

EDUCACIÓN DE JÓVENES DESESCOLARIZADOS EN EL SALVADOR: ENTRE EL TEMOR Y LA ESPERANZA

EDUCATION OF DESCOLLARIZED YOUNG PEOPLE IN EL SALVADOR: BETWEEN FEAR AND HOPE

Víctor San Martín Ramírez*

Resumen

Este artículo tiene como objetivo describir los principales desafíos que enfrenta El Salvador en materia de políticas educativas, especialmente las que han sido diseñadas para contrarrestar las altas tasas de abandono o deserción escolar, y la recaptura de la población de jóvenes que podrían retomar sus estudios para obtener su Bachillerato (Enseñanza Secundaria completa) y, a la vez, dotarse de mayores y mejores herramientas para enfrentar el futuro con alguna calificación ocupacional o laboral. Se describe la situación social, económica y educativa del país y también de su entorno internacional, y se muestra parte de la arquitectura general del rediseño curricular, de gestión y financiamiento para las denominadas Modalidades Flexibles (en adelante MF), una alternativa a la educación regular, para aumentar su cobertura. Las MF nacieron con el Plan de Educación 2021 (del año 2005), pero no ha logrado los resultados esperados, especialmente en cobertura y calidad. El Proyecto ECYP (Education for Children and Young Project) tiene entre sus objetivos rediseñar y actualizar las MF para ampliar significativamente su, hasta ahora, escasa cobertura y calidad, agregándole, además, los componentes de habilidades para la vida y una formación técnico-laboral para el ingreso de los estudiantes al mercado laboral si así lo prefieren. El autor de este artículo descriptivo se desempeña actualmente, en cuanto consultor internacional, como coordinador del proyecto de rediseño del currículo, el financiamiento y la gestión de las MF, un proyecto financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través de la Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL).

Palabras Claves: Educación de jóvenes y adultos, educación en modalidad flexible, cooperación internacional, equidad y calidad educativa.

* Víctor San Martín Ramírez. Doctor en Teología Moral, Universidad Pontificia de Comillas. Consultor Coordinador de Modalidades Flexibles FEDISAL/USAID El Salvador. San Salvador, El Salvador. consultor.victor.sanmartin@fedisal.org.sv.

Fecha de Recepción: 20 de abril de 2019

Fecha de Aceptación: 31 de mayo de 2019

Abstract

This paper shows the main challenges that El Salvador faces in terms of educational policies, especially those that have been designed to counteract the high drop-out rates, and the recapture of the population of children, youth and adults that could potentially resume their studies to obtain their Baccaulaureate (Secondary Education complete) and, at the same time, provide themselves with more and better tools to face the future with some occupational or occupational qualification. The social, economic and educational situation of the country is described, and part of the general architecture of curricular redesigns, management and educational means for the so-called Flexible Modalities is shown, an alternative to the regular one to increase its coverage. The MF (FM) were born with the Education Plan 2021 (2005), but it has not achieved the expected results, especially in coverage and quality. The ECYP Project (Education for Children and Young Project) focuses, in one of its components, on redesigning and updating the MFs to substantially expand its, so far, poor coverage and quality, adding a technical-labor dimension.

Keywords: Adult education, education in flexible modality, international cooperation, equity and educational quality.

1. INTRODUCCIÓN: EL SALVADOR EN EL CONTEXTO DE LA SUBREGIÓN DEL “TRIÁNGULO NORTE” DE CENTROAMÉRICA

El Salvador es el país centroamericano con la mayor densidad poblacional de la zona. Con un poco más de 6,4 millones de habitantes, posee una densidad de 303 habitantes por km. cuadrado, la mayor de los países del denominado “triángulo norte”¹. Sin embargo, el crecimiento poblacional se ve mermado por los desplazamientos y emigración de grupos importantes de personas. Casi un millón y medio de salvadoreños vive en USA en la actualidad. De ellos, sólo un tercio posee permanencia regularizada. El resto son inmigrantes ilegales y poco más de 200 mil gozan de protección temporal que puede vencer o revocarse en cualquier momento. Las estadísticas indican que un 40% de los salvadoreños que han emigrado a Estados Unidos oscilan entre los 18 y 34 años. Eso plantea un desafío mayor, pues el denominado “bono demográfico” (habitantes entre los 18 y los 64 años, en edad de trabajar) tiene sus días contados. Algunas publicaciones señalan

¹De la sigla en inglés Northern Triangle of Mobility Information, iniciativa impulsada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para la zona que comprende los tres países con mayores flujos migratorios y desplazamientos humanos de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras).

que para el año 2030 dicho grupo etario se agotará si el porcentaje de emigración de la población económicamente activa (PEA) del país se sostiene a los niveles actuales.

La crisis migratoria y el desplazamiento de poblaciones afecta por igual al denominado “triángulo norte” de Centroamérica. Guatemala, Honduras y el Salvador aportan con más del 80% de la población inmigrante hispana en Estados Unidos. Sin embargo, existe un fenómeno relativamente nuevo: otros países de la región se están viendo afectados por los desplazamientos de población (México, Costa Rica y, en menor medida, Nicaragua y Belice). Las deportaciones han ascendido a cientos de mil es de personas por año desde el 2014. Sólo en el 2017, 141 mil personas han sido deportadas o devueltas de los países de tránsito o destino (mayoritariamente EE. UU. y México) hacia la zona del triángulo norte. De la cifra total, en porcentaje de población de cada país, el 49% de las deportaciones corresponden a migrantes salvadoreños, lo que sobrepasa con creces a Honduras y Guatemala.

