

# **EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL SALVADOR**

Álvaro Carrasco Guzmán

Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo  
FEPADE

E-mail: [aathos@geocities.com](mailto:aathos@geocities.com)  
[fepade@sal.gbm.net](mailto:fepade@sal.gbm.net)

San Salvador, El Salvador  
América Central  
1998

Preparado para ser presentado en la reunión de 1998 de la Asociación de Estudios  
Latinoamericanos.

The Palmer House Hotel, Chicago, Illinois, Septiembre 24-26, 1998

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
1. EDUCACIÓN Y DESARROLLO.....	3
2. EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD.....	4
3. EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN.....	5
4. TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS .....	7
5. LA REFORMA EDUCATIVA SALVADOREÑA Y LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD .....	8
6. LA EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL SALVADOR .....	10
6.1. EQUIDAD EN EL ACCESO.....	10
6.2. LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS EN EL SALVADOR.....	14
6.3. EQUIDAD EN LA CALIDAD.....	15
6.3.1. Diferencias de Rendimiento en pruebas de Logros de Aprendizaje .....	15
6.3.2. Repitencia .....	18
6.3.3. Las Prácticas Educativas .....	19
7. DISCUSIÓN.....	20
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	24

## RESUMEN

El documento comienza planteando la situación de pobreza y las desigualdad en la distribución de los ingresos que existe en América Latina. Se explica que en términos de equidad de oportunidades educativas la región muestra grandes problemas, y lo mismo se constata para El Salvador. El análisis del país inicia con una descripción general de las líneas de acción fundamentales propuestas por la reforma educativa. Luego se aborda el estudio de las diferencias en el acceso a la educación, el fenómeno de la transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas y de las disparidades en términos de calidad de educación. El documento identifica que la educación tiene una función instrumental reproductora del orden económico, pero además una función transformadora en la búsqueda de una sociedad más justa. Además se plantean límites a la contribución de la educación al desarrollo y llama la atención en el efecto de la pobreza sobre las oportunidades educativas y en consecuencia en las posibilidades reales de superación de los individuos. Finalmente se proponen algunas ideas que buscan maximizar el aporte de la educación al desarrollo de El Salvador.

## INTRODUCCIÓN\*

El Salvador ha sido un país marcado por la pobreza y las grandes diferencias en el acceso al bienestar entre los distintos grupos sociales. La tensión social producto de esta situación de inequidad detonó en la década pasada el conflicto armado interno que trastornó profundamente la convivencia social. Al acordarse la paz uno de los principales convenios hacía referencia a la necesidad de emprender el camino para superar la brecha en la calidad de vida entre los grupos mayoritarios y minoritarios de la población. El desarrollo del país con un énfasis en la superación de la pobreza y la equiparación de oportunidades de progreso para toda la población era un tema clave en el proceso de transformación que el país enfrentaría. En este contexto una serie de reformas en diversos planos de la vida pública fueron emprendidas. Una de las reformas que prontamente se identificó como impostergable hacía referencia al aspecto educativo. La necesidad de elevar la cantidad y calidad de la educación fue considerada como una tarea indispensable para poder aspirar a la transformación productiva y a la inserción de El Salvador en la economía global. Varias acciones fueron emprendidas para iniciar el cambio, y la reforma educativa planteo importantes modificaciones en diversos planos del sistema. El movimiento pre-reforma agrupó a diversos sectores para reflexionar acerca de los problemas y el rumbo que la educación debería emprender. Se generó una conciencia colectiva acerca de la importancia de la educación en el desarrollo del país y en la superación de la pobreza. La reforma educativa fue concertada en un proceso de amplia participación y en general fue aceptada con beneplácito.

El financiamiento de la reforma exigió recursos externos en forma de préstamos y/o donaciones. Con este flujo de recursos se incorporaron también los modelos educativos predominantes en los círculos financieros internacionales, que reafirmaban la relación entre la

---

\* Agradezco a Patricia Craig, Alberto Barillas y a Fernando Reimers sus comentarios sobre este documento.

educación y la economía dentro del contexto macroeconómico internacional. La educación es entendida como uno de las principales estrategias para superar la pobreza y la inequidad. En este contexto poco se ha hablado acerca del efecto de la pobreza y las diferencias entre los grupos sociales, sobre la posibilidad de acceder a la educación y de permitir la supuesta movilidad social ascendente. En términos generales se habla de la educación como la clave para la solución de los problemas sociales. Las deficiencias estructurales mismas de la sociedad han estado poco vinculadas con lo que se espera de la educación en las discusiones en torno a la problemática social. Aunque nadie pueda negar la tremenda importancia de la educación en el crecimiento, tampoco es posible dar a la educación un rol más allá de los límites que las estructuras sociales imponen.

El presente trabajo pretende iniciar la reflexión sobre el tema de la educación y el desarrollo en El Salvador, a partir de la perspectiva de las desigualdad de oportunidades que se ofrecen a los sectores sociales con diversos niveles socioeconómicos. Con este objetivo se presentan primeramente algunos datos del contexto Latinoamericano que demuestran que en la región la posibilidad de educación está determinada en buena medida por la condición socioeconómica de las familias y que además el crecimiento económico no logra superar por sí mismo la desigual distribución del ingreso en la población. A continuación, se desmenuza la inequidad del sistema educativo salvadoreño, se identifican los avances y se plantean brevemente algunos puntos necesarios para maximizar el aporte de la educación al desarrollo.

## 1. EDUCACIÓN Y DESARROLLO

Vale la pena exponer brevemente los fundamentos sobre los que se construyen el concepto de desarrollo y educación que existe en los círculos oficiales. Este apartado no pretende profundizar en el complejo tema del desarrollo económico y social, sino más bien describir el rol que se ha identificado para la educación en este proceso.

Uno de los principales problemas de los países latinoamericanos es la pobreza. Aunque existen variaciones entre países, se reporta que el 39% de la población latinoamericana vive en dicha situación de precariedad (CEPAL, 1998). Aún cuando la tendencia en la región en esta década es hacia la disminución de este problema, la magnitud es enorme y los avances lentos.

Las estrategias de desarrollo plantean que es necesario que los países crezcan económicamente, que existan trabajos productivos, inserción en el mercado internacional, y que existan mecanismos redistributivos de la riqueza generada, entre otros múltiples factores. Sí hay un consenso respecto a que el crecimiento económico es una condición necesaria para que los países superen la pobreza; aunque ya pocos creen que esto es condición suficiente. Cuando se habla de crecimiento económico para los países latinoamericanos se expresa que esto es posible mediante su inserción al comercio internacional que se rige por las leyes del mercado. Es decir se entiende que el crecimiento económico se puede dar en la medida que los países puedan insertarse en el modelo económico mundial vigente. Ahora bien, las actividades productivas contemporáneas capaces de generar riqueza en un contexto globalizado están ligadas actualmente a recursos y procedimientos cualitativamente distintos que en el pasado. Estos nuevos modos de producción exigen entonces nuevos sujetos productivos que dominen una serie de conocimientos y de destrezas comportamentales. Es en este contexto que se ha rescatado el valor utilitario de la educación. La educación formal en sus distintos niveles es un mecanismo fundamental en la promoción de los nuevos individuos productivos para el modelo económico actual.

Aunque se este de acuerdo en parte con los fundamentos de la relación entre educación y desarrollo antes propuestos, la postura que aquí se adopta concibe la educación en una dimensión más amplia. No es posible entender la educación exclusivamente como el mecanismo que asegura la reproducción de un orden económico, que aunque ampliamente aceptado como el más funcional en la actualidad, dista mucho de lograr una sociedad sin pobreza y sin otras lacras sociales. No se trata tampoco de decir que el modelo neoliberal sea un mecanismo inviable para el desarrollo social, sino más bien tomarlo como un punto de llegada de un largo proceso histórico y político, así como un punto de partida para una sociedad donde se alcancen mayores niveles de justicia social. En esta lógica el discurso no debe presentar a la educación exclusivamente como un mecanismo reproductivo, sino fundamentalmente como un poder transformador. La educación en Latinoamérica no puede desligarse de la búsqueda de innovaciones y alternativas que permitan mejorar el funcionamiento actual de las sociedades. La educación no es hija del mercado, la educación ofrecida por el estado es una conquista social que busca otorgar posibilidades para que todos/as progresen y para que la sociedad se desarrolle en la dirección que sus miembros construyan, no en una sola dirección incuestionable. La educación debe ser entendida desde un enfoque integral: “económico, pero no economicista; social, con

incorporación de nuevos índices de desarrollo; político, pero de Estado” (de Puelles y Torreblanca, 1997).

## 2. EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD

El ensayo trata sobre el problema de la equidad en el ámbito de la educación, pero puesto que dicho fenómeno en Latinoamérica está ligado fundamentalmente a las diferencias económicas de la población, se abordará brevemente el problema de la equidad en términos de concentración de la riqueza. También se incluirán algunos datos para El Salvador con el propósito de contextualizar los análisis posteriores relativos a la situación educativa en este país.

