



Sector de
Educación

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Revisión

de políticas en educación y
formación técnica y profesional de

El Salvador



Sector de
Educación

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

EFTP

Revisión de políticas
en educación
y formación técnica
y profesional de

El Salvador

Junio 2013

Publicado en 2013 por la Oficina Regional de Educación para América Latina
y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago),
Enrique Delpiano 2058, Santiago de Chile,
Chile

© UNESCO 2013

Todos los derechos reservados.

Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente
el punto de vista de la UNESCO.

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican, de parte
de la UNESCO, toma alguna de posición en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones,
ni respecto de sus autoridades, sus fronteras o límites.

Coordinado por: Céline Lafoucrière
Equipo Consultor: Pedro Daniel Weinberg, Guillermo Hakim
Diseño y diagramación: UNESCO
Corrección de estilo: Gonzalo Pedraza

Fotografías: © Guillermo Hakim

Impreso en Francia

ED-2013/WS/4 - cld 284.13

Contenidos

1.	EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO SALVADOREÑO	7
1.1.	Introducción	7
1.2.	Tendencias demográficas	7
1.2.1.	Crecimiento económico y competitividad	8
1.2.2.	Crecimiento y pobreza	9
1.2.3.	Crecimiento y empleo	9
1.2.4.	Capacitación en las empresas	10
1.2.5.	Posicionamiento competitivo y estrategia de país	11
1.2.6.	Visión de país y sectores económicos emergentes	12
1.3.	Educación y oportunidades	13
1.4.	Características del mercado de trabajo	17
1.5.	Políticas activas de empleo	20
1.6.	10 grandes conclusiones	21
2.	EL SISTEMA EDUCATIVO EN EL SALVADOR	22
2.1.	Estructura y organización del sistema educativo	22
2.1.1.	Constitución de la República de El Salvador	22
2.1.2.	Ley General de Educación	22
2.2.	Políticas educativas vigentes	23
2.2.1.	Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014	23
2.2.2.	Plan Social Educativo "Vamos a la Escuela"	23
2.3.	Situación actual y problemas de la educación en El Salvador	25
3.	LA EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL EN EL SALVADOR	27
3.1.	La educación media técnica y tecnológica superior en jurisdicción del Ministerio de Educación	28
3.1.1.	Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica	28
3.1.2.	La educación media técnica	28
3.1.3.	El Programa MEGATEC	29
3.1.4.	Dirección Nacional de Educación Superior	30
3.2.	ETP en otros organismos públicos	30
3.3.	Formación profesional y capacitación laboral - INSAFORP	30
3.4.	Otra oferta privada de capacitación y formación profesional	31
4.	GOBERNABILIDAD DE LA ETP EN EL SALVADOR	32

4.1. Participación y diálogo social en torno a la ETP	32
4.1.1. Participación en el sistema formal de educación: la educación media técnica y tecnológica superior	32
4.1.2. Diálogo social en el sector no formal de la formación profesional.....	33
4.2. El actual marco jurídico de la ETP	34
4.3. La ETP en el contexto nacional	35

5. CALIDAD DE LA ETP 37

5.1 Situación actual de la calidad en la agenda de la ETP salvadoreña	37
5.1.1. Los desarrollos técnico-pedagógicos	37
5.1.2. Calidad, pertinencia y eficiencia en la gestión de los programas de la ETP.....	38
5.2. La asistencia técnica internacional.....	39
5.2.1. Apoyo al Proceso de Reforma de la Educación Media en el Área Técnica.....	39
5.2.2. Fondo del Milenio	40
5.3. Calidad	41
5.3.1. Acreditación de calidad en el sistema de educación formal.....	41
5.3.2. Calidad en el sistema educativo no formal	43
5.3.3. Pertinencia de la ETP	44

6. FINANCIAMIENTO DE LA ETP 45

7. CONCLUSIONES 47

7.1. La ETP: desafíos para superar la desarticulación y dispersión.....	47
7.2. Gobernabilidad de la ETP: necesidad de una institucionalidad específica.....	47
7.3. Calidad y pertinencia de la ETP: alineación entre demanda y oferta	48
7.4. Descentralización y autonomía en la gestión: mayor protagonismo del territorio	49
7.5. Financiamiento de la ETP: hacia un uso más eficiente de los recursos.....	50

