales, por desconocimiento.

En tiempos de emergencia sanitaria en el 2020, debido a la suspensión de las clases presenciales por la pandemia de COVID-19, el MINED ha incluido al sector privado en las capacitaciones docentes en la estrategia virtual, como pocas veces se ha hecho en el pasado. No obstante, los modelos empresariales débiles amenazan con quebrar financieramente el sector, porque no podrán resistir ante la pérdida de ingresos de las familias. Los docentes serán nuevamente golpeados con la pérdida de un empleo, que, aunque precario y sin carrera profesional, representa un ingreso que han optado tomar.

En fin, es necesario más investigación y profundización sobre este sector ENEA, reconociendo la tensión entre la responsabilidad pública de garantizar el derecho a la educación, pero también el derecho constitucional de las familias de optar por la educación que desean para sus hijos. Aunque el sector ENEA no es una opción para muchas familias que no pueden pagar una cuota mínima, está contribuyendo al derecho a la educación segura y debe ser tomado en cuenta en las metas educativas nacionales.

Referencias bibliográficas

- Aslam, M. y Kingdon, G. (2011). What can teachers do to raise pupil achievement? *Economics of Education Review*, 30(3), pp. 559-574. Disponible en: <https://bit.ly/2QYtKhA>
- Barakat, S., Hardman, F., Rohwerder, B. y Rzeszut, K. (2012). *Low-cost private schools in Afghanistan and Pakistan: What evidence to support sustainable scale-up?* Londres: University of London, Institute of Education, Social Science Research Unit, EPPI-Centre. Disponible en: <https://bit.ly/3lR8tEW>
- Barakat, S., Hardman, F., Rohwerder, B. y Rzeszut, K. (2014). *The evidence for the sustainable scale-up of low-cost private schools in South West Asia*. Londres: University of London, Institute of Education, Social Science Research Unit, EPPI-Centre.
- Bold, T., Kimenyi, M., Mwabu, G., y Sandefur, J. (2013). *The high return to low-cost private schooling in a developing country*. Londres: London School of Economics, International Growth Centre (IGC). Disponible en: <https://bit.ly/2ZaMMFY>
- Burde, D., Guven, O., Kelcey, J., Lahmann, H. y Al-Abadi, K. (2015). *What works to promote children's educational access, quality of learning, and well-being in crisis-affected contexts: Education rigorous literature review*. Londres: Department for International Development. Disponible en: <https://bit.ly/3h2wTal>
- Calderon, B. y Belloso, M. (23 de junio de 2017). Número de miembros por familia en El Salvador se ha reducido, según Encuesta de Hogares. *La Prensa Gráfica*. Disponible en: <https://bit.ly/320MFyB>
- Carlson, C., de Lamalle, J. P., Fustukian, S., Newell-Jones, K., Sibbons, M. y Sondorp, E. (2005). Improving the delivery of health and education services in difficult environments: Lessons from case studies. Londres: DFID. Disponible en: <https://bit.ly/3jS8DK>
- Cruz, J. M. y Carranza, M. (2005) Pandillas y políticas públicas. El caso de El Salvador. En: Moro, J. (Ed.) *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, pp. 133-176. Guatemala: Magna Terra Editores. Disponible en: <https://bit.ly/358EH8v>
- Cruz, J. M. y Rosen, J.D. (2020) Mara forever? Factors associated with gang disengagement in El Salvador. *Journal of Criminal Justice* (69). Disponible en: <https://bit.ly/3h2hgAi>

- Cruz, J. M. (ed.). (2007). *Street gangs in Central America*. San Salvador: UCA Editores.
- Cruz, J.M. (2010) Central American maras: from youth street gangs to transnational protection rackets. *Global Crime* 11 (4), pp. 379-398.
- Cruz, J., Rosen, J., Amaya, L. y Vorobyeva, Y. (2017). The new face of street gangs: The gang phenomenon in El Salvador. Washington, DC: The Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Disponible en: <https://bit.ly/31ZZU2E>
- Day Ashley, L., Mcloughlin, C., Aslam, M., Engel, J., Wales, J., Rawal, S. y Rose, P. (2014). The role and impact of private schools in developing countries: A rigorous review of the evidence. Londres: Department for International Development.
- Echessa, E., Ayite, M. y Wahome, R. (2009). No looking back: The creation of a new education system in Southern Sudan. En S. Nicolai (Ed.), *Opportunities for change: Education innovation and reform during and after conflict*. París: UNESCO, IIEP.
- Fielden, J. y LaRoque, N. (2008). The evolving regulatory context for private education in emerging economies. Washington, DC: International Finance Corporation.
- Francis, R., Martin, P., y Burnett, N. (2018). "Escuelas No Estatales Asequibles en El Salvador". Washington, DC: Results for Development.
- French, R., y Kingdon, G. (2010). The relative effectiveness of private and government schools in rural India: Evidence from ASER data. Londres: Institute of Education.
- Fundaungo, STPP y UNICEF. (2015). Percepciones de niñas, niños y adolescentes sobre su bienestar: ¿Apostando por el futuro de El Salvador? San Salvador: Fundaungo, STPP y Unicef.
- Härmä, J. (2011a). Low cost private schooling in India: Is it pro-poor and equitable? *International Journal of Educational Development*, 31(4), 350–356.
- Härmä, J. (2011b). Education sector support programme in Nigeria: Study of private schools in Kwara State. Londres: Department for International Development.
- Heyneman, S. P. y Stern, J. M. (2014). Low cost private schools for the poor: What public policy is appropriate? *International Journal of Educational Development*, 35, pp. 3–15.