La pobreza en Latinoamérica ha disminuido del 41% en 1990 al 39% en 1994. En lo que respecta a la extrema pobreza la reducción ha sido solamente de un punto porcentual, de 18% a 17% (CEPAL, 1996). Vale la pena mencionar sí, que estos porcentajes son todavía superiores a los niveles registrados en 1980, tal como lo muestra la Tabla 1. Además la pobreza aumentó en términos reales, ya que entre 1990 y 1994 la población en situación de pobreza creció en 12 millones y los indigentes en 6.4 millones.

Tabla # 1  
**América Latina: Magnitud de la Pobreza e Indigencia. 1980 – 1994.**  
En porcentajes

Año	Pobres <sup>1</sup>			Indigentes <sup>2</sup>		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	56	18	13	33
1994	39	34	55	17	12	33

Fuente: CEPAL, pág. 208, 1997.

En El Salvador ha habido una importante reducción de la pobreza en los últimos años, pasando del 58.7% en 1992, al 52% en 1996. La pobreza extrema se ha reducido en este mismo período del 27.6% al 21.9% (EHPM, 1993 y 1997). A pesar de estos avances de El Salvador, los niveles de pobreza actuales son aún mayores que los calculados para Latinoamérica en su conjunto.

Además del problema de la pobreza, la región presenta una desigual distribución de la riqueza entre la población. Aunque en Latinoamérica durante los primeros cinco años de los '90 parece haber una moderada tendencia a la reducción de la pobreza, el problema de la concentración del ingreso ha sufrido pocos cambios; incluso en los países con mayor crecimiento económico y menores niveles de pobreza.

<sup>1</sup> Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. Incluye a los que se encuentran en situación de indigencia.

<sup>2</sup> Porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia.

“Las esperanzas cifradas en que la recuperación de los niveles previos de producción o el inicio de un nuevo proceso de crecimiento permitirían invertir el deterioro de la distribución del ingreso que se produjo en los años ochenta no han encontrado hasta ahora confirmación en los hechos. En efecto, de las tendencias de la primera mitad de los años noventa (1990-1994) se desprende que el dinamismo del crecimiento económico logrado en varios países de la región no se tradujo en una disminución de la concentración del ingreso. De los cinco países que registraron tasas de crecimiento anuales superiores al 5%, las más elevadas en esos años, dos aumentaron la concentración del ingreso (Argentina y en menor medida Costa Rica), otros dos prácticamente mantuvieron el alto nivel de desigualdad de inicios de la década (Chile y Panamá) y sólo Uruguay volvió a registrar mejoras significativas en la distribución del ingreso” (CEPAL, 1996).

En el caso de El Salvador no ha existido ni crecimiento económico sostenido suficiente para disminuir significativamente la pobreza, ni redistribución del ingreso. Durante la década de los ochenta, bajo un contexto de guerra civil, hubo bajos niveles de crecimiento. En los '90 el crecimiento tuvo un comportamiento por sobre el 5% hasta el año 1995, a partir del cual baja al 2.1% en 1996 y al 4.0% en 1997. Además en El Salvador desde 1992 a 1995 la distribución del ingreso se ha mantenido constante, según lo demuestra el índice de Gini de 0.5 para estos años (IADB, 1998). Estos índices hacen de El Salvador uno de los países Latinoamericanos donde existen mayores diferencias en la distribución del ingreso (al comparar los datos en CEPAL, 1997, pág. 46). Otros indicadores también señalan que la distribución de desarrollo humano en El Salvador se ha dado desigualmente, en donde el progreso de los sectores más pobres ha sido menor que el de los sectores más ricos de la población (PNUD, pág. 23, 1997).

### 3. EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN<sup>3</sup>

Tal como se observaron las diferencias de la distribución del ingreso, existen en Latinoamérica marcadas diferencias en relación al acceso y la calidad de la educación que las personas reciben según el nivel socioeconómico al que pertenecen.

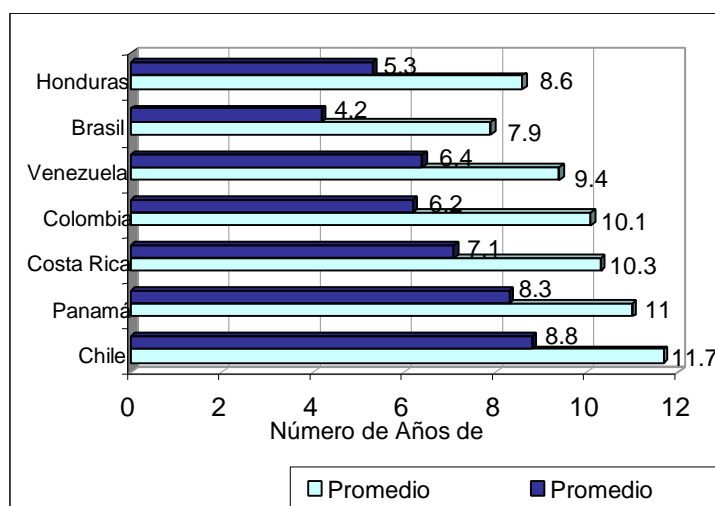
En Latinoamérica es posible encontrar notables disparidades en relación al número de años de estudio según el nivel socioeconómico. Así por ejemplo la diferencia entre el promedio general de años de estudio (situado alrededor del séptimo decil de ingresos) y el decil de más bajos ingresos es de casi dos años de estudio, en tanto que con respecto al décimo decil suele ser de alrededor de cuatro años (CEPAL, 1998, pág. 33).

Además los esfuerzos por ampliar la cobertura de la educación no se han traducido en los últimos 10 a 15 años en una disminución de las distancias entre los distintos estratos sociales. Los datos referentes a los años ochenta y mediados de los noventa en las zonas urbanas de 11 países latinoamericanos muestran que las diferencias en la proporción de jóvenes de 20 a 24 años de edad con 12 años de estudios cursados provenientes de hogares con distinto capital educativo se mantuvieron prácticamente invariables.

---

<sup>3</sup> La información incluida en este numeral se basa en el “Panorama Social de América Latina. 1997.” de la CEPAL.

Gráfico 1  
**Promedio de Años de Estudio de los Jóvenes  
 de 20 a 24 Años de Edad. Urbano y Rural.**



Si el análisis de las diferencias se hace comparando los sectores urbanos y rurales es posible observar que los segundos se encuentran en una clara desventaja en todos los países que se incluyen en el Gráfico 1. De hecho los jóvenes de los sectores urbanos logran un promedio de 3.2 años más que los jóvenes de los sectores rurales.

Fuente: En base al documento de la CEPAL, 1998, pág. 62.

Otros datos indican que en los países de Latinoamérica entre el 30 y 45% de los hogares pueden ser calificados como “vulnerables a la pobreza”, mientras que solamente existe un 10% de hogares que concentran capital económico y educativo. El 80% de jóvenes entre 20 y 24 años provenientes de hogares vulnerables a la pobreza se encuentran en una situación de rezago o de abandono escolar, mientras que dicha situación solo es observable en menos del 40% de jóvenes que pertenecen a hogares que concentran el capital económico y educativo.

Además de las inequidades en el acceso y en los años estudiados, las diferencias educativas entre estudiantes de distintos niveles socioeconómicos se agudizan aún más si se toman en cuenta las diferencias en términos de la calidad de la educación que reciben. Un indicador cuantitativo que se usa para aproximarse al fenómeno de la calidad es el rendimiento en pruebas de aprendizaje estandarizadas. Los datos a nivel regional muestran importantes diferencias entre el sector público y privado; mientras el promedio de los estudiantes del sector público apenas alcanza el 50% de lo esperado en el currículo oficial, el promedio de los matriculados en colegios privados logran cerca del 100% (CEPAL, pág. 70, 1998). En Chile, uno de los países con mayor crecimiento económico en la presente década y con uno de los promedios de años de estudio de la población más alto para Latinoamérica, se ha encontrado que el factor que explica mayormente el rendimiento en las pruebas de aprendizaje es el nivel socioeconómico de la familia de los estudiantes (PIIE, UNICEF, 1995).

La calidad educativa no se agota en el análisis de los resultados de las pruebas de aprendizaje; y la diferencia es todavía mayor entre las escuelas públicas y privadas, entre sectores ricos y pobres, si se incluyen aspectos tales como el aprendizaje de una segunda lengua (y en algunos casos de una tercera), el acceso a ciertos materiales didácticos, la incorporación de computadoras en los centros educativos, la disposición de bibliotecas, laboratorios y el desarrollo de actividades extra-curriculares entre otros.



#### 4. TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

Existe un amplio consenso en que una de las principales estrategias para que los países superen la pobreza radica en aumentar y mejorar la calidad de la educación que reciben sus ciudadanos. También una larga tradición vincula la movilidad social en una sociedad con la oportunidad a más y mejor educación. Estas relaciones, indiscutibles en la teoría, encuentran importantes escollos, siendo uno de los principales la misma condición de pobreza que se desea superar. Es decir la pobreza de las familias en Latinoamérica es el primer obstáculo para que los niños y niñas alcancen un número de años de escolaridad y una calidad de educación suficiente para superar la condición social en que nacieron.