BIBLIOGRAFÍA 51

Lista de abreviaturas

APREMAT	Apoyo al Proceso de Reforma de la Educación Media en el Área Técnica
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADET	Comités de Apoyo a la Educación Técnica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE	Consortio Internacional de Desarrollo en Educación (Canadá)
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
EITP	Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno
ETP	Educación Técnico Profesional
EHPM	Encuesta de Hogares y de Propósitos Múltiples
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOCATEC	Fortalecimiento de la Calidad Académica y Técnica
FOMILENIO	Cuenta del Reto del Milenio (Millennium Challenge Account)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIS	Deutsche Gessellschaft fur Internationale Zusammenarbeit
IBE	International Bureau of Education/UNESCO (Oficina Internacional de Educación/UNESCO)
IDE	Inversión Directa Extranjera
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ITCA/FEPADE	Instituto Tecnológico Centroamericano – Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
ISO	International Standard Organization (Organización Internacional para la Estandarización)
ITOE	Instituto Técnico Obrero Empresarial
JICA	Japanese International Cooperation Agency
MEGATEC	Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PILAS	Programa de Inserción Laboral y Autoempleo Sostenible
PILET	Programa de Integración Lineal de Estudios Técnicos
PROCAFE	Fundación Salvadoreña para la Investigación del Café
TFNR	Trabajo Familiar No Remunerado
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

1. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO SALVADOREÑO

1.1 Introducción

Abrir oportunidades de trabajo decente para los jóvenes es una tarea de primer orden que se ha impuesto el Gobierno salvadoreño. Para cumplir con esta meta, sin embargo, el Gobierno tiene que hacer frente a varios desafíos importantes. En primer lugar, El Salvador tiene que recuperar la senda del crecimiento económico sostenido y revertir la desaceleración del crecimiento experimentada en los últimos años. Esto va a requerir por un lado, elevar los niveles actuales de inversión privada en el país, incluyendo la inversión extranjera, así como retomar la agenda de mejora de la competitividad del país, focalizándose sobre todo en los altos costos del crimen organizado sobre todos los niveles de la sociedad salvadoreña.

En segundo lugar, el sistema educativo requiere avanzar en términos de calidad, pero también en términos de cobertura, sobre todo a nivel secundario y superior, tanto técnico como universitario. Hoy día se perciben dos tendencias contrapuestas en el mercado laboral salvadoreño. Por un lado, las empresas salvadoreñas exigen niveles mínimos de educación cada vez mayores que en el pasado, mientras que, por otro lado, la deserción escolar es alta y la cobertura a nivel secundario y superior se mantienen por debajo del promedio latinoamericano

Queda todavía por realizar una articulación entre el Plan Quinquenal 2010-2014, y el desarrollo de los sectores estratégicos allí definidos, con una estrategia de desarrollo de competencias y de capacitación que permitan a los jóvenes salvadoreños obtener una calificación pertinente y adecuada a las perspectivas de desarrollo del país. Esta articulación requiere del concurso de los organismos públicos correspondientes y del sector productivo nacional.

Finalmente, es indispensable implementar políticas activas de empleo que permitan a los jóvenes, con menores oportunidades y a aquellos que han dejado la escuela prematuramente, insertarse exitosamente en el mercado laboral. Hay innumerables iniciativas de parte del Gobierno, de la cooperación internacional y de ONGs en este campo, algunas bastante exitosas, pero que no llegan todavía a plasmarse en una estrategia coherente y sostenible.