En este contexto, El Salvador tiene una tasa de migración neta del 8% por cada mil habitantes. La mayoría, como se ha mostrado, compuesta por jóvenes varones y mujeres. Eso significa que cerca de 100 personas por cada mil habitantes emigran del país cada año. Este artículo intenta mostrar de manera focalizada los principales desafíos de las políticas de educación (sin profundizar por ahora en las políticas económicas, sanitarias, de vivienda y seguridad) que tiene El Salvador. El diseño de políticas públicas que permitan a los salvadoreños proyectar su desarrollo humano y la igualdad de oportunidades de los más pobres de la población es un gran desafío país. Lograr garantizar las condiciones necesarias para que ello ocurra no es una tarea fácil. La situación de El Salvador nos es más cercana por la conexión in situ del autor con algunos esfuerzos para generar cambios que permitan a niños, niñas y jóvenes acceder a oportunidades educativas mediante modalidades flexibles que les permitan trabajar y proyectarse en empleos de mayor calificación y especialización dentro de su

propio país, agregando valor a sus propias ventajas comparativas con una mayor y mejor preparación.

2. EL CONTEXTO SOCIAL Y EDUCATIVO DE EL SALVADOR

Para los efectos de esta descripción y rediseño de una política educativa para jóvenes desescolarizados en El Salvador se realizó una investigación diagnóstica previa en el año 2018 por el consultor José Pedro Alberti, que se cita en partes de este trabajo descriptivo. Este diagnóstico recoge gran parte de los estudios previos sobre deserción y desescolarización en el país. En las referencias bibliográficas se detalla las fuentes de los datos obtenidos y de los diagnósticos de las organizaciones nacionales e internacionales sobre la educación cuyas oficinas funcionan en El Salvador (PNUD, UNICEF, OEI, BID, UE).

Los estudios e investigaciones existentes que explican en profundidad las razones por las cuales la población joven salvadoreña deserta de la escuela y, sin embargo, emigra o se desplaza a otros países de la región o a México y los EE. UU. señalan que el actual escenario social y educativo de El Salvador tiene causas remotas de varias décadas atrás. Sin embargo, en la vida diaria del ciudadano salvadoreño se evidencian algunas de las causas que pueden explicar en gran parte el fenómeno. Los estudios indican que, con un ingreso p/c de US\$ 4.280 y un salario mínimo de poco más de US\$ 300, El Salvador destina a educación un 3,5% de su PIB. Flores Fonseca (2016) resume algunos de los problemas de la región y de El Salvador en particular:

“la historia de los países del Triángulo Norte de Centroamérica ha significado a través del tiempo segmentos crecientes de poblaciones sumidas en la pobreza y la desigualdad, niveles precarios de desarrollo humano, bajos niveles de educación y acceso a la salud, problemas de gobernabilidad, falta de transparencia y corrupción, vorágine de violencia, muerte, impunidad, deterioro de los derechos humanos, invasión en territorios y deterioro del medio ambiente por industrias extractivas, etc.” (p. 26).

En línea con este autor, intentaremos describir con más detalle estas situaciones y cómo afectan a la población de El Salvador. Luego desarrollaremos los problemas propios del ámbito educacional.

a) El Salvador sufrió una guerra civil devastadora durante la década de los ochenta. Se estima oficialmente (ONU) que en ella perdieron la vida al menos 75.000 personas. De esta cifra global, los estudios señalan que los escuadrones de la muerte (grupos paramilitares progubernamentales de la época) y miembros de las fuerzas armadas asesinaron a más de 34 mil civiles. Si bien los acuerdos de paz se firmaron en el año 1992, muchos de los conflictos que dieron origen a la confrontación permanecieron presentes en la sociedad salvadoreña. La evolución política del país es similar a la de otras naciones latinoamericanas: una esperanza de desarrollo sustentable y de igualdad de oportunidades en un primer momento, para pasar a un progresivo desencanto de los nuevos gobiernos de izquierda que siguieron a la guerra y que debieron enfrentar los intereses políticos y económicos de las potencias en la subregión, junto a una insuficiente modificación de la distribución de la riqueza. Una gestión deficitaria del desarme de la guerrilla y grupos paramilitares terminó con mucho armamento menor y también de guerra en el mercado negro y en posesión del crimen organizado. Sin cambios sustanciales en las políticas sociales de medio y largo plazo, la violencia y el crimen organizado amenazan actualmente la precaria seguridad de la población y la estabilidad de las instituciones.