En América Latina ha habido un incremento en el promedio de escolaridad entre distintas generaciones, sin embargo existe una escasa proporción de jóvenes que supera significativamente el nivel educativo de sus padres. Así, mientras en promedio los jóvenes tienen tres años de estudio más que sus padres, sólo la tercera parte en las zonas urbanas y la décima parte en las rurales ha logrado superar el nivel de educación de sus padres y simultáneamente alcanzar una capital educativo básico de 12 años de estudio<sup>4</sup> (CEPAL, 1998, pág. 60). Mientras tanto el 47% de los jóvenes urbanos y el 73% de los rurales no superan el nivel educativo de sus padres y tampoco alcanzan el umbral educativo básico. Esta situación es todavía peor cuanto menor es la escolaridad alcanzada por los padres; así por ejemplo entre los padres con 3 a 5 años de estudio el promedio de jóvenes entre 20 y 24 años que no supera el nivel educativo de sus progenitores y tampoco alcanza el umbral educativo básico es de 54%, mientras que en dicha situación se encuentran solamente el 25% de jóvenes cuyos padres cuentan con una escolaridad entre 13 a 15 años (CEPAL, 1998, pág. 64).

Los datos que reflejan la transición intergeneracional de las oportunidades encuentra eco también en la opinión de quienes se les ha preguntado acerca de este tópico. Alrededor de la mitad de las personas mayores de 18 años en ocho países de la región, opinan que no tenían oportunidades de superar el nivel de vida alcanzado por sus padres (CEPAL, 1998, pág. 60). En Chile encuestas de opinión muestran que la mayoría de las personas piensan que han recibido una mejor educación que la de sus padres, a la vez que la mayoría de los padres opina que sus hijos están recibiendo una mejor educación que la que ellos recibieron. Dicho reconocimiento no implica, sin embargo, un sentimiento de seguridad, ya que la mitad de entrevistados creen que la educación que recibe su hijo no le asegura un buen futuro. Ahora bien esta percepción varía enormemente de acuerdo según el tipo de colegio; mientras el 80% de los entrevistados cuyos hijos asisten a colegios privados pagados se muestran satisfechos con la educación que reciben sus hijos, la mitad de aquellos cuyos hijos asisten a colegios subvencionados o municipales preferirían otro colegio. Estos datos parecen mostrar que la perspectiva de los padres entrevistados con respecto al futuro de sus hijos están en buena medida influidas por la calidad del colegio, que a su vez está determinada, en gran parte, por la posibilidad de acceder a una educación privada pagada (PNUD, 1998, pág.179).

---

<sup>4</sup> Según cálculos de la CEPAL (1997, pág. 66) el análisis del ingreso laboral de quienes se incorporan al mercado de trabajo indica que actualmente en la región completar el ciclo secundario y cursar como mínimo 12 años de estudio, es básico para tener acceso al bienestar. La evidencia demuestra en un gran número de países que alcanzar ese umbral educativo se traduce, con una probabilidad superior al 80%, en la percepción de un ingreso que permite situarse fuera de la pobreza.

El análisis de los datos referidos a la transmisión intergeneracional del capital educacional pueden ser resumidos en el siguiente argumento planteado por la CEPAL (pág. 65):

“La persistencia de la falta de equidad en el acceso a la educación asociada al estrato social de origen indica que, en gran medida, las oportunidades de bienestar de los actuales jóvenes ya quedaron plasmadas por el patrón de desigualdades prevalecientes en la generación anterior. Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, debido a que el escaso nivel de educación alcanzado por muchos jóvenes bloquea su principal canal de movilidad. Más aún esta desigualdad limita notablemente las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso en el mediano plazo, debido a que el capital educacional (número de años de estudio y calidad de la educación) constituye para una importante mayoría el principal recurso para conseguir un trabajo adecuadamente remunerado, que resulta determinante, aun considerando los factores patrimoniales, ocupacionales y demográficos de los hogares”.

## 5. LA REFORMA EDUCATIVA SALVADOREÑA Y LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD.

Planteado el contexto Latinoamericano, en adelante el análisis se centrará en el caso de El Salvador, que presenta como se verá tendencias similares que la encontradas en la región. En El Salvador ha existido una endémica situación de inequidad social que fue el factor más importante que llevó a la guerra civil durante los '80. Los Acuerdos de Paz se lograron cuando se enfrentó la necesidad de terminar con la violencia y transformar la sociedad salvadoreña creando instituciones democráticas y condiciones de vida más justas para la mayoría de la población. En el plano educativo la experiencia de reforma de este país Centroamericano, es particularmente interesante en tanto que ha contado con un importante apoyo internacional y ha respondido al modelo de desarrollo y de educación predominante en los círculos internacionales.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, la sociedad salvadoreña empieza la reconstrucción de la sociedad que se vio terriblemente dañada con la guerra civil. La educación fue uno de los principales ámbitos de la vida pública que fue objeto de atención en la post-guerra. Una de los antecedentes a la Reforma Educativa en El Salvador fue una donación de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) para el Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad de la Educación Básica (SABE), que comenzó en 1991 y terminaría en 1998. Algunas de las acciones más importantes dentro de este Proyecto fueron la elaboración de un nuevo currículo y de nuevos textos escolares, la capacitación de docentes, el desarrollo de pruebas de logros de aprendizaje y el apoyo al proceso de modernización administrativa y de descentralización.

El Proyecto de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), iniciado a comienzo de los '90 (retomando oficialmente una iniciativa de comunidades pobres), es otro de los antecedentes importantes de la Reforma. El Ministerio de Educación (MINED) abrió la posibilidad con EDUCO para que las comunidades pobres sin escuela, pudiesen organizarse y gestionar fondos para la construcción y pago de profesores. En EDUCO la administración de los fondos y de personal quedaban en manos de Asociación Comunal Escolar conformada por los padres de familia. Esta fue una de las principales estrategias para ampliar la cobertura y descentralizar la administración escolar.

En 1993, nuevamente con financiamiento de USAID, la Universidad de Harvard, la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativa (FEPADE), realizaron un diagnóstico del sector educativo que inició un proceso de diálogo y reflexión en el país sobre la necesidad de reformar el sistema educativo. La investigación mostraba las profundas deficiencias del sistema en términos de acceso y calidad en todos los niveles del sistema. Mostraba también la insuficiencia de recursos públicos destinados al sector educativo y la mala administración que se hacía de los pocos recursos disponibles. Se mencionaba también la necesidad de revisar y replantear la legislación educativa, así como la formación docente. En pocas palabras el informe señalaba la urgencia de emprender cambios radicales en la mayoría de ámbitos del sistema educativo formal en sus distintos niveles.

Con los aportes de la investigación UCA-Harvard-FEPADE, el Ministerio de Educación impulsó un proceso de consulta con diversos sectores de la sociedad. Se creó la Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo que tenía como objetivo presentar lineamientos para enmarcar un proceso de transformación educativa en el país. También se hizo una amplia consulta a organizaciones mediante el Foro Consultivo Nacional sobre la Reforma Educativa. La Consulta '95, orientada a recoger la opinión de docentes, padres, alumnos y técnicos del MINED, y la Consulta de ANDES 21 de Junio, gremial de docentes más importante del país, fueron otros de los procesos de consulta que sirvieron de base para preparar la Reforma.

Con los importantes antecedentes antes mencionados el MINED plantea su plan de Reforma en lo que llamó el Plan Decenal 1995-2005. En este documento el MINED plantea como objetivos la búsqueda de una mejor calidad de la educación en los distintos niveles; aumentar la eficiencia, eficacia y equidad del sistema educativo; democratizar la educación, crear nuevas modalidades de provisión de servicios; y fortalecer la formación de valores humanos y cívicos. Las metas establecidas para el decenio fueron: disminuir las tasas de analfabetismo, ausentismo docente, deserción y repitencia escolar, aumento de cobertura de los servicios educativos; involucrar a la comunidad educativa en la administración de la educación; usar eficientemente los recursos del Estado; y dar solución oportuna a los problemas del centro escolar.

El Ministerio se planteó tres grandes áreas de acción (FUSADES, 1998, pág. 11):

#### 1. Ampliación de la cobertura:

- 1.1. Expansión de EDUCO hasta sexto grado.
- 1.2. Aulas alternativas. Aulas de clase donde reciben clases más de un solo grado. Están orientadas donde existe poca demanda y recursos como para abrir un salón por grado.
- 1.3. Escuela Saludable. Es una acción coordinada con el Ministerio de salud que busca detectar atender algunos problemas de salud que puedan interferir en el aprendizaje, así como también proveer de complementos alimentarios a los niños. Este programa comenzó en las escuelas de los sectores más pobres y se ha ido ampliando año con año.
- 1.4. Mejoras en la red de infraestructura escolar.
- 1.5. Ampliación del programa de alimentación escolar.

## 2. Reforma de Calidad.

- 2.1. Reforma Curricular hasta el nivel secundario.
- 2.2. Evaluación educativa y curricular.
- 2.3. Sistema de formación y capacitación docente.
- 2.4. Programa y modalidades de atención integral. Incluye ampliación de cobertura en educación especial y escuela para padres entre otros.

## 3. Modernización Institucional.

- 3.1. Redefinición del rol del MINED.
- 3.2. Reforma administrativa
- 3.3. Reforma del marco legal y regulatorio.