1.2 Tendencias demográficas

A pesar de que la tasa de fertilidad de las mujeres salvadoreñas es similar al promedio latinoamericano, el crecimiento poblacional en El Salvador, estimado en 0,4% anual, es uno de los más bajos en América Latina, cuyo promedio es de 2,2% anual. Este bajo crecimiento poblacional se debe en gran medida a la alta tasa de emigración de salvadoreños hacia otras regiones del mundo, particularmente hacia los Estados Unidos de Norteamérica. La tasa de fertilidad total, medida por el número de nacimientos por cada mujer, es idéntica al promedio latinoamericano de 2,3 nacimientos por mujer. En el caso de las mujeres adolescentes, la tasa de fertilidad (medida como el número de nacimientos por mil mujeres en el rango de edad 15-19) es de 80, comparada con el promedio de 73 para América Latina. Pero la alta tasa de emigración de la población ha dado como resultado una moderación de la tasa de crecimiento total de la población. Así, el número de emigrantes en el 2010 alcanzó la cifra de más de 40.000 personas, lo que representa aproximadamente el 0,7% de la población salvadoreña¹. El crecimiento de la fuerza laboral, estimado en 0,8% como promedio en el período 2000-2009 (1,3% antes de tomar en cuenta la emigración hacia otros países), duplica el crecimiento poblacional, reflejando una estructura poblacional dominada por los jóvenes, además de una tasa de participación femenina relativamente baja pero creciente². La tasa de desempleo alcanzó 7,3% en el 2009, superior al 5,9% alcanzado en el 2008.

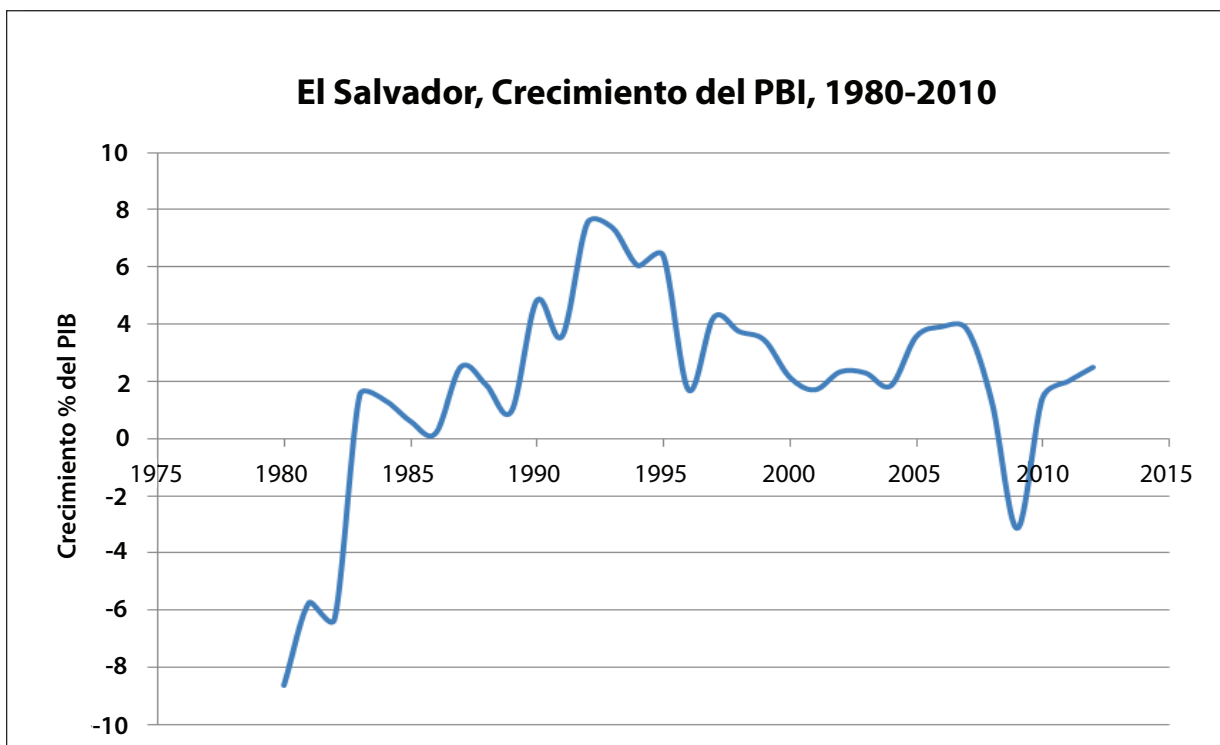
1 *Trends in international migrant stock: the 2008 revision*. UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009.

2 Según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, 2009, la tasa de participación laboral femenina alcanzó el 47,6% en comparación a una tasa de participación laboral masculina de 81%.