b) Las cifras macroeconómicas de El Salvador están de cierto modo resguardadas por la progresiva dolarización de su moneda desde los años 90. A partir del año 2001 el dólar es la moneda oficial, y eso ha contribuido a una estabilidad inflacionaria y a evitar los esfuerzos y costos de la moneda propia. Esta medida, provocada por la devaluación de la moneda local (el colón), sumado al ingreso de dólares provenientes de las remesas

desde los EE. UU². y otros países, y también a la presencia masiva de empresas extractivas internacionales en el país y la región, le otorgó al país una estabilidad monetaria efectiva, aunque encareció la canasta básica de la población. Paralelamente, moderó los intereses para grandes créditos, favoreció el mercado inmobiliario y fortaleció la banca: tres mercados a los que actualmente la gran mayoría de la población no tiene acceso. Flores Fonseca (2016) añade otros elementos a la situación: en toda la década y media desde el inicio del siglo la región se ha visto imbuida en los procesos acelerados de globalización, políticas de liberalización de las economías, privatización de entes públicos, el establecimiento de nuevos tratados de libre comercio, unión aduanera, asociaciones público-privadas, zonas especiales de desarrollo. A su vez existen altos niveles de corrupción y poca transparencia gubernamental. El sistema terminó por favorecer el crecimiento de los grandes capitales, sumiendo a la población en una pobreza e inequidad sino peor, al menos similar a la situación de la preguerra.

c) La existencia de grupos armados y organizados que dominan zonas y territorios urbanos y rurales para cometer delitos tales como extorsión, homicidios, amenazas, tráfico y venta de drogas y estupefacientes, es una amenaza brutal para la seguridad ciudadana, especialmente para los jóvenes menores de 17 años. Las pandillas o maras (nacidas principalmente en USA e importadas por los deportados) reclutan a menores de edad para cometer delitos en su nombre. Si no logran reclutar, proceden a la amenaza y, finalmente, al asesinato. Los delitos son principalmente extorsión, secuestro, tráfico de drogas y venta de armas. La gran cantidad de personas desplazadas por temor al crimen organizado llega a cientos de miles en El

²Se estima que sólo por concepto de remesas ingresan al país anualmente más de 4.000 millones de dólares, lo cual se debe a la gran cantidad de salvadoreños que han emigrado, viven y trabajan en países desarrollados, especialmente (aunque no exclusivamente) en USA.

Salvador. De ahí que los y las jóvenes deseen alejarse de sus barrios y del país. La emigración y los desplazamientos constituyen, en la mayoría de los casos, una alternativa de sobrevivencia para miles de jóvenes que viven en sectores amenazados. Este panorama se completa con la incapacidad del Estado, del poder judicial, las policías y el ejército, para enfrentar los peligros sociales que representan las pandillas. Ellos mismos, jueces y policías, son frecuentemente amenazados y atacados por estos grupos organizados. El año 2018 se cometieron 3.340 homicidios, y en lo que va del 2019 (al mes de mayo) ya se registran más de 1.300 asesinatos o muertes violentas, lo cual convierte a El Salvador en una de las zonas más violentas del mundo que no están en situación de guerra. Existe un dato no menor para ilustrar esta situación: mientras que para el sector educación el Estado Salvadoreño invierte el 3,5% de su PIB, para seguridad interior destina un 11% de su PIB.

d) La organización y eficacia del sistema educativo de El Salvador no es muy distinta al de los países de la zona. Se destina un porcentaje del PIB todavía escaso para el sector educación, pero la inversión, siendo efectiva, no es eficiente: las cifras de abandono escolar son alarmantes en términos relativos. Según datos del Ministerio de Educación (MINEDUCYT), la deserción escolar promedio en los últimos seis años ha sido de 91,880 estudiantes en todos los niveles. Para el año 2016 se registraron un total de 82,542 desertores de los cuales el 78.0% (64,367) estaban cursando un grado de nivel primario. Al igual que en toda Centroamérica, el abandono del sistema escolar se produce mayoritariamente antes de cursar el 9º Grado, es decir, antes de completar la educación básica o primaria. Aunque las cifras han disminuido desde el año 2015 en adelante, el sistema no ha logrado encontrar fórmulas eficientes, pertinentes y oportunas para detener de manera global las cifras de abandono escolar. Por ello, varios países de la región, y El Salvador en particular, con la colaboración de organizaciones de ayuda y cooperación internacional, estudian la manera de rescatar del

abandono escolar a niños/as y jóvenes a través de diversas alternativas educativas. Entre estas alternativas educativas se encuentran las denominadas Modalidades Flexibles. Sin embargo, desde el año 2005 que recibió un fuerte apoyo y se reimpulsó, la matrícula en esta modalidad no crece y tiene también altas tasas de abandono. Por esta razón se ha pensado en rediseñarlas y refinanciarlas para hacerlas más atractivas para los jóvenes con sobreedad. Se espera que el rediseño de las MF pueda ayudar a mejorar los índices de educación primaria y secundaria, añadiéndole componentes técnicos y laborales para cualificar el egreso de la población que retoma su escolaridad a través de estos modelos alternativos.

3. DESCRIPCIÓN BREVE DEL SISTEMA EDUCATIVO DE EL SALVADOR: DEBILIDADES Y FORTALEZAS

Los niveles del sistema educativo de El Salvador son los siguientes:

IL	11	12	13	4P	5P	6P	01	02	03	04	05	06	07	08	09	1G	2G	3G	1T	2T	3T	4T	1N	2N	3N
	Inicial Lactantes (0 a menos de 1 año)	Inicial Lactantes (1 a menos de 2 años)	Inicial Lactantes (2 a menos de 3 años)	Parvularia 4 años	Parvularia 5 años	Parvularia 6 años	1er grado	2do grado	3er grado	4to grado	5to grado	6to grado	7mo grado	8vo grado	9no grado	1er año de bachillerato general	2do año de bachillerato general	3er año de bachillerato general	1er año de bachillerato técnico	2do año de bachillerato técnico	3er año de bachillerato técnico	4to año de bachillerato técnico	1er nivel de adultos	2do nivel de adultos	3er nivel de adultos

Fuente: Elaboración propia.