Dentro de las acciones de la Reforma Educativa, que tratan de atacar específicamente el problema de la inequidad están el Programa de Escuela Saludable, el programa EDUCO, el Programa Mundial de Alimentos, Aulas Alternativas, la ampliación de la infraestructura escolar y de la educación a distancia.

En El Salvador las acciones emprendidas para ampliar la cobertura se ha dado prioridad a las zonas rurales y a las más pobres. Estas medidas han dado como resultado una ampliación de la cobertura en todos los niveles del sistema no superior, pero en mayor medida en el nivel de parvularia y básico.

En términos de iniciativas que busquen elevar la calidad de la educación, la que más resalta por responder a un principio de discriminación positiva en su comienzo es el Programa de Escuela Saludable. El resto de las acciones en el ámbito de la calidad han sido comunes para todas las escuelas.

## 6. LA EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL SALVADOR.

A pesar de las acciones emprendidas por el Ministerio de Educación para disminuir las diferencias educativas en la sociedad, en el contexto de la Reforma Educativa, las inequidades educativas de los distintos sectores sociales son todavía enormes. En las próximas páginas se pretende demostrar con datos la actual situación del sistema educativo en relación al tópico que este escrito aborda. La evidencia de la dramática realidad, de la insuficiencia de los esfuerzos (aun reconociendo los importantes logros alcanzados en los últimos años y el adecuado rumbo tomado), las coincidencias de la situación de El Salvador en términos de equidad con la situación de la mayoría de los países Latinoamericanos, constituyen un primer paso en la reflexión acerca de las acciones iniciadas y en la necesidad de buscar nuevas estrategias para superar la situación actual.

### 6.1. EQUIDAD EN EL ACCESO

Primero hay que mencionar que la situación de la población, en relación a los años estudiados es bastante negativa. El 58% de la población tiene cinco o menos años de estudio,

mientras que solamente el 6.2% supera los 12 años. Además la situación de la escolaridad se distribuye desigualmente dependiendo del nivel de ingreso de las personas.

**Tabla # 2 (En Porcentajes)**  
**Distribución de la Población de 6 años o más según Años Estudiados**

Años de estudio	Total	Cuartiles de Ingreso			
		1er Cuartil	2do Cuartil	3er Cuartil	4to Cuartil
0 a 5 años	58.0	32.9	28.6	24.2	14.2
6 a 9 años	24.1	14.9	23.1	31.7	30.3
10 a 12 años	11.7	5.3	12.8	29.7	52.3
Más de 12 años	6.1	2.7	4.7	15.0	77.5
Otros *	0.0	47.4	52.6	-	-

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 1996.

Como es posible observar en la Tabla # 2, un 14% de las personas con 5 o menos años de estudio se encuentra en el cuartil de más ingresos, mientras existe el doble de personas (32.9%) con el mismo bajo nivel de escolaridad en la categoría de menor ingreso. Al tomar los deciles para hacer el análisis, se encuentra que solamente un 4% de la población correspondiente al decil más rico tiene 5 años o menos, mientras que el 14% del decil de menos ingreso se halla en la misma situación. Si por otra parte se observan los datos para las personas con más de doce años de estudio las diferencias son aun mayores; solo alcanza este nivel el 2.7% de las personas del cuartil más pobre, mientras que un 77.5% de las personas del cuartil de mayores ingreso puede acceder a estudios más allá de los secundarios.

Datos de la población en edad preescolar y escolar (4 a 18 años) muestran que un 69% de este grupo se encuentra estudiando, observándose también una desigual distribución de acuerdo al ingreso. En el quintil más pobre el 59% recibe algún tipo de educación, mientras en el decil de mayores ingresos este porcentaje alcanza el 89% (EHPM, 1996).

Llevando a un mayor detalle el análisis de las desigualdades en el acceso a la educación en relación al ingreso de los hogares, se incluyen en la Tabla # 3 datos correspondientes a algunas edades y se compara su evolución en cinco años. Los datos para 1997 muestran que 9 de cada 10 niños/as con 5 años de edad provenientes de los hogares con mayores ingresos se encuentran estudiando, muy probablemente educación preescolar, mientras que solamente pueden estudiar 3 de cada 10 de los niños del quintil de menores ingresos. Entre los adolescentes con 15 años, se mantiene prácticamente la misma proporción para aquellos pertenecientes al decil de mayores ingresos y se produce un ligero incremento para el 20% de la población de menores ingresos al encontrarse estudiando 5 de cada diez niños/as.

\* Otros: Incluye las categorías Educación Especial e Ignorado.

**Tabla # 3**  
**Porcentaje de Niños/as que Asisten a la Escuela por Edad y Grupo de Ingreso**  
**Datos para 1991 y 1997**

Edad	5		6		7		13		14		15	
	1991	1997	1991	1997	1991	1997	1991	1997	1991	1997	1991	1997
1 Quintil	16	33	30	47	55	70	64	74	53	65	45	53
2 Quintil	20	37	38	54	62	79	70	82	59	67	52	56
3 Quintil	36	48	54	65	71	80	74	78	72	74	58	68
4 Quintil	53	64	74	83	84	88	86	85	74	82	70	72
9 Decil	69	83	83	93	90	95	89	90	79	85	81	84
10 Decil	74	93	85	93	91	100	90	98	87	98	82	94

Fuentes: Harvard, UCA, FEPADE, 1995, pág. 71; EMPM, 1996.

Es posible observar además, que en prácticamente todas las edades aquí referidas y en los distintos niveles de ingreso ha habido un incremento en el acceso a educación. Este incremento ha sido mayor para las edades de 5, 6 y 7 años, así como para los dos primeros quintiles del ingreso y el décimo decil. El incremento ha favorecido en mayor medida a los niños/as más pobres sobre todo a aquellos en edad preescolar y que se inician en el sistema oficial escolar. También ha sido importante el incremento para los niños provenientes del decil con mayores ingresos, pero en estos casos el aumento ha sido mayor para los de 5, 14 y 15 años. Los datos muestran los destacables avances en materia de acceso a educación básica logrados desde 1991, pero además indican que en los sectores más ricos el avance ha sido particularmente significativo en las edades correspondientes a los últimos grados de enseñanza básica, mientras que en los sectores más pobres el incremento ha sido mayor en las edades de educación preescolar y los primeros grados de educación escolar.

Al comparar 1991 con 1997, la distancia en el acceso al estudio entre el primer cuartil de ingreso y el décimo decil para la edad de 7 años ha disminuido, pasando de una diferencia del 36% al 30%, lo que significa que el avance ha sido mayor en los grupos más pobres acortándose las desigualdades. Sin embargo, al aumentar los años la diferencia va disminuyendo progresivamente hasta que para el grupo de 15 años la diferencia se incrementa desde un 37% a un 41% en favor del sector social con mayores ingresos. Esta situación es explicable en parte por el hecho de que las acciones de ampliación de cobertura emprendidas por el Ministerio de Educación han estado orientadas mayoritariamente al primer ciclo de enseñanza básica (1ero a 6to grado). El análisis de la evolución de la matrícula reportadas por el MINED también reflejan los significativos avances en cobertura para el nivel básico así como menores logros en la educación secundaria (Carrasco y Fernández, 1998).

Otro ámbito de análisis donde es posible constatar las inequidades en el acceso, es de acuerdo a la zona donde se habite. El porcentaje total de acceso al estudio para la población entre 7 y 18 años es del 74%, pero el análisis por zona muestra que un 83% de los niños/as y jóvenes de hogares urbanos estudian, mientras que en el área rural lo hace el 66%. Los datos para todas las edades muestran esta inclinación en favor de los sectores urbanos. Además, al igual que en la comparación por sectores de ingreso, las distancias entre la zona urbana y rural son mayores en los últimos años del tramo de edad de 7

a 18 años. El sistema es más inequitativo a medida que las edades y los grados educativos avanzan (FEPADE, 1997).

En los niveles superiores del sistema educativo las distancias se mantienen. Así en 1997 de 100 jóvenes que asisten al 2do año de enseñanza media 40 provienen del decil mayores ingresos y 10 del de menores ingresos. Entre quienes reportan estar realizando el primer año de estudios universitarios, solamente el 2.5% corresponde al cuartil de menores ingresos y el 62% se concentra en el cuartil más rico. De todos los estudiantes universitarios solamente el 2% corresponde quintil de más bajo ingresos, y el 30% al decil de mayores ingresos; no encontrándose variaciones significativas para el 2.35% y el 31.67% reportados en 1991 para los mismos grupos de ingreso (HIID, UCA, FEPADE, 1995, pág. 72).