1.2.1 Crecimiento económico y competitividad

La economía salvadoreña ha iniciado una lenta recuperación desde el año 2009, en que el crecimiento económico fue negativo debido al impacto de la crisis económica internacional. El impacto de la crisis fue de tal magnitud que El Salvador experimentó, por primera vez en 27 años, un crecimiento negativo de -3,1% en el 2009. Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)³ indican que para el 2012, el crecimiento económico alcanzará un 2,7%, por debajo del pico reciente del 3,9% alcanzado en el 2006, y lejos de las altas tasas de crecimiento alcanzadas en la primera mitad de la década de los noventas (Ver Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1:



Fuente: IMF 2011

Además del impacto negativo de la crisis económica internacional, el desempeño económico de El Salvador ha sido adversamente afectado por una desaceleración de la inversión como porcentaje del PIB, particularmente la inversión privada y la inversión directa extranjera (IDE) (Ver Cuadro N° 1).

Desde el año 2007, la inversión total ha descendido hasta llegar al 13,5% del PIB en el 2011 (y un porcentaje proyectado del 13,9% para el 2012), bastante bajo en relación a otras economías latinoamericanas con alto crecimiento y con inversiones que sobrepasan el 20% del PIB (Ver cuadro N° 2).

Cuadro N° 1:
Evolución de la inversión como porcentaje del PIB, 2007-2012

	Inversión total	Inversión Pública	Inversión Privada	IDE
2007	16,3	2,2	14,1	7,2
2008	15,2	2,4	12,8	3,8
2009	13,4	2,2	11,2	1,8
2010	13,3	2,1	11,2	0,4
2011	13,5	2,1	11,4	1,3
2012	13,9	2,2	11,7	1,5

Fuente: IMF 2011

3 *El Salvador: Third Review under the standby arrangement – Staff Report.* International Monetary Fund, 2011.

Es importante notar que mientras que la inversión pública se ha mantenido relativamente constante como porcentaje del PIB, la inversión directa extranjera ha disminuido de manera drástica en este período, llegando a su nivel más bajo de 0,4% del PIB en el 2010 y luego experimentando una ligera recuperación que aún dista mucho del nivel alcanzado en el año 2007.

Cuadro N° 2:
Inversión y crecimiento, 2007-2010 en países seleccionados

Inversión/PIB (%)				
	2007	2008	2009	2010
El Salvador	16	15	13	13
Colombia	23	23	22	24
Panamá	23	27	25	27
Perú	23	27	21	24
Crecimiento anual del PIB (%)				
	2007	2008	2009	2010
El Salvador	3,8	1,3	-3,1	1,4
Colombia	6,9	3,5	1,5	4,3
Panamá	12,1	10,7	2,4	4,8
Perú	8,9	9,8	0,8	8,8

Fuente: <http://data.worldbank.org/>

1.2.2 Crecimiento y pobreza

La experiencia de otros países latinoamericanos, como Chile y Perú, que han experimentado altas tasas de crecimiento económico durante períodos largos en el tiempo, muestra que el impacto del crecimiento sostenido sobre la reducción de la pobreza ha sido significativo. En el caso de El Salvador, si bien el nivel de pobreza ha descendido significativamente en los últimos 20 años⁴, la reciente desaceleración de la economía salvadoreña ha traído como consecuencia un aumento en la incidencia de la pobreza entre 2005 y 2009, cuando la proporción de salvadoreños en condición de pobreza aumentó de 35,1% a 37,8%. A esto se suma el impacto de la crisis económica estadounidense, en donde viven unos 2,5 millones de salvadoreños que envían remesas por un estimado de casi 4 mil millones de dólares al año, equivalentes al 17% del PIB (FMI 2011)⁵. Cuando la crisis económica se hizo evidente en los Estados Unidos en el año 2009, las remesas a El Salvador cayeron un 8%, unos 330 millones de dólares⁶, con un impacto negativo en el ingreso de las familias, en el consumo y en la demanda agregada.

