



en breve



junio 2004 No.51

Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

EDUCO: UN PROGRAMA DE EDUCACIÓN ADMINISTRADO POR LA COMUNIDAD EN LAS ZONAS RURALES DE EL SALVADOR (1991-2003)

Darlyn Meza, José L. Guzmán y Lorena De Varela.

Información básica

El Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) en El Salvador se inició en 1991 en respuesta a las iniciativas del Estado y las comunidades locales que buscaban crear servicios de educación preescolar y básica en las áreas rurales. EDUCO se convirtió en parte fundamental de la estrategia para superar la crisis y los desafíos en el campo de la educación generados por 12 años de guerra civil. Durante los años 1980, el conflicto generó violencia, polarización ideológica, daños graves a la infraestructura y una enorme migración demográfica tanto al interior como fuera del país. Entre 1978 y 1988, el ingreso real promedio disminuyó en 37%, pero esta cifra llegaba hasta 67% entre el 20% más pobre de la población (Reimers, 1995).

Mucho antes de los Acuerdos de Paz de 1992, el Gobierno¹ de El Salvador tomó conciencia de la importancia de ampliar la educación básica, en especial en las áreas rurales, descentralizar los servicios educacionales y encarar la ineficiencia de la educación pública (MINED, 1994). En un contexto de creciente consenso social y recuperación económica, la inversión pública en educación creció de 1,5% del PIB en 1992 a 3,0% en 2000 y novedosas iniciativas dieron origen a un Proceso de Reforma Educativa en toda la nación (MINED, 1995).

Un trabajo en terreno realizado por el Ministerio de Educación (MINED) en 1990 concluyó que durante el conflicto, muchas comunidades rurales habían tomado la iniciativa de organizarse para entregar educación básica a los niños. Del estudio emergieron varias recomendaciones:

- Promover vínculos entre las escuelas y las comunidades,
- Capacitar a profesores, aunque no existiera una escuela física,

- Entregar material didáctico para la enseñanza básica,
- Eliminar todas las exigencias de uniformes y aportes monetarios por parte de las familias y
- Promover los programas de alimentación escolar.

Esta visión, más un verdadero compromiso por parte del MINED, la activa participación de la comunidad y el apoyo financiero y técnico del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, facilitaron la creación de EDUCO.

EDUCO se basa en la creación, legalización y entrega de apoyo a organizaciones locales que involucren a los padres (Asociaciones Comunales para la Educación – ACE) y que ayuden a desarrollar nuevos servicios de educación en sus comunidades. El MINED transfiere recursos a las Asociaciones Comunales para la Educación para que contraten profesores y adquieran bienes y servicios para sus escuelas. En 1991 participaron 263 de estas asociaciones, cada una de ellas contrató a un profesor y fueron 8.416 los estudiantes que resultaron beneficiados. En 2003, el programa abarcó a más de 2.000 Asociaciones Comunales para la Educación y escuelas rurales, 7.000 profesores y 362.000 estudiantes y las mencionadas asociaciones administraron alrededor de US\$50 millones de dólares (aproximadamente un 12% del presupuesto nacional para la educación).

Resultados y alcance

En El Salvador, como en tantos otros países en desarrollo, las áreas rurales se caracterizan por tener poco acceso a servicios, altos niveles de pobreza y problemas constantes para matricular y mantener a los niños en la escuela (Centro ALFA, 2002; PREAL, 2001). La eficiencia y efectividad de

EDUCO se puede analizar teniendo en cuenta el objetivo de dar oportunidades educacionales adecuadas a los niños rurales.

Son tres los aspectos principales de la **eficiencia** de EDUCO que se tuvieron en cuenta:

1. *El programa EDUCO es rápido y ágil en la creación de servicios de educación.* Uno de los desafíos más importantes de las autoridades de educación era ampliar los servicios educacionales preescolares y básicos en las áreas rurales. En la apertura de nuevas escuelas públicas, la ineficiente estrategia tradicional tardaba 3 a 4 años en buscar y asegurar un terreno, construir la escuela, designar profesores de manera centralizada y finalmente matricular a los niños.