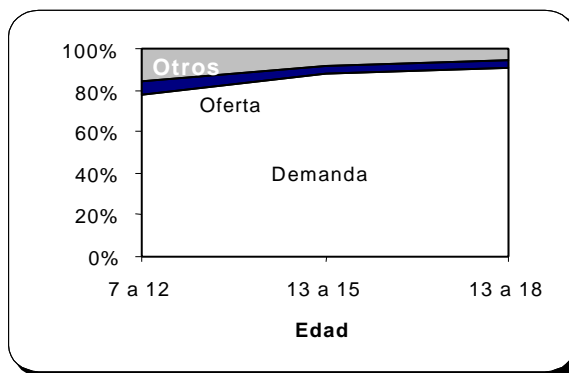
En relación a las diferencias por género es posible constatar una situación educativa desfavorable para la mujer en la población general. Al incluir en el análisis a la población general se incluyen segmentos “producto” de sistemas educativos pasados que discriminaban de un modo importante a las mujeres. Sin embargo la situación de las niñas y jóvenes en el sistema educativo actual muestra un panorama equitativo respecto al hombre. Una evidencia para el anterior análisis es que mientras en el rango poblacional de “60 años o más”, que no habían aprobado ningún grado, existía un 36%<sup>5</sup> de diferencia en detrimento del sexo femenino en relación al masculino, en el rango poblacional de 6-9 años la diferencia era solamente de un 1%, pero ahora en favor del sexo femenino (Carrasco y Fernández, 1998). Esta igualdad entre géneros es posible constatarla también en relación al analfabetismo, así como en el porcentaje de personas de distintas edades que se encuentran estudiando (FEPADE, 1997).

En la búsqueda de razones que expliquen las diferencias entre los distintos sectores poblacionales de acuerdo al ingreso y la zona de residencia, la respuesta intuitivamente hace referencia a la pobreza de aquellos que no estudian. Esto es respaldado por los datos (EHPM, 1996), ya que las cuatro causas que se reportan con mayor frecuencia son en orden decreciente: muy caro (falta de recurso económico); trabajo, causas del hogar y no vale la pena. Las cuatro razones están vinculadas a las carencias de la

población. A partir de las respuestas se puede constatar que las razones para no estudiar se deben fundamentalmente a la poca demanda más que a la naturaleza y estructura de la oferta. Además los argumentos relacionados con la oferta son mayores en los primeros años, y a medida que las edades avanzan las razones se concentran aun más entorno a la poca demanda. (FEPADE, pág. 76, 1998).

Gráfico # 2

**Vinculación a la Oferta/Demanda de las Razones para No Estudiar, según grupos de Edad.**



Fuente: Umaña. Pág.76, 1998.

<sup>5</sup> Datos a 1995

Según una encuesta de opinión aplicada por la UCA en 1997, el 19% de los menores de 19 años no se encontraba estudiando; el 46% de los entrevistados justificó esta situación diciendo que no tenían dinero/recursos, el 28% dijo que los menores no estudiaban porque tenían que trabajar (incluyéndose labores domésticas), el 18% hizo referencia a que no tenían deseos de estudiar y un 7% dio otras respuestas. Estos datos muestran que para el 73% de los entrevistados la principal causa que limita el acceso a las escuelas es la pobreza.

## 6.2. LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS EN EL SALVADOR<sup>6</sup>.

Al comparar a 1997, el promedio de años de estudio de los jóvenes entre 20 y 24 años de edad con el de sus padres, se constata un incremento de 4.7 años; el promedio para los padres es de 4.2 mientras que para los hijos es de 8.9 años. En la zona urbana este incremento ha sido de 5 años al pasar de 6 para los padres a 11 para los hijos; en la zona rural, aunque en menor medida, también ha habido un incremento al pasar de un promedio de 2 años de estudio para los padres a 5.8 para los hijos entre 20 y 24 años. Esto significa que aunque ambos sectores han progresado el crecimiento en las zonas urbanas ha sido mayor, por lo que las diferencias ahora son aún más grandes que en el pasado.

Ahora bien el incremento promedio en los años de estudio es posible por la contribución que hace el 49% de los jóvenes que logran superar la educación de sus padres, ya que el otro 51% de jóvenes no la ha superado. Dentro de estas dos categorías es importante identificar además, qué porcentaje de personas ha logrado sobrepasar el umbral educativo básico que aumenta la probabilidad de generar ingresos suficientes para vivir dignamente. Procediendo en esta línea de análisis se encontró que solamente el 4.4% de la población entre 20 y 24 años no supera la educación de sus padres pero logra estudiar 12 años o más. Mientras tanto un 46% de los jóvenes salvadoreños no superan la educación que sus padres alcanzaron, ni tampoco logra alcanzar el umbral educativo básico para acceder al bienestar. En El Salvador solamente el 36.6% de los jóvenes logra superar la educación de sus padres y adquirir un capital educativo básico. La movilidad social ascendente basada en el capital educativo solamente es posible para este 36.6%. Además un 12.7% de los jóvenes supera la educación de sus padres, pero no lo suficiente para lograr siquiera 12 años de estudio.

Por supuesto esta situación también tiene un comportamiento inequitativo en la población. En la zona urbana un 51% de los jóvenes logra superar la educación de sus padres y simultáneamente cursar 12 años de estudio (ver Gráfico #3). Estos logros son solamente posibles para el 16% de la población rural (ver Gráfico #4). Además en las zonas rurales el 73% de los jóvenes no superan la educación de sus padres ni tampoco alcanza a estudiar 12 años, sumándosele un 11% que aunque supera la educación de sus padres no logra adquirir un capital educativo básico.

Estos datos indican que en El Salvador existe una baja superación educacional intergeneracional que es más desfavorable en los sectores pobres de la sociedad. Para buena parte de la población existen pocas posibilidades de superar los niveles educativos de los padres

---

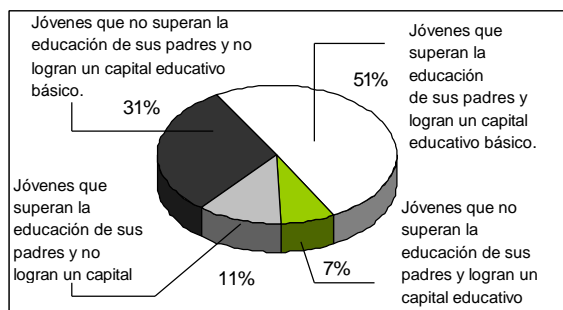
<sup>6</sup> El procedimiento para calcular la superación educativa se hizo replicando el modelo desarrollado por la CEPAL (1998, pág. 61).



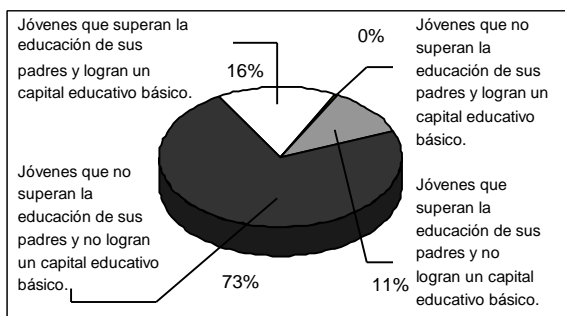
y lograr un capital educativo que les permita acceder a unas mejores condiciones de vida. Los logros educativos, en términos de años de estudio, de las nuevas generaciones están determinados en buena medida por la estructura de desigualdades de la generación anterior.

### Logro Educativo de los Jóvenes de 20 a 24 años de Edad, en Relación con el de sus Padres.

**Gráfico # 3. Zona Urbana**



**Gráfico # 4. Zona Rural**



Fuente: EHPM, 1996.

### 6.3. EQUIDAD EN LA CALIDAD

Para un gran número de población, las dificultades para mejorar sus condiciones de vida se ven limitadas a partir de las escasas posibilidades de acceder a la escuela. Sin embargo el sistema educativo, a pesar de los problemas que persisten en términos de equidad, tiende a ir elevando sus niveles de cobertura. Aunque todavía la tarea en términos de posibilitar el acceso a la educación es un reto enorme para la sociedad, el tema de la calidad es también de particular interés para aquellos que habiendo accedido al sistema escolar aspiran recibir una educación de la calidad suficiente que les permita mejorar las condiciones de vida de sus familias de origen. El supuesto de los padres que matriculan a sus hijos en una escuela pública es que recibirán una educación que les permita ganar destrezas suficientes para desempeñarse en el mundo laboral o adquirir la preparación suficiente para ingresar a estudios terciarios. Estas perspectivas pueden cumplirse en la medida que la educación que los niños/as reciban sea de calidad. Los datos para los países Latinoamericanos muestran que la educación que reciben los niños de las escuelas públicas es deficiente, mientras que aquellos que por contar con recursos pueden estudiar en las escuelas privadas reciben una educación de mucho mejor calidad (que en algunos casos puede ser comparada con la recibida con los niños de países desarrollados). En El Salvador las diferencias en términos de la calidad de la educación son enormes y en las siguientes páginas, haciendo referencia a los rendimientos y a la repitencia, se ofrecen datos que lo evidencian.