En todos sus niveles, El Salvador tiene una matrícula total de 1.647.000 estudiantes, según cifras oficiales. Entre estos no se incluye específicamente a las Modalidades Flexibles, que deberían cubrir la casi totalidad de la población desescolarizada mediante la reinserción en estudios conducentes idealmente a obtener el Bachillerato (finalización de la Enseñanza Secundaria). En la actualidad la cobertura de las MF sólo llega a un porcentaje menor, como veremos más adelante. A continuación, detallamos algunas fortalezas y debilidades del sistema.

En cuanto a las fortalezas (capacidad instalada) del sistema podemos enumerar³:

- a) Más del 90% de la población está escolarizada en la Enseñanza Primaria, hasta el 6º grado. El sistema contempla una educación inicial y parvularia que atiende a niños de hasta 7 años, lo cual favorece la inserción eficiente de la población escolar a los primeros grados de la escuela primaria. Esto incide positivamente en el resto del itinerario educativo, aunque no garantiza por ahora la retención escolar.
- b) El sistema cuenta con dispositivos regulares (como lo son las Modalidades Flexibles y la Educación de Adultos) para reenganchar a estudiantes que abandonaron la escolarización a temprana edad y para adultos con propósitos de alfabetización, respectivamente.
- c) El país cuenta con educación pública y privada. Aunque la matrícula ha ido decayendo en los últimos años en ambas dependencias, el sistema cuenta con medios, infraestructura básica y formación docente en cantidad suficiente para atender la población escolar, pese a que la inversión en educación no supera por ahora el 3,5% del PIB. Si bien en algunas zonas la implementación es muy precaria (áreas rurales y algunas poblaciones urbanas del país), los niños suelen acudir a escuelas y establecimientos relativamente adecuados para las necesidades escolares.
- d) El sistema cuenta con una regulación suficiente y sistemática, y con información relevante para la toma de decisiones. Esto permitiría diagnosticar y tomar decisiones oportunamente.
- e) Los sucesivos gobiernos del partido gobernante por años (FMLN)

³Estos datos se han elaborado a partir del diagnóstico de Alberti (2018), pero también de la información contenida en las publicaciones de las organizaciones internacionales como UNICEF, residentes en El Salvador, y que se citan en las referencias bibliográficas.

logró formar y profesionalizar equipos en el MINEDUCYT que han hecho esfuerzos por mejorar la calidad de la educación y han tenido un relativo éxito en la implementación de las políticas educativas de corto y medio plazo, a pesar de las fuertes restricciones presupuestarias.

- f) En los últimos 20 años la cooperación internacional ha contribuido con cifras considerables al desarrollo de diversos proyectos educativos.

Por otra parte, enumeramos también algunas debilidades relevantes del sistema.

- a) La alta tasa de deserción del sistema escolar (hablaremos de ello en el apartado relacionado con las modalidades alternativas).
- b) La desescolarización aumenta progresivamente en la población joven (a partir de los 12/13 años).
- c) Existe una desarticulación entre los niveles y las modalidades de educación (nivel central, direcciones departamentales de educación y los establecimientos educativos). Esto entorpece los itinerarios educativos y la articulación con la enseñanza secundaria y superior.
- d) Existe cierta rigidez normativa que no permite innovaciones descentralizadas ni en los establecimientos ni en las modalidades alternativas, de lo cual hablaremos más adelante.
- e) El subsistema no ha logrado diseñar políticas globales que enfrenten con éxito las condiciones de inseguridad y pobreza de muchas comunidades educativas, sobre todo en los barrios conflictivos de las ciudades y zonas rurales. Esto tiene relación con la insuficiente capacidad del Estado para garantizar la estabilidad, seguridad y libertad de las personas y familias.

- f) El país destina a la educación un presupuesto escaso, y aún más precario para la educación de la población desescolarizada, es decir, para las MF. A sabiendas que esa inversión es la única oportunidad real de estabilizar socialmente al país y para generar un desarrollo endógeno.

4. DESERCIÓN ESCOLAR, POBLACIÓN SIN CALIFICAR Y LA NECESIDAD DE LAS MODALIDADES FLEXIBLES

Como ya se dijo, según los datos del Ministerio de Educación de El Salvador (MINEDUCYT), la deserción escolar promedio en los últimos seis años de los que se tiene estadística referenciada (2011-2016) fue de 91,880 estudiantes en todos los niveles. Esto repercute en la matrícula de estudiantes en secundaria, y tiene causas diversas, aunque concomitantes. Principalmente la necesidad de trabajar, el desinterés (no existen leyes de educación obligatoria), la inseguridad y la violencia. A esto se suma la emigración y desplazamientos de poblaciones. La situación no es muy distinta en todo el denominado “triángulo norte” de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador, a los cuales puede agregarse Nicaragua). El Proyecto Educación para la Niñez y Juventud (ECYP, por sus siglas en inglés Education for Children and Youth Project) de FEDISAL-USAID ha logrado sistematizar en términos bastante detallados la situación de abandono del sistema escolar y está colaborando con el MINEDUCYT para diseñar estrategias que contribuyan a la retención y mejora de la calidad del sistema educativo salvadoreño. Es lo que desarrollaremos a continuación.