EDUCO recurrió a una estrategia completamente nueva: organizar, legalizar y capacitar a las comunidades y transferir recursos para contratar a profesores, siempre en un plazo de tan sólo tres meses. Las comunidades utilizaron la infraestructura local existente (escuelas, hogares comunitarios o propiedades que pertenecían a un miembro de la comunidad), aunque en ocasiones EDUCO ha solventado la construcción de nuevas salas de clases con participación de la comunidad.

2. *EDUCO transformó las funciones burocráticas de la oficina central del MINED* en tareas normativas, como asegurar los recursos financieros, entregar asistencia y apoyo técnico y supervisar el uso de los recursos a través de auditorías selectivas. Tanto la responsabilidad como los recursos públicos se transfirieron a las comunidades para que éstas contrataran, adquirieran y consiguieran los servicios profesionales y materiales y pagaran los servicios básicos.

Si bien los procedimientos de adquisiciones y pagos centralizados pueden generar economías de escala, el modelo de EDUCO evita los costos de personal, almacenamiento y distribución centralizados y aumenta la probabilidad de que los insumos lleguen a las escuelas en forma apropiada y oportuna.

3. *EDUCO ha reducido la inasistencia habitual de los profesores y ha aumentado el tiempo dedicado al aprendizaje.* Históricamente, los profesores rurales en promedio asistían a la escuela tres días a la semana o menos. La supervisión de las Asociaciones Comunales para la Educación prácticamente eliminó esa inasistencia y los padres han sido muy hábiles en vincular la contratación de los profesores con el rendimiento, esto es, estar en la escuela y concentrarse en la enseñanza y el aprendizaje.

El MINED ha solventado a los profesores y su capacitación, además de proporcionar materiales didácticos dinámicos, lo que ayuda a mejorar la motivación de los pedagogos. Los datos sobre EDUCO muestran que la descentralización permite mejorar el monitoreo de los profesores y con la asistencia constante de éstos, se motiva a los padres para que envíen a sus hijos a la escuela.

Estos hechos también se ven confirmados por las pruebas analíticas (véase Sawada y Jiménez (1998) y Sawada (1999)²⁾, que constatan que los estudiantes que asisten a escuelas de EDUCO pierden menos días escolares debido a inasistencias de los profesores que los estudiantes de escuelas tradicionales. En particular, los profesores se ausentan de las escuelas de EDUCO durante 1,09 días al mes en promedio, en comparación con 1,35 días escolares al mes de los profesores de escuelas tradicionales.

El médula de la **eficacia** del programa es su capacidad de promover la participación de la comunidad e influenciar los resultados educacionales y el desarrollo social.

1. *La participación de la comunidad ha aumentado.* Los miembros de las Asociaciones Comunales para la Educación dedican 1.044 horas al año a sus escuelas: “capacitación en gestión (200 horas), manejo de cuentas bancarias (16 horas), pago de sueldos de profesores y Seguro Social (96 horas), adquisición de materiales de consumo para las escuelas (72 horas), asesorías a supervisores de las escuelas y coordinadores regionales y de distrito (120 horas), reuniones y asambleas de la comunidad y de las Asociaciones Comunales para la Educación (180 horas), visitas y supervisión de las escuelas (360 horas)” (MINED, 2001).