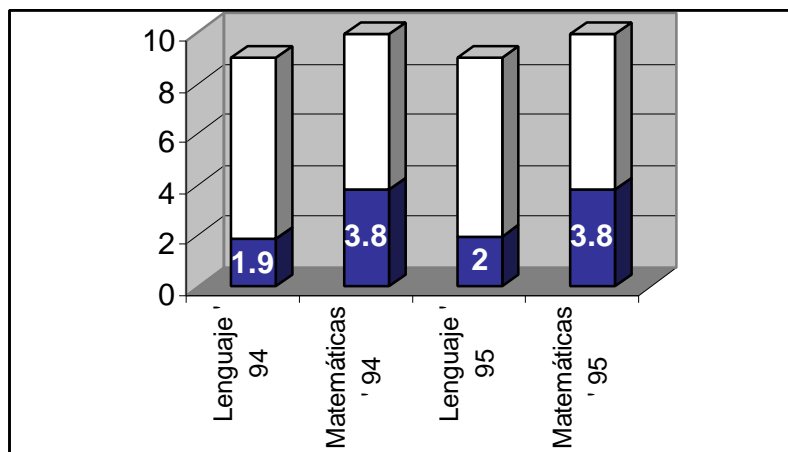
#### 6.3.1. Diferencias de Rendimiento en Pruebas de Logros de Aprendizaje.

Una de las acciones que acompañó a la elaboración del nuevo currículo fue la construcción y aplicación, desde 1993, de las Pruebas de Logros de Aprendizaje (PLA) para una muestra de alumnos/as de 3er grado y 5to. La prueba evalúa, y refleja en el puntaje, objetivos de

los programas oficiales. La Gráfica # 5 muestra los puntos logrados sobre los posibles en las pruebas de matemáticas y lenguaje, para los años 1994 y 1995<sup>7</sup> por alumnos/as de 3er grado.

En 1994 el puntaje promedio para la asignatura de lenguaje en 3er grado fue de 1.9 objetivos, sobre 9 posibles, y en 1995 de 2.0. Aunque en matemáticas los resultados fueron levemente superiores, el promedio en ambos años solamente alcanzó a 3.8 objetivos logrados sobre 10 posibles. Los puntajes promedios para los alumnos/as de 5to año en lenguaje fueron exactamente iguales en 1994 y 1995 respectivamente, que los de tercer grado en la misma asignatura. En la prueba de matemáticas de 5to grado el promedio fue de 2.9 para 1994 y de 3.0 en 1995.

**Gráfica # 5**  
**Resultados de las Pruebas de Logros de Aprendizaje. Lenguaje y Matemáticas.**  
**3er Grado. 1994 y 1995.**



Fuente: MINED, 1996.

En síntesis, el promedio de los alumnos de 3° y 5° de las escuelas del país no dominaban siquiera, en el mejor de los casos, el 40% de los objetivos de aprendizaje que se esperaba dominasen en las materias evaluadas. Análisis complementarios comparativos, mostraban que los alumnos de las zonas urbanas alcanzaron un promedio levemente mayor que los alumnos de la zona rural, y que el rendimiento de los alumnos en escuelas EDUCO era aún menor que el de los de escuelas rurales no EDUCO (MINED, 1996).

Ahora bien el rendimiento de los alumnos/as, al igual que el acceso, varía también de acuerdo con el nivel de ingreso de las familias. En base a información de los hogares de estudiantes de tercer grado, reportadas en entrevistas a sus padres, se desarrolló un sistema de puntuación que reflejaba la condición económica de las familias<sup>8</sup>. Los puntajes fueron el construidos al constatar si en los hogares existían condiciones de hacinamiento, si habían niños

<sup>7</sup> El MINED se ha planteado la revisión de la construcción de las pruebas de logros, en base a algunos argumentos que cuestionan su validez. Los problemas detectados en las pruebas pueden tener una influencia negativa en los puntajes obtenidos desestimando los aprendizajes reales. Sin embargo las deficiencias detectadas no hacen referencia a un sesgo en favor de los sectores socioeconómicos altos, por lo que el análisis comparativo entre sectores socioeconómicos es viable.

<sup>8</sup> Con datos de la Base de Datos de las Pruebas de Logro de Aprendizaje aplicadas en 1996.

al margen de la escuela, si se poseía automóvil, una suma de artefactos del hogar y si se contaba con luz eléctrica, servicios sanitarios y agua potable. De este modo los puntajes mayores reflejan una mejor condición económica que los puntajes menores. Al correlacionar estos indicadores con el rendimiento en las PLA, se encontró<sup>9</sup> que en Matemáticas  $r = 0.20$  y en Lenguaje  $r = 0.14$ . Esto indica una moderada relación entre la condición económica de las familias de los alumnos/as y su rendimientos en las PLA: a mejor condición económica mejor rendimiento.

Otros análisis muestran también la relación entre el rendimiento y los factores económicos. A partir de datos del censo de 1992 se construyó un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la población por Municipio (MICODES, 1993). Este indicador es un puntaje que mientras más alto refleja una mayor presencia de necesidades básicas insatisfechas en el Municipio. Al correlacionar el puntaje de NBI con los puntajes de las PLA de Matemáticas y Lenguaje, se encontró una tenue relación negativa<sup>10</sup>. Esto es, mientras mayores son las necesidades de un Municipio, menor es el rendimiento en las PLA de los alumnos/as que asisten a la escuela en ese sector.

Las comparaciones de las escuelas públicas y privadas reflejan también la misma tendencia que la observada en otros países. En Matemáticas la media de los puntajes para los alumnos/as de escuelas privadas es de 2.15 puntos más que la media de los alumnos/as de escuelas públicas. En Lenguaje, la diferencia es de 1.5 puntos más en favor de las escuelas privadas<sup>11</sup>.

Finalmente un estudio realizado por técnicos del MINED y de FEPADE (1998), analizó mediante un análisis de regresión múltiple, los factores que influyen en los rendimientos en las PLA. En el modelo, se incluyó un conjunto de factores alterables por las acciones del sistema educativo y un grupo de factores no alterables directamente por las acciones inmediatas del sistema educativo. De este modo el modelo incluía variables como experiencia docente, nivel educativo del docente, el ya mencionado indicador económico de la familia, y el indicador de necesidades básicas insatisfechas por Municipio entre otras variables. El modelo en Lenguaje tuvo un  $R^2 = 0.28$  y en Matemáticas el  $R^2 = 0.30$ <sup>12</sup>. Según este análisis de regresión los alumnos de escuelas privadas tienden a obtener en Lenguaje 0.33 puntos más que los del sector público y en Matemáticas la ventaja es de 4.0 puntos en favor de aquellos que pueden pagar su educación. Además a partir de los resultados del análisis de regresión es posible calcular que en Matemáticas los alumnos provenientes de uno de los Municipios más pobres (con más necesidades básicas insatisfechas) logran 3.02 puntos menos que los alumnos de uno de los Municipio más ricos.

Este trabajo concluye que “en ambas materias los indicadores que individualmente contribuyen en mayor medida a explicar el rendimiento en las Pruebas de Logros de Aprendizaje, fueron aquellos relacionados con las condiciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones que asistían a estas escuelas (sector y zona de la escuela, condiciones socioeconómicas de las familias, niveles de pobreza de los municipios donde están ubicadas las

---

<sup>9</sup> Significancia estadística para ambas pruebas  $P = 0.000$

<sup>10</sup> Para Matemáticas  $r = -0.2$  y para Lenguaje  $r = -0.09$ . En ambos casos SPSS arrojó  $P = 0.000$

<sup>11</sup> La diferencia de medias es estadísticamente significativa para ambas materias. SPSS arrojó  $P = 0.000$

<sup>12</sup> Ambos modelos estadísticamente significativos:  $F = 0.000$

escuelas). Los alumnos/as de familias con niveles socioeconómicos inferiores, pertenecientes a escuelas del sector público y de municipios más pobres se encuentra en desventaja en términos del rendimiento” (FEPADE, MINED, pág. 2, 1998).

La presentación de estos datos pone evidencia que en general en El Salvador el rendimiento de los alumnos, medido por las actuales pruebas de aprendizaje, es muy bajo. Además se ha demostrado que al igual que en la mayoría de los países Latinoamericanos, el rendimiento de los alumnos más pobres es mucho menor que el de los alumnos con una mejor situación socioeconómica. Los alumnos provenientes de los estratos socioeconómicos más altos, aprenden más y de esta manera se encuentra mejor preparados para aprovechar las oportunidades educativas secundarias, terciarias y para desempeñarse laboralmente en el futuro.

Las opiniones de la población respaldan los análisis anteriores, ya que mientras el 54% de las personas de nivel socioeconómico alto expresan encontrarse muy satisfechos con la educación que reciben los menores residentes en su hogar, entre los entrevistados del sector marginal solamente el 30% expresa el mismo grado de satisfacción. Además el 44% de los entrevistados cree que la educación privada es mejor que la pública, mientras que la opinión contraria es sostenida solamente por el 28% (IUDOP, 1997).

### 6.3.2. Repitencia.

Otro indicador comúnmente utilizado para aproximarse al fenómeno de la calidad de la educación son las tasas de repitencia. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples el 8.8% de los estudiantes en edad escolar se encontraban repitiendo grado en 1997. Pero la repitencia es un fenómeno donde también se puede observar una distribución desigual. Así para los estudiantes pertenecientes al primer quintil de ingreso se reporta una tasa de repitencia de 13.2%. El porcentaje de repitentes va disminuyendo progresivamente por quintil de ingreso hasta que en el decil de mayores ingresos solamente el 3.9% de los estudiantes se encontraba repitiendo grado.