- International Crisis Group (2017) *El Salvador's Politics of Perpetual Violence*. Report 64. Bruselas: International Crisis Group. Disponible en: <https://bit.ly/2R9FxtP>
- JBS International (2013). *Affordable private schools in crisis- and conflict-affected countries: Draft report*. Washington, DC: U.S. Agency for International Development.
- Kremer, M. y Muralidharan, K. (2008). Public and private schools in rural India. En Peterson, P. y Chakrabarti, R. (Eds.), *School choice international*. Cambridge: MIT Press.
- MINED (2010). *Manual de aplicación del instructivo para la acreditación de centros educativos privados*. San Salvador: Ministerio de Educación, Departamento de Acreditación Institucional.
- -----. (2014). *Censo escolar 2014*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- -----. (2017a). *Censo escolar 2016*. San Salvador: Ministerio de Educación, Gerencia de Monitoreo, Evaluación y Estadísticas Educativas. Disponible en: <https://bit.ly/3225vWm>
- -----. (2017b) *Observatorio MINED 2017 sobre los centros educativos públicos y privados subvencionados de El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Educación. Disponible en: <https://bit.ly/3i4CP4C>
- Oketch, M., Mutisya, M., Ngware, M., Ezech, A. C. y Epari, C. (2010). Free Primary Education Policy and Pupil School Mobility in urban Kenya. *International Journal of Educational Research*, 49(6), pp. 173–183. Disponible en: <https://bit.ly/3jS662V>
- PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: PNUD. Disponible en: <https://bit.ly/3lUVodw>
- Psacharopoulos, G., Arieira, C.R. y Mattson, R. (1997). Private education in a poor country: The case of urban Bolivia. *Economics of Education Review*, 16(4), pp. 395–406. Disponible en: <https://bit.ly/32XtGo1>
- Results for Development (2018). *Affordable Non-State Schools in Contexts of Crisis and Conflict*. Washington, DC: Results for Development. Disponible en: <https://bit.ly/3brCiqG>
- Rose, P. y Greeley, M. (2006). *Education in fragile states: Capturing lessons and identifying good practice*. Disponible en: <https://bit.ly/3jLLiKk>
- Savenije, W. y Martin, P. (2019) “Educación en situaciones de riesgo: Pandillas y los nuevos desafíos para centros educativos y profesores”.

Informe académico final. Documento inédito. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

- Savenije, W. y Van der Borgh, C. (2015). San Salvador: Violence and Resilience in Gangland-Coping with the Code of the Street. En Koonings, K. y Krujit, D. (eds.) *Violence and Resilience in Latin American Cities* (pp. 90-107). Londres: Zed Press.
- Savenije, W. (2009). *Maras y barras. Pandillas y violencia en los barrios marginales de Centroamérica*. San Salvador: FLACSO.
- Srivastava, P. (2008). School choice in India: Disadvantaged groups and low-fee private schools. En Forsey, M., Davies, S. y Walford, G. (Eds.). *The globalisation of school choice?* (pp. 185–208). Oxford: Oxford Studies in Comparative Education.
- Steer, L., Gillard, J., Gustafsson-Wright, E. y Latham, M. (2015). *Non-state actors in education in developing countries: A framing paper for discussion*. Washington, DC: Brookings Institution, Center for Universal Education.
- Tooley, J. (2013). *School Choice in Lagos State*. Report prepared for DFID. Newcastle: University of Newcastle. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a0940f0b652dd000522/61517_Tooley_School_Choice_Lagos_June2013.pdf
- Tooley, J., Dixon, P., Shamsan, Y. y Schagen, I. (2010). The relative quality and cost-effectiveness of private and public schools for low-income families: A case study in a developing country. *School Effectiveness and School Improvement*, 21(2), pp.117–144.
- UNICEF (2000). *Defining quality in education*. Nueva York: UNICEF. Disponible en: <https://bit.ly/2ZaiByL>
- USAID/ECCN. (2016). *Rapid education and risk analysis: El Salvador*. Washington, DC: USAID. Disponible en: <https://bit.ly/31XEjb3>
- Wales, J., Aslam, M., Hine, S. y Rawal, S. (2015). The role and impact of philanthropic and religious schools in developing countries: A rigorous review of the evidence. *Education Rigorous Literature Review*. Londres: Department for International Development. Disponible en: <https://bit.ly/2Z85he6>

Notas

1. Los hallazgos de este estudio fueron publicados originalmente en el informe Escuelas No Estatales Asequibles en El Salvador (2018), escrito por Robert Francis, Pauline Martin y Nicholas Burnett, y publicado por Results for Development, el cual fue adaptado y actualizado para este artículo. Además,

queremos agradecer a Arjun Upadhyay, Suezan Lee, Michael Lisman y Hector Matal por sus contribuciones a la investigación y al informe, y a Hector Matal y Orlando Hidalgo por su ayuda en la traducción.

2. El Plan El Salvador Seguro fue elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, un cuerpo consultivo intersectorial, como política nacional de seguridad durante el periodo 2015-2019.
3. Una estimación alternativa es que los hogares pueden dedicar razonablemente el 10% del ingreso familiar total a la

educación (Tooley, 2013). Dado que el número promedio de niños por familia en El Salvador es de 2.5 (Calderón y Belloso, 2017), este método de estimación también indica que el hogar promedio en la línea de pobreza podría dedicar \$ 38 por mes a la matrícula escolar, que es aproximadamente \$ 15 por niño.

4. Mientras las políticas internas dictan que las escuelas del CECE deben pagar a los maestros que no participan en el programa MINED de la misma manera que a los maestros del MINED, este no es siempre el caso en la práctica.