Las comunidades entregaron beneficios y a su vez también se beneficiaron en diversos aspectos del desarrollo local:

- a Transparencia en la administración de fondos a nivel comunitario,
- b Mejor asistencia de profesores y alumnos (como se mencionaba anteriormente),
- c Relaciones de apoyo entre profesores y padres,
- d Presencia de los padres en las salas de clases,
- e Apoyo en la preparación de materiales didácticos,
- f Tiempo dedicado a los niños después de la escuela y apoyo en sus tareas,
- g Actividades comunitarias para mejorar los entornos escolares,
- h Mayor motivación entre los miembros de la comunidad para aprovechar los programas de alfabetización, perfeccionamiento de los padres y otras actividades de educación de adultos,
- i Nuevas alianzas con las ONG y los municipios y
- j Colaboración con los programas de desarrollo existentes en el sector de la salud, el suministro de agua y otros (Reyes, 2002 y Lindo, 2001).

2. *EDUCO ha acelerado el ritmo de la expansión, en especial en las áreas rurales más pobres, y ha impulsado una mayor asistencia de los niños rurales a la escuela sin poner en riesgo los logros académicos.* Entre 1992 y 2000, la matrícula neta en los primeros seis grados de la educación básica aumentó de 76% a 82% en las áreas rurales y de 88% a 89% en las áreas urbanas. Esto permitió acortar la brecha entre las zonas urbanas y las rurales de 12% a 7% (MINED, 2002), un logro que se puede atribuir a EDUCO, ya que en 2002, el 37% de todos los niños de las escuelas públicas

rurales asistía a escuelas de EDUCO (50% para educación preescolar y 35% para educación básica: 40% para los grados 1 a 3, 25% para los grados 4 a 6 y 22% para los grados 7 a 9).

El diseño original de EDUCO se concentraba en la cobertura y no en la calidad. Sin embargo, una mayor participación de la comunidad y una mejor entrega de insumos educacionales deberían maximizar los resultados.

Las pruebas analíticas existentes constatan que de hecho, manteniendo constante los antecedentes académicos de los estudiantes de EDUCO y considerando los posibles sesgos de selección, el rendimiento promedio de los estudiantes que participan en el programa EDUCO y de los estudiantes de escuelas tradicionales en las pruebas de progreso escolar es el mismo (Jiménez y Sawada, 1998). El rendimiento académico en algunas escuelas de EDUCO incluso ha sido superior al de los niños que asisten a escuelas públicas tradicionales.

Factores que explican los logros de EDUCO

Entre otros, los factores que explican los logros de EDUCO son el liderazgo y compromiso de las autoridades gubernamentales y las comunidades, las innovaciones legales, administrativas y curriculares, la flexibilidad para efectuar ajustes durante la implementación y superar así los obstáculos que se presenten y el apoyo técnico y financiero que prestaron los organismos internacionales, en particular los préstamos del Banco Mundial.

Compromiso y economía política para el cambio

En 1990, el MINED era burocrático, politizado e ineficiente y notoriamente incapacitado para vencer los desafíos de ofrecer educación a los más de 500.000 niños entre 7 y 15 años que no asistían a la escuela. Los recursos eran escasos, de modo que era necesario encontrar nuevas fuentes de financiamiento y utilizar en forma más eficiente las que ya existían. Finalmente, había clara conciencia de que faltaban incentivos para motivar a los profesores a trabajar en áreas lejanas o rurales aisladas, lo que había afectado negativamente a los servicios educacionales.

Los Acuerdos de Paz de 1992 promovieron un consenso social que favorecía la institucionalización de EDUCO y el amplio proceso de reforma a la educación. El Ministro de Educación pudo alcanzar consenso generalizado dentro de su sector³, mientras que el equipo técnico que administraba el proyecto EDUCO se identificó con los profesores, padres y niños involucrados en el programa. Por otra parte, se generaron diálogos y acuerdos complementarios entre el MINED y los sindicatos de profesores y líderes de oposición, lo que ayudó a superar los miedos y las percepciones negativas acerca del programa (Córdova, 1999).