El análisis por área de residencia también refleja inequidad, ya que en la zona rural repite el 12% de los estudiantes mientras en la zona urbana solo lo hace el 6.3%. Igualmente para los alumnos de colegios privados la tasa de repitencia reportada alcanzó al 5.1% y en las escuelas públicas 9.8%.

Al comparar la repitencia por género se encuentra que son los niños quienes repiten más que las niñas; 9.7% contra 7.9%. No se observa tampoco en relación a esta variable, así como en el acceso a la escuela, una situación desfavorable para las niñas.

Las datos demuestran que son los niños más pobres quienes tienen más problemas para cumplir con los requisitos de aprendizaje mínimos que la escuela exige para promover a sus alumnos. En general los niveles de exigencia de las escuelas públicas son, en términos absolutos, menores que los de la escuela privada y, a pesar de ello, hay más repitentes. Estos resultados parecen señalar que los padres más pobres y las escuelas públicas tienen menos variantes para apoyar las dificultades que los niños encuentran para aprender, reportándose así mayores niveles de repitencia, más tiempo para que los niños completen la enseñanza básica, una mayor

probabilidad de que los niños deserten, así como un mayor desperdicio de recursos de la familiares y del estado en los niños que repiten. Los niños de mayores ingresos tienen más facilidad para completar sus estudios, lo hacen en menos tiempo y desperdician menos recursos.

### 6.3.3. Las Prácticas Educativas.

En una investigación realizada en 1997 (PROFINE) en 140 escuelas públicas se llevaron a cabo observaciones de las prácticas pedagógicas en el aula. En esta investigación se encontró que la mayoría de las prácticas educativas que todavía predominan en las aulas ubican al profesor en el centro de la enseñanza. Además se encontraron algunas prácticas como juegos y trabajo en grupo que son incipientes esfuerzos por responder a las recomendaciones que la Reforma Educativa plantea, sin embargo su implementación carece de dominio teórico, de las habilidades tecnico-prácticas y del sentido pedagógico que la Reforma plantea. Hay un predominio de las actividades repetitivas, memorísticas y los niveles de exigencias de las actividades son bajos.

La investigación permitió identificar que las prácticas educativas se encuentran todavía muy lejos de las deseadas. Se recomendaba que una de las acciones fundamentales era elevar el perfil profesional de los docentes y brindar mayor autonomía a las escuelas en la búsqueda y desarrollo de nuevas modalidades de desarrollo profesional permanente.

Lamentablemente el estudio no incluyó análisis que permitan comparar las prácticas entre escuelas públicas y privadas. No es posible por lo tanto argumentar que diferencias en las prácticas pedagógicas expliquen en parte las disparidades en los rendimientos entre los alumnos de distintos sectores socioeconómicos. Pero, sí es posible afirmar que en el sector público se promueve muy poco una educación que desarrolla las destrezas que se demandan desde los sectores sociales y productivos. Aunque hay avances, sobre todo en el plano normativo, las prácticas son todavía muy tradicionales. Las acciones emprendidas desde el MINED para mejorar la educación tienen en la práctica un impacto mucho menor de lo esperado. Por ejemplo las capacitaciones a los docentes parecen haber modificado poco sus prácticas y sus fundamentos pedagógicos; los libros y las bibliotecas que ahora existen son utilizadas fundamentalmente para que los niños transcriban del texto al cuaderno; el nuevo currículo es desarrollado, pero sin rescatar el sentido de las metodologías propuestas.

Además de las debilidades ya mencionadas en las escuelas públicas, se suman a las escuelas de este sector una serie de carencias que comparativamente establecen una distancia enorme con las escuelas privadas. Por ejemplo posibilitar el acceso a computadoras para los alumnos del nivel básico y medio es todavía una quimera en el sector público, mientras es una realidad desde hace varios años en muchas escuelas privadas. El acceso a INTERNET en la escuela tampoco es una posibilidad real para los estudiantes y docentes del sector público. Laboratorios que permitan el desarrollo del interés y el conocimiento científico son escasos aún en las universidades, y por supuesto en el sector de educación básica y media del sector oficial. El aprendizaje de un segundo idioma en la escuela pública tampoco es factible mientras en muchas de los colegios privados sus estudiantes se gradúan hablando una segunda lengua y en algunos casos una tercera.

## 7. DISCUSIÓN.

La inequidad en las oportunidades educativas de la población salvadoreña han sido demostradas por el análisis del acceso y la escolaridad por nivel socioeconómico, la baja superación educativa intergeneracional y la desventaja de los más pobres, la constatación de las disparidades del rendimiento y la repitencia en relación al nivel socioeconómico, así como lo tradicional de las prácticas educativas en el sector oficial.

El Salvador ha comenzado en la década de los noventa la reconstrucción del país y una de las acciones principales en el ámbito social ha sido la Reforma Educativa. La Reforma ha comenzado fortaleciendo los primeros años del sistema educativo y progresivamente ha abarcado los niveles superiores. Uno de los principales logros de este proceso ha sido la concertación de la preocupación nacional por mejorar las condiciones educativas. Muchas acciones se han emprendido como parte de la Reforma y después de algunos años es posible observar resultados importantes. La cobertura educativa ha experimentado un significativo y sostenido incremento, con un sesgo positivo en favor de los sectores más pobres. A pesar de los avances hay importantes limitaciones en el acceso sobre todo en los niveles de parvularia, de educación media y superior, especialmente para las personas con menos recursos. Otras acciones orientadas hacia la calidad también se han emprendido aunque su impacto ha sido menor de lo deseado. Las grandes problemáticas de la sociedad y del sistema educativo han contribuido para que todavía quede mucho camino que recorrer en términos de la calidad.

La educación se plantea como uno de las principales estrategias para lograr la transformación productiva, un crecimiento económico suficiente y sostenido que permita que se supere la pobreza y que la población tenga mejores condiciones de vida. Sin embargo es importante recordar que más y mejor educación pueden contribuir a que se supere la pobreza, pero también es cierto que la pobreza de las familias limita en buena medida las oportunidades educativas. El énfasis en que la educación puede ayudar a que El Salvador alcance mayores niveles de desarrollo solamente es cierto en la medida que la población pueda recibir una buena educación independientemente de su condición económica. La idea es que se puedan generar condiciones que permitan que todos los sectores sociales tengan iguales oportunidades educativas. En las condiciones actuales eso no ocurre. El país se encuentra todavía muy lejos de maximizar el aporte de la educación al desarrollo. Ahora, aún en el caso de que el sistema educativo ampliara su cobertura al punto de que hubiera suficientes escuelas y profesores, aún cuando la educación que se recibiera en la escuela fuera de la más alta calidad, muchos de los niños no podrían asistir a la escuela porque sus familias son pobres. Aunque la escuela sea gratuita un buen porcentaje de las familias del país se enfrentan con la necesidad de generar ingresos para satisfacer sus necesidades básicas. En los sectores más pobres los niños y jóvenes que no asisten a la escuela lo hacen no únicamente por la falta oferta educativa adecuada, sino porque necesitan generar ingresos para poder subsistir.

El sistema educativo enfrenta el reto de mejorar su funcionamiento interno, es decir ampliar la cobertura, mejorar la calidad, la pertinencia y la eficiencia, teniendo en cuenta criterios de equidad. Desde las perspectivas de desarrollo esto contribuiría de un modo importante a que hubiese crecimiento y progreso. Sin embargo los aportes de la educación al desarrollo tienen un límite que se traza donde la influencia de otras variables sociales comienza.

De este modo las intenciones por mejorar las condiciones de la población salvadoreña requieren además una serie de otras medidas que vayan en la línea de la superación de la pobreza y de la inequidad. No se trata de resucitar disputas sociales violentas, sino de generar estos cambios dentro de la convivencia democrática. La polarización que el país vivió en la década pasada y el derrumbamiento de ciertas propuestas sociales extremas, han hecho que paradójicamente en un país pobre como en El Salvador con grandes disparidades, se hayan postergado ciertos temas sociales estructurales ante la necesidad de comenzar un legítimo proceso democrático, de reconstrucción y de mantener una economía estable. Si se pretende que el modelo económico actual funcione óptimamente todos los integrantes de la sociedad deben poder tener igualdad de oportunidades, de modo contrario el sistema es altamente injusto y sostenedor de la desigualdades, aunque lentamente muchas familias superen mínimamente el umbral de la pobreza. Las medidas que el gobierno genere deben ubicar en un lugar muy importante a la educación, pero en el contexto de una serie de medidas en los ámbitos sociales, económicos, políticos, legales y culturales que formen parte de una política integrada de crecimiento y desarrollo.

La multidimensionalidad de la tarea que enfrenta la sociedad salvadoreña demanda otra función de la educación, además de la que sostiene que ha de perseguir básicamente fines reproductores. La educación busca transmitir el conocimiento y las destrezas de una generación a otra, no solamente para reproducir la herencia de la generación anterior sino para elevar el nivel del conocimiento y de vida de las personas. La educación debe contribuir a este cambio, que en el caso de El Salvador y de los países Latinoamericanos significa buscar modos de convivencia social más justos para todos. Este es el rol transformador de la educación que debe estimular el que las personas reflexionen y creen ajustes y propuestas sociales, económicas, políticas, científicas y culturales. Esta manera de entender la educación puede parecer no ser más que una consideración conceptual, pero en realidad dista mucho de ser solo eso. Una educación comprometida con el desarrollo de la sociedad y de los sectores más pobres, tiene aplicaciones concretas en los currículos y en las prácticas educativas en todos los niveles.