4.1. LA DESERCIÓN ESCOLAR EN EL SALVADOR

El principal problema del sistema educativo de El Salvador es su alta tasa de abandono escolar. La deserción escolar se mantiene entre un 5 y un 6% de la matrícula total. Afecta más a los varones que a las mujeres, al sector rural más que al urbano, y al sistema público más que al privado (este último absolutamente minoritario). No obstante, la estadística muestra también que, dado el hecho de

que la mayoría de las deserciones se producen en la enseñanza primaria, esto afecta mucho más a aquellos estudiantes que, por motivos de trabajo u otros, optan por las alternativas que el sistema ofrece, como son las modalidades flexibles de las que hablaremos al final de este trabajo. Con base en esta explicación, la perspectiva del problema cambia completamente, pues la tasa de deserción aumenta considerablemente en la enseñanza secundaria regular con respecto a la enseñanza primaria regular o formal.

En términos globales, tal como afirma el estudio de Montes (2018), de 6 de cada 10 estudiantes que empezaron la educación básica llegaron hasta el noveno grado y 5 llegaron a bachillerato. La media de escolaridad en el país es de 6,9 grados. Esto muestra que una gran parte de la población no tiene estudios secundarios. Las causas del abandono o deserción escolar, de acuerdo a una primera lectura de los estudios existentes, se debe a factores tales como:

- El desplazamiento forzado dentro del país de las familias por la falta de seguridad en sus entornos. Este motivo para abandonar la escuela representa más del 20% de los estudiantes desertores (año 2017).
- La emigración de familias y población hacia otros países, principalmente México y Estados Unidos. Se trata, al igual que el anterior, de un desplazamiento forzado que engrosa las estadísticas de estudiantes que señalan “cambio de domicilio”, dejando de asistir a la escuela. Se encuentran aquí contemplados los totales de estudiantes desertores mencionados en el primer punto.
- La violencia y el miedo provocado por grupos organizados para cometer crímenes. Según datos del Instituto de Medicina Legal (IML), en el año 2016 hubo un total de 5,280 homicidios, 81 por cada 100,000 habitantes. Nueve de cada 10 fallecidos fueron hombres. Aunque la cifra total representa una disminución del 20.7% respecto a lo reportado en el año 2015, el problema está lejos de terminar. En lo que va del año 2019, la cifra de homicidios es de 1.380, y la media de asesinatos se incrementa en ciertos sectores de las ciudades, especialmente en San Salvador.

- Condiciones económicas y pobreza. La mayoría de los estudiantes de Bachillerato y Modalidades Flexibles ponen como primer motivo de deserción la “necesidad de trabajar”. De este modo, mediante la escuela nocturna y las modalidades flexibles se atiende sólo a un porcentaje menor de personas en edad de estudiar. Esto se muestra con el hecho de que, en el año 2017, 43.663 estudiantes estaban matriculados en las diversas modalidades, especialmente en las flexibles. Sin embargo, 4,2 millones de personas que no terminaron sus estudios no asisten a ninguna alternativa educacional, lo cual significa que las MF cubren a cerca de un 1% de la población que debería atender.

4.2. UNA POBLACIÓN NO EDUCADA NI CALIFICADA NO PUEDE CONTRIBUIR CUALITATIVAMENTE A UN DESARROLLO ENDÓGENO SUSTENTABLE

Los estudios realizados por FEDISAL indican que la mayor parte de los jóvenes que emigran son precisamente los que tienen mayor escolaridad. Quiere decir que la gente más calificada de El Salvador se va del país en busca de nuevas oportunidades en otros países: La diferencia se encuentra, entonces, en las pérdidas que se generan en el grupo de 25 a 29 años en la cantidad de jóvenes con 10 y más grados de educación, presumiblemente por emigración. Vale decir, la emigración incide con un efecto de “descreme”, llevándose a los jóvenes que han culminado estudios de bachillerato.

En la actualidad las Modalidades Flexibles están siendo rediseñadas con el fin de recuperar la formación técnica y laboral, además de introducir una modificación curricular con carácter consecutivo, lo que permitiría una mejor retención, mayor concentración en los contenidos, y mayores posibilidades de reintegro para quienes las abandonan. Hablaremos de ello en el próximo apartado. Por ahora, con la mayoría de la PEA (Población económicamente activa) con menos de 10 grados de escolaridad, la resultante es que la productividad de las empresas pequeñas y medianas (sólo secundariamente las grandes empresas) que son las que más crean empleo en El Salvador, no tienen recursos humanos

calificados para realizar trabajos especializados que puedan agregar valor a los productos. La abundante “mano de obra” se transforma en una fuerza de trabajo preindustrial, precaria e inestable. De este modo, la necesidad de agregar valor a los productos del país no puede ser llevada a cabo sin recursos humanos calificados. Esto constituye una traba para el desarrollo económico del país. Paradojalmente, el primer motivo que mencionan los/las salvadoreños/as para abandonar las modalidades alternativas es precisamente “la necesidad de trabajar”, que en un breve sondeo arroja un 33,1% de las respuestas a la pregunta acerca de los motivos de abandono. Curiosamente no se logra romper con el círculo reproductivo de la pobreza: no se estudia porque hay que trabajar, pero si no se estudia no habrá mejores oportunidades para el futuro.