Innovación institucional

En términos institucionales, hubo una apertura a nuevos paradigmas y mecanismos “que escapaban al paquete tradicional”. La estructura legal de EDUCO para las Asociaciones Comunales para la Educación se basaba en leyes

existentes y transfería fondos a través de cuentas regulares en un banco privado, un aspecto sumamente novedoso. El MINED desarrolló un programa de administración financiera cuyo objetivo era asegurar el cumplimiento de las exigencias legales para el uso de los fondos públicos. Rápidamente, el programa incluyó actividades que buscaban promover, organizar, legalizar, capacitar y monitorear a las Asociaciones Comunales para la Educación, además de entregar capacitación y apoyo a los profesores.

EDUCO también funcionó como catalizador de un cambio institucional en el MINED (MINED, 1999), por el cual este último se modernizó gracias al aporte financiero del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este proceso incluyó: (i) revisión de la estructura legal, (ii) reducción del personal administrativo, (iii) transformación de tres oficinas regionales (pequeños Ministerios) en 14 Oficinas Departamentales con responsabilidades operativas y (iv) creación de Consejos Directivos Escolares (CDE) en todas las escuelas públicas del país (con el respaldo de la Ley de Profesores de 1997). Los Consejos Directivos Escolares incluyen a directores de escuelas, profesores, padres y estudiantes. Desde 1997, estos consejos han administrado recursos financieros transferidos desde el nivel central, los que se han utilizado para adquirir materiales didácticos y equipamiento, para realizar mantenimiento y entregar capacitación a profesores.

Aprendizaje y experimentación

La estrategia pedagógica de EDUCO incorporó algunas innovaciones, como salas de clases que acogen simultáneamente a varios grados y educación intensiva para segundo a sexto grado. La flexibilidad del programa permitió agregar cursos en respuesta a la demanda, lo que contribuyó a aumentar la matrícula y la retención de alumnos y aprovechar eficientemente a los profesores. El recientemente incorporado programa de educación intensiva sirve a aquellos niños que tienen demasiada edad para el respectivo grado (dos o más años sobre la edad oficial para la enseñanza), permitiéndoles completar la educación básica con mayor rapidez. Ambos programas tienen planes de estudio especializados, materiales de instrucción, estrategias de capacitación de profesores y prácticas de evaluación en la sala de clases.

Países de todo el mundo han aprendido de EDUCO; el programa se ha presentado en numerosas reuniones ministeriales y ha recibido la visita de expertos de Guatemala, Honduras, Colombia, Chile, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, México, Brasil, Paraguay, Bolivia, Ghana, Islas Mauricio, Madagascar, Chad, Marruecos, Senegal y Mauritania (MINED, 1999).

Las lecciones aprendidas

Estrategias innovadoras para desarrollar opciones educacionales para los más pobres. El Programa EDUCO es

una demostración de que es posible entregar servicios de educación a los niños pobres en áreas rurales en forma rápida y pertinente y al mismo tiempo mantener la calidad. Con profesores, niños y comunidades como parte fundamental del programa, los servicios educacionales se entregaron en el momento preciso y donde se necesitaban, cumpliendo así con los objetivos del programa, un hecho sin precedentes en la historia de la educación de El Salvador. Muchos fueron los que creyeron que la calidad del servicio de EDUCO sería inferior al de las escuelas tradicionales y sin embargo los niños de EDUCO tuvieron un rendimiento similar al de los niños de escuelas tradicionales en las pruebas de rendimiento normalizadas de matemáticas y lenguaje y un rendimiento mejor en aquellos lugares en que la comunidad participaba efectivamente.

Sostenibilidad de los programas de educación para el desarrollo local. Habría sido difícil comenzar sin algunos insumos de gran importancia, como es el caso del financiamiento para contratar a los profesores. Los préstamos y la asistencia técnica brindados en forma oportuna por el Banco Mundial aseguraron este aspecto desde el principio. El MINED logró institucionalizar el programa satisfactoriamente e incorporó el costo total de EDUCO en su presupuesto desde 1997. Sin embargo, las comunidades organizadas son fundamentales para la sostenibilidad del programa; las organizaciones de padres y apoderados gozan de credibilidad y muestran un gran interés por asegurar que estos servicios sigan existiendo.