A pesar de las necesarias consideraciones acerca del modo de entender la educación y su aporte real al desarrollo del país, es también cierto que el sistema educativo dista grandemente de maximizar su contribución a la sociedad. Para que el sistema pueda cumplir con sus metas son necesarias varias medidas.

En la búsqueda de soluciones creativas y bien fundamentadas a los problemas de la educación en El Salvador es determinante elevar la capacidad técnica del Ministerio de Educación. Las solución no puede radicar en la asistencia a través de consultorías extranjeras; las ideas y ejemplos del exterior deben conocerse y ser valorados, pero son los profesionales nacionales quienes deben manejar el cuerpo teórico e instrumental que permitan encontrar soluciones propias. En este sentido debería generarse significativos esfuerzos por apoyar el desarrollo profesional de los técnicos del MINED, profesores e investigadores de universidades, así como otros profesionales de organizaciones no gubernamentales que trabajen en el plano educativo.

Relacionado con lo anterior se hace necesario generar un debate nacional profesional en torno a los datos que el sistema origina, a las ideas y propuestas. En este sentido la información

clave que maneja del MINED, como por ejemplos los resultados de las pruebas de rendimiento, deben ser del dominio público. Obviamente hay un riesgo de que los resultados se utilicen políticamente en favor o en contra del gobierno, pero también es cierto que no podrá haber reflexión para la búsqueda de soluciones si los resultados no se informan. Por otra parte es derecho de los ciudadanos e instituciones sociales conocer el funcionamiento de los sistemas públicos. La información no puede ser un secreto en manos de unos pocos, si se pretende que la sociedad crezca en base a decisiones bien fundamentadas y al progreso científico. Vinculado a lo anterior se plantea la necesidad de fortalecer el apoyo a la investigación social y a la evaluación del rendimiento del sistema educativo.

Por otra parte es necesario continuar con la ampliación de la cobertura dando énfasis a los sectores rurales y a las regiones más pobres. Aún cuando los esfuerzos por ampliar la cobertura en el nivel básico son necesarios, se necesitan iniciativas de expansión específicamente dirigidas a la educación preescolar y al nivel medio. Además es necesario generar un conjunto de medidas que garanticen la continuidad educativa en los niveles de educación post-secundaria para los estudiantes más pobres. En todos los niveles es necesario además desarrollar servicios educativos alternativos de calidad para los estudiantes de menos recursos. El sistema de educación formal tradicional es un modelo que responde a unos supuestos sociales distintos a los que enfrenta gran parte de la población. Estos supuestos asumen que todos los alumnos tienen el respaldo y el tiempo para dedicarlo a asistir a la escuela. Sin embargo puesto que dicha situación ideal no es factible para un buen sector de la población que probablemente seguirá en esa situación por algunas décadas, en el mejor de los casos, las autoridades educativas deben encontrar nuevas modalidades de llevar la educación a los sectores más pobres.

Por otra parte buena parte de la población laboralmente activa ya no está vinculada con el sistema educativo formal. A modo de ejemplo, el 14% de la población salvadoreña tiene entre 20 y 30 años, fueron educados en el sistema educativo pre-reforma, y además solamente el 11% de este sector poblacional se encuentra estudiando (EHPM, 1997). Ante esta situación se hace necesario que se coordinen esfuerzos por brindar oportunidades de capacitación vinculadas con la productividad a la población mayor de 20 años.

En términos de la calidad uno de los principales puntos de arranque hace referencia a la necesidad de elevar el nivel de la profesionalización de los docentes. En el país ha habido durante los primeros cinco años de los '90, numerosas actividades de capacitación, que a pesar de sus aportes, tuvieron aspectos cuestionables y que han tenido escaso impacto en las prácticas educativas (FEPADE, 1998). Se plantea como urgente buscar nuevas modalidades descentralizadas de desarrollo profesional para los 28 mil maestros en servicio. Estas nuevas modalidades deberían ser económicamente sostenibles y más apegadas al modelo pedagógico que se desea que los profesores practiquen con sus alumnos. Alternativas que eventualmente incorporen la tecnología y la educación a distancia deberían ser promovidas.

La formación de docentes ha sido reestructurada en los últimos dos años y la mayoría de los sectores ha visto a bien estos cambios. Es necesario sin embargo evaluar continuamente estos procesos con el fin de detectar dificultades. Además, las facultades de educación de las universidades deben ser apoyadas con más recursos y con oportunidades de desarrollo profesional para los catedráticos universitarios.



La incorporación de computadoras en las escuelas es una de las metas a cumplir en el corto plazo. Hay que mencionar que se ha comenzado una estrategia para dotar a centros educativos del nivel secundario de computadoras. Estos esfuerzos iniciales deben ser ampliados en el nivel medio y por supuesto también en el nivel básico. La computadora es un herramienta que ha modificado substancialmente los procesos productivos en distintos ámbitos, pero también ha tenido un notable impacto en términos de la difusión del conocimiento y en el desarrollo cognoscitivo de los individuos más jóvenes que han tenido un temprano contacto con este recurso. Cuando un niño no tiene acceso temprano a las computadoras, no solo deja de aprender un programa (que en cualquier caso es lo menos importante), sino que se le dificulta el desarrollo de modos de pensar distintos, que son necesarios en el mundo actual.

El sistema educativo ha iniciado con cierto éxito el proceso de descentralización. que solamente ha transferido competencias administrativas a las regiones y en los últimos años a las escuelas mismas. Sin embargo hay poca delegación de autoridad para que cada escuela gesticione su perfil institucional y para definir, adecuar o fortalecer los procesos pedagógicos. Experiencias en otros países muestran que la descentralización de la gestión escolar y pedagógica al nivel de las escuelas produce dinámicas de trabajo en equipo y la posibilidad de generar actividades más pertinentes y creativas. La descentralización en escolar en El Salvador debe propiciar en el mediano plazo mayores niveles de autonomía en los centros educativos. Por supuesto el proceso de descentralización para ser efectivo debe estar acompañado de un apoyo técnico oportuno y de recursos financieros que posibiliten las iniciativas generadas en los centros.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Carrasco, Álvaro y Fernández, Agustín. (1998). *La Reforma Educativa en El Salvador. Informe de El Salvador para el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América latina y el Caribe (PREAL)*. San Salvador, El Salvador.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1998). *Panorama Social de América Latina 1997*. Publicaciones de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1997). *La Brecha de la Equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Publicaciones de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina 1996. Presentación y Síntesis*.

<http://www.eclac.org/espanol/Publicaciones/ps96/psres.html>

De Puelles, Manuel y Torreblanca, José I. “Educación, Desarrollo y Equidad Social”. *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 9. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Madrid, España.

<http://www.oei.org.co/oeivirt/fp/cuad1a01.htm>

Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE). (1997). *Los Jóvenes en Situación de Exclusión Social. Caracterización de la Niñez y Adolescencia de 7 a 18 años de El Salvador*. San Salvador, El Salvador.

FEPADE y MINED. (1998). *Memorándum Analítico. Factores Asociados al Rendimiento. Datos de las Pruebas de Logros de Aprendizaje de Lenguaje y Matemáticas. Base de Datos de 1996*. San Salvador, El Salvador.

FEPADE . (1998). *Memorándum Analítico. En la Búsqueda de Nuevos Modelos de Desarrollo Profesional Permanente*. San Salvador, El Salvador.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). (1998). *El Salvador: Reforma Educativa. Análisis del Proceso de Descentralización. Informe Final de Investigación*. San Salvador, El Salvador.

Harvard Institute for International Development (HIID); Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE); Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). (1995). *La Educación de Cara al Siglo XXI. Desafíos y Oportunidades*. UCA Editores. San Salvador, El Salvador.

Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IUDOP). (1997). *Encuesta sobre el Sistema Educativo y la Salud (Base de Datos)*. San Salvador, El Salvador.

Inter-American Development Bank (IADB). ESDB Query Facility. (1998). *Basic Socio-Economic Data. El Salvador*. <http://database.iadb.org/esdbweb/scripts/ESDBWeb.EXE>

Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MICODES). (1993). *Priorización de Municipios a Partir de Datos Censales*. San Salvador, El Salvador.

Ministerio de Economía. (1997) *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1996* (Base de datos). San Salvador, El Salvador.

Ministerio de Educación. (1996) *Informe de las Pruebas de Logros de Aprendizaje 1995*. San Salvador, El Salvador.

Programa de Formación de Investigadores Educativos (PROFINE). *¿Tú Aprendes? ¿Yo Enseño?. Discurso y Realidad en las Escuelas Salvadoreñas*. San Salvador, El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Mundi-Prensa Libros, s. a. Madrid, España.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1998). *Desarrollo Humano en Chile 1998*. Santiago, Chile.

Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación. (PIIE) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (1995). *Equidad y Educación Básica en Chile*. Análisis de los Resultados del SIMCE en 4° año Básico 1992. Santiago, Chile.