4.3. LAS MODALIDADES FLEXIBLES

Las oportunidades reales de salir de la pobreza para los jóvenes y los niños y niñas que han abandonado tempranamente su escolaridad suelen ser escasas en las naciones latinoamericanas en general, y con mayor rigor en los países de Centroamérica y el Caribe. Ya hemos mencionado los índices de abandono o deserción escolar de El Salvador. En el Plan Nacional de Educación 2021 se estableció, como parte de la Estrategia N°1 (Acceso a la Educación) el establecimiento de Modalidades Flexibles para que estudiantes con sobreedad accedieran a la educación en horarios y modalidades distintas a las del sistema formal o regular. Se trata de modalidades de educación que combinan horarios presenciales y una metodología de entrega diferente (modular), según las describe el MINEDUCYT (Plan de Educación 2021, 11). Dichas Modalidades Flexibles (en adelante MF) son las siguientes:

- a) Educación Acelerada: Es la de menor duración en meses, pero con mayor carga horaria. Su beneficio: más resultados en menor tiempo. Se ha establecido que en un periodo de 18 meses los participantes adquieran las competencias y habilidades

equivalentes a las de un estudiante regular (es decir, el que asiste a la modalidad tradicional de tres años de tercer ciclo). En el caso de educación media, serán 12 meses los necesarios para completar el bachillerato general. El horario para esta modalidad será de 8 horas diarias, de lunes a viernes. Para mayor eficacia se contará con un tutor por asignatura para cada día. Esta modalidad funcionará con mayor énfasis en los institutos de educación media y permitirá a los estudiantes que tienen sobre edad alcanzar con más dedicación y en menos tiempo el grado escolar correspondiente.

- b) Educación semipresencial: Los alumnos deberán completar ocho horas presenciales por semana, impartidas, de lunes a domingo, según el horario que le convenga al usuario. La ventaja de esta modalidad es que el alumno puede dedicarse a otras actividades sin que estas le impidan completar sus estudios. Se ha diseñado especialmente para jóvenes y adultos jóvenes con compromisos laborales. En este caso, se propone terminar el tercer ciclo o el bachillerato general en un periodo de dos años.
- c) Educación a distancia: Educación a distancia Esta modalidad es completamente innovadora y requerirá de ciertas habilidades previas que el alumno debe poseer para optar al modelo. Por ejemplo, los aspirantes deberán contar con habilidades tecnológicas básicas (manejo de computadoras y paquetes informáticos), lo cual no es tan obvio en El Salvador por las dificultades económicas que tienen los estudiantes para acceder autónomamente a repositorios digitales. Tendrá una duración máxima de 24 meses para bachillerato y 24 meses para tercer ciclo.

En los últimos años de sumó a estas modalidades la Educación Nocturna, Educación Virtual y una Prueba de Suficiencia.

5. LOS DESAFÍOS Y COMPONENTES DEL REDISEÑO DE LAS MODALIDADES FLEXIBLES

Las MF, sumadas a la modalidad regular, poseen una cobertura que alcanza sólo a un 39,1% de la población desescolarizada, o con menos de 9 grados de estudios. Unas 470 mil personas en El Salvador no trabajan ni estudian (BM, 2018), lo que demuestra la urgencia de un rediseño no sólo de las MF, sino de todo el sistema educativo general. Las tasas de deserción de las MF son mayores que la de la educación formal regular. A continuación, se muestra un cuadro que relaciona la población potencial de las MF.

Edades	I Población de 14 y más años, entre 6° y 11°	Población de 14 y más años en sistema educativo			V Déficit de cobertura I - (II + III)
		II Población en Modalidad Flexible	III Población en modalidad regular	IV Cobertura (II + III) / I %	
14 a 18	442.876	12.108	411.346	95,6%	19.422
19 a 25	242.845	25.071	35.165	24,8%	182.609
26 a 35	198.589	4.814	4.154	4,5%	189.621
36 a 45	185.441	1.218	1.377	1,4%	182.846
46 y más	199.262	452	502	0,5%	198.308
TOTALES	1.269.013	43.663	452.544	39,1%	772.806

Fuente: EHPM-DIGESTYC, CENSO ESCOLAR MINED 2016, estadísticas DNEJA 2017.

El cuadro anterior muestra la escasa cobertura de las MF: 43.663 personas de un total de casi 773.000 potenciales estudiantes. El desafío de las MF es, en la actualidad, plantearse un rediseño que permita lograr cuatro objetivos:

- a) Atraer más estudiantes que en estos momentos están desescolarizados. Esto significa ampliar la cobertura de las MF paulatinamente y en corto y mediano plazo hasta llegar a las 100 mil personas durante el año 2021.