Beneficios para las comunidades. Inicialmente, los opositores del programa creían erróneamente que el objetivo era traspasar las responsabilidades estatales y la carga financiera a las familias, lo que estaba lejos de ser la intención del MINED. Éste siempre brindó su apoyo a las comunidades. Los datos y los testimonios de los participantes indican que la participación de la comunidad creó capital social que benefició al programa y a las mismas comunidades y un ejemplo de ello es que las comunidades de EDUCO se recuperaron con mayor rapidez tras los terremotos de 2001.

Renovado compromiso de los profesores. Los sindicatos de profesores intentaron bloquear a EDUCO y se resistieron a vincular la estabilidad laboral de los profesores con el rendimiento. Por fortuna, el programa siguió adelante y los profesores de EDUCO recuperaron la mística que se había perdido en las escuelas rurales. Profesores y padres han establecido relaciones constructivas y positivas, que se centran en asegurar una mejor educación para los niños.

Una mayor demanda por educación. El programa entregó servicios para el primer grado sólo durante el año inicial, ya que después agregó la etapa preescolar y el segundo y tercer grado. Dado que estudios indicaron que la adición de grados adicionales aumentaría la retención, se sumaron el cuarto, quinto y sexto grado. El diseño inicial no contemplaba ir más allá del sexto grado, pero la alta demanda que demostraron las comunidades obligó a efectuar una reevaluación. Posteriormente, se agregaron los grados séptimo a noveno e

incluso algunos cursos de enseñanza secundaria.

Resumen

El financiamiento y la asistencia técnica del Banco Mundial sustentaron una reforma educacional de vasto alcance y largo plazo en El Salvador, lo que incluye a EDUCO⁴. El equipo del Banco a cargo del proyecto ganó el Premio al Logro de Excelencia del Banco Mundial en 1997. Los logros que ha alcanzado EDUCO fueron celebrados por los Presidentes de El Salvador y el Banco Mundial junto a más de 1000 miembros de las Asociaciones Comunes para la Educación.

Tomando como base la experiencia de El Salvador, Guatemala y Honduras pusieron en marcha programas similares: el Programa Nacional de Auto-Gestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) en Guatemala en 1995 y el Programa Hondureño de Participación Comunitaria (PROHECO) en Honduras en 1999. En 2003, los tres programas lograron matricular a más de 800.000 niños en 8.000 escuelas, con 22.000 profesores contratados por las comunidades y más de 50.000 padres como miembros participantes en las asociaciones.

Notas

¹ Desde 1989, el Partido ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) ha liderado tres administraciones sucesivas: 1989-1994; 1994-1999 y 1999-2004. Después de ser un grupo armado, el FMLN se convirtió en partido político en 1992. Su presencia ha ido en aumento en los gobiernos locales y en la Asamblea Legislativa.

² Véase Sawada Y., "Community Participation, Teacher Effort, and Educational Outcome: the Case of El Salvador's EDUCO program", Documento de trabajo N° 307 del William Davidson Institute, noviembre de 1999.

³ EDUCO nació y se desarrolló bajo el liderazgo sostenido de la Ministra Cecilia Gallardo de Cano, quien se mantuvo en el cargo por nueve años consecutivos (1990-1998)

⁴ Los préstamos para la educación que mantiene el Banco Mundial con El Salvador sumarán US\$271 millones (1991-2005) y respaldarán el proceso de reforma completo – planes de estudio, materiales didácticos, capacitación pedagógica de profesores, evaluación, transferencias escolares y modernización institucional.

La asignación para EDUCO representa aproximadamente un 12% (Dos Santos, 2000).

Acerca de los autores

Darlyn Meza fue Vice-Ministra de Educación del Salvador, actualmente ella es consultora del Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial para la región de América Latina y el Caribe. José L. Guzmán and Lorena de Varela son también consultores del mismo departamento.