1.2.3 Crecimiento y empleo

El impacto negativo de la crisis económica internacional ha significado una pérdida de empleos a nivel agregado en el periodo 2008-09, con una recuperación parcial en el 2010⁷. Así, en el 2009 el crecimiento del empleo fue negativo con respecto al año anterior, resultando en una pérdida de 70.000 puestos de trabajo a nivel nacional. En el 2010 hubo una creación neta de empleos positiva por un total de 16.000 empleos, sin poder llegar a alcanzar el nivel de empleo del año 2008. Se estima que entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009 se perdieron 27.000 empleos formales en el sector privado (CARANA, 2010). Pero más preocupante es la marcada tendencia decreciente en el empleo formal en los sectores de manufactura y construcción. El sector formal manufacturero empleaba en 2009 solo el 91% del número de trabajadores en el año 2004. El sector construcción empleaba en el año 2009 solo el 85% del empleo formal alcanzado en el año 2004.

4 En 1991, la incidencia de pobreza era de 60% del total de la población.

5 Las exportaciones totales del país sumaron el 21,6% del PIB en 2010.

6 Según el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, "...el binomio migración-remesas familiares se ha constituido en la principal red no institucional de protección social —una verdadera red de solidaridad familiar y comunitaria, de mayor alcance que los mecanismos formales de protección social ofrecidos por las políticas públicas— que ha permitido a importantes segmentos poblacionales amortiguar el deterioro general de la economía desde mediados de la década de 1990 (Gobierno de El Salvador, 2010). En 1991 las remesas representaban el 40% del ingreso familiar promedio, comparado con el 34% en el 2009.

7 Datos elaborados por CARANA Corporation, sobre la base del Boletín No 1, Año 2010, Formación y Empleo, FEDISAL.

El cuadro N° 3 muestra desde una perspectiva de más largo plazo, las tendencias de empleo por sectores económicos, con sus respectivas ponderaciones, para el periodo 2000-2009. En la primera década del siglo XXI, el empleo total se expandió en 8%. La mayor contribución absoluta a la generación de empleo vino del sector Comercio, Hoteles y Restaurantes, seguido por el sector Servicios Comunes Sociales y de Salud. Otros sectores se mostraron más dinámicos en términos relativos, tales como el sector de Intermediación Financiera o Pesca, pero su pequeño peso en el empleo total hizo que su contribución a la generación de empleo fuese menos significativa. Entre los sectores que se contrajeron en términos absolutos, figura Manufactura, sector en el que el empleo disminuyó 12% en 10 años.

Cuadro N° 3:
Cambio en el empleo sectorial 2000-2009

Sector	Cambio 2000-2009	Ponderación 2009
Minería	0,84	0,001
Otros	1,07	0,001
Electricidad, Gas y Agua	0,87	0,003
Pesca	1,39	0,009
Enseñanza	1,19	0,033
Administración Pública y Defensa	0,85	0,042
Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	0,98	0,043
Hogares Privados con Servicio Doméstico	1,18	0,048
Intermediación Financiera	1,42	0,050
Construcción	1,06	0,051
Servicios Comunes, Sociales y de Salud	1,23	0,077
Manufactura	0,88	0,152
Agricultura	1,03	0,200
Comercio, Hoteles y Restaurantes	1,19	0,292
Total	1,08	1,000

Fuente: Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2009

1.2.4 Capacitación en las empresas

El sondeo de empresas llevado adelante por CARANA en el año 2009, reveló que el 83% de las empresas sondeadas no encontraba personal con el perfil adecuado. Las competencias en las que las empresas encontraron las mayores dificultades para contratar personal fueron (i) uso de maquinaria (22% del total de empresas), (ii) dominio del idioma inglés (22%), (iii) manejo de TIC (18%) y (iv) disposición e iniciativa (7%).

Un alto porcentaje de empresas salvadoreñas invierte en la capacitación de su personal. Un 94% de las empresas en el sondeo manifestó utilizar programas de capacitación (internos o externos) para sus trabajadores. Las áreas de capacitación más importantes corresponden a las áreas de producción (32% de las empresas), ventas (30%), valores (12%) y administración (10%). El 90% de las empresas entrevistadas mencionó utilizar los servicios de capacitación externos, principalmente a través de programas financiados con el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). Los principales proveedores de servicios de formación utilizados por las empresas fueron el ITCA/FEPADE (30% de las empresas) y la Universidad Don Bosco (12,9%). La tasa de satisfacción de las empresas con la capacitación de sus trabajadores es bastante alta. El 72% manifestó que el rendimiento de sus empleados mejoró después de culminado el programa de capacitación.

¿Existe demanda por trabajadores técnicos de mando medio? Un