- b) Retener a los actuales estudiantes de MF a través de un diseño curricular efectivamente flexible (más allá de los horarios o modalidad temporal). Se ha presentado un sistema modular tanto en formación académica como en el componente laboral y técnico, y de habilidades para la vida social.
- c) Promover la progresión académica de los mismos mediante un rediseño curricular que ofrezca más oportunidades de reinserción al sistema educativo.
- d) Incorporar la dimensión técnico laboral de los jóvenes que están cursando MF de Bachillerato.
- e) Lograr un diseño de gestión integral de las MF que, de cierto modo, sirva también de modelo para la educación regular.

Los componentes de este rediseño y reingeniería se muestran en el siguiente esquema:



Los cinco componentes son progresivos, aunque por el escaso tiempo disponible para este Proyecto, se deben operacionalizar simultáneamente. Estos componentes responden a los cinco nudos críticos que presentan las

MF en la actualidad, cada uno en ámbitos distintos y concomitantes. Al interior de cada dimensión existen una serie de variables que no dependen del Proyecto de reingeniería, sino de los tomadores de decisión del país y de aquellos que diseñan la política pública en educación. Esto obliga a socializar adecuadamente y de manera permanente con las autoridades educacionales tanto técnicas como políticas de El Salvador (MINEDUCYT), consensuar con ellas y trabajar en conjunto. Además, deben participar de la validación de la propuesta otros actores importantes, tales como las instituciones que implementan las MF y las Direcciones Departamentales de Educación. Por otra parte, dado el componente técnico laboral que contiene la nueva estructura del currículo en Bachillerato, hay que trabajar en conjunto con las instituciones que, dentro y fuera del Ministerio de Educación, certifican competencias de carácter laboral y capacitan a los docentes tutores para esa finalidad. El cuadro muestra la “obra gruesa” de la implementación del nuevo diseño, y afecta al currículo, a la gestión interna de la información y del financiamiento, a la asignación de *bouchers* (diferenciado de acuerdo a las necesidades de los estudiantes), y a la necesaria información útil para la ciudadanía. Todo ello incluido en un sistema en línea integrado que tiene tres componentes:

- a) La gestión académica de las MF: Información en tiempo real de las instituciones implementadoras, incluidas las Direcciones Departamentales de Educación. Además, la atención a los estudiantes (itinerario académico, certificaciones, progresión, programas, etc.) y a la ciudadanía con fines de transparencia, sobre todo en lo referido al financiamiento del sistema. También incluye la información necesaria de las instituciones implementadoras, tales como los recursos, la acreditación de la calidad, los convenios de desempeño y la evaluación del cumplimiento de metas educacionales.

- b) Asignación del financiamiento mediante *bouchers* (incentivo a la demanda) y asignaciones variables a la oferta, sometidas a evaluación de desempeños con indicadores de calidad de los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- c) Repositorio Metodológico, Didáctico y de Evaluación tanto para Maestros Tutores como para los Estudiantes: Material didáctico, evaluaciones, información de los diversos Módulos de la dimensión académica como del componente laboral y técnico cuando proceda, etc.

Se prevé una marcha blanca o piloto con 315 alumnos de MF con Instituciones Implementadoras que hayan mostrado calidad y buenas prácticas en gestión, infraestructura, medios didácticos, planta de maestros tutores, gestión financiera, etc. durante el segundo semestre del año 2019. Es probable que a esa fecha los cinco componentes no se encuentren completamente diseñados. Por ello se prevé iniciar un piloto dando cierta continuidad a la modalidad y contenidos actuales con una muestra de estudiantes, aplicando un pretest al comienzo (línea de base) y un *postest* al finalizar el primer semestre. Todo ello con alumnos que ya se encuentran matriculados en MF. Sería la primera evaluación longitudinal que debe servir para ajustar el sistema.

Todo lo que hemos mostrado se contextualiza en una “agenda técnica”. Pero, simultáneamente, debe diseñarse una agenda estratégica que instale la idea en las instituciones responsables (DNEJA, GETT, INSAFORP, Instituciones Implementadoras, etc.) y garantice la permanencia y continuidad del modelo con evaluaciones que permitan mejorar los aspectos que se estimen deficientes o que no hayan sido incorporados adecuadamente en el piloto.

6. A MODO DE SÍNTESIS

En los países latinoamericanos se han diseñado diversos modelos u orientaciones educativas que, pudiendo transformarse en políticas educativas de medio y largo plazo, no siempre tienen buena recepción en las autoridades que asumen funciones de gobierno, por motivos ajenos a su viabilidad y elementos técnicos. El Salvador se encuentra en un contexto de transición hacia un nuevo gobierno, de características socialdemócratas, próximo a asumir en el mes de junio. No obstante, hasta cuando existan ciertas certezas acerca de las prioridades de las nuevas autoridades políticas, lo que se debe hacer es un buen trabajo con los equipos técnicos del MINEDUCYT para sentar los precedentes necesarios de acuerdos y el cumplimiento, por nuestra parte, de la prescindencia político-partidista del Proyecto. Hay una esperanza fundada en las cifras y en los cambios, con una fuerte orientación a logros, de que este proceso de reingeniería de las MF pueda brindar a El Salvador una nueva oportunidad, entre otras, de alcanzar una educación de calidad para los jóvenes, niños y niñas más vulnerables del país. Todo esto con el fin de promover un desarrollo endógeno que resuelva los problemas asociados al abandono escolar, tales como la inseguridad, la violencia, los desplazamientos de población, la emigración y, finalmente, la pobreza y desigualdad.

Un segundo elemento que debe relevarse es que, aunque la reingeniería de MF no sólo comprende aspectos de gestión, sino también curriculares, su modalidad de financiamiento es similar a los países que han optado por la participación de entidades privadas en el sistema educativo. Sin embargo, el análisis de este modelo implementado en otros países permite corregir aspectos que tocan a la calidad y a la equidad de la educación. Desde el principio se plantea que las ONG, Fundaciones y otras organizaciones que implementen estas modalidades educacionales alternativas no pueden poseer fines de lucro. Lo segundo, deben ser instituciones acreditadas ante el MINEDUCYT, con el cual contraen Convenios de Desempeño. Lo tercero es

que el denominado Boucher se diferencia de acuerdo a la situación social, política y económica de El Salvador. Vale decir que tiene una unidad fija, similar a la USE utilizada en Chile, pero corregida de acuerdo a un conjunto de variables específicas de la población desescolarizada en El Salvador. El Boucher, subsidio o subvención se ajusta a parámetros de equidad (pobreza, ruralidad, familiares, seguridad, necesidades educativas específicas, etc.) que incrementan el cálculo base: a mayor necesidad, mayor incremento de la subvención. Esto facilita que los organismos e instituciones prestadoras de servicios educativos se involucren también en el crecimiento de la demanda por MF.

Un tercer elemento positivo es la incorporación de variables de riesgo de abandono, o un sistema de alertas tempranas que permite monitorear en línea la situación de los estudiantes mediante un sistema integral del MINEDUCYT (denominado SIGES), fortalecido por la información en línea que proporciona un software específico para esta finalidad, además de contener toda la información financiera del sistema, las acreditaciones y trabajo de las instituciones prestadoras y el seguimiento de la trayectoria académica de los estudiantes.

Creemos, por último, que el sistema recoge lo mejor de la experiencia educativa de poblaciones desescolarizadas, y también del sistema de subvenciones educativas, pudiendo corregir las malas prácticas que esta modalidad de financiamiento ha mostrado en el caso de otros países de la región y del mundo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alberti, J. (2018). *Estudio preliminar sobre fortalezas, brechas, limitaciones, elementos que conducen u obstaculizan, para la comprensión de la participación de jóvenes y adultos en las modalidades flexibles de educación en El Salvador*. Manuscrito no publicado.
- Consejo Nacional de Educación. (2016) *Plan El Salvador Educado. Por el derecho a una educación de calidad*. Recuperado de https://www.mined.gob.sv/jdownloads/Institucional/Plan_El_Salvador_Educado.copressed.pdf.
- Dirección General de Estadística y Censos. (2016) *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples*. Recuperado de

<http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html?download=616%3Apublicacion-ehpm-2016>.

- Education for Children and Youth Program (2016) *Elementos Fundamentales del Desarrollo Positivo Juvenil e Indicadores del Éxito Estudiantil, Manual del Facilitador*. Santa Tecla: S.N.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2014). *Informe de Situación de la Niñez y Adolescencia en El Salvador. Transformar inequidades en oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes*.
- Instituto de Medicina Legal. (2018). *Estadística de homicidios 2016*. Recuperado de <http://www.transparencia.oi.gob.sv/Filemaster/InformacionGeneral/documentacion/c-40/8142/HOMICIDIOS%20A%C3%91O%202016.pdf>.
- Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado de El Salvador. (2016). *Informe sobre situación de desplazamiento forzado por violencia generalizada en El Salvador*. Recuperado de <http://www.movilidadhumana.com/wp-content/uploads/2016/03/Informe-sobre-Situaci%C3%B3n-de-Desplazamiento-Forzado-en-El-Salvador.pdf>.
- Ministerio de Educación. (2017). *Estadísticas Educativas*. Recuperado de <http://www.mined.gob.sv/index.php/estadisticas-educativas>.
- Montes, K. (2018). *Deserción escolar en El Salvador*. San Salvador: USAID-MINED.
- Neira, I. (2007) Capital Humano Y Desarrollo Económico. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*. 7 (2), pp. 53-80.
- Organización de las Naciones Unidas. (1999). *Principios rectores de los desplazamientos internos*. Recuperado de <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Marzo2004/pdf/spa/doc13558/doc13558contenido.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2009). *Poner fin a la violencia en la escuela: Guía para docentes*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001841/184162s.pdf>.
- Patrinos, H. (27 de mayo de 2016) *Porqué la Educación es importante para el desarrollo económico*. Recuperado de <http://blogs.worldbank.org/voices/es/por-que-la-educacion-es-importante-para-el-desarrollo-economico>.
- Rivas, V. (13 de enero de 2017). Los colegios advierten deserción en el inicio del año escolar. Recuperado de <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/311317/los-colegiosadvierten-desercion-en-el-inicio-del-anoescolar>.
- Román, M (2013). Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: una mirada en conjunto. *Revista iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*. 11 (2), pp. 33-59.
- Unidad de Monitoreo y Evaluación. (2017). *Base de Datos Unidad M&E-ECYP*. Santa Tecla: S.N.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2011). *Informe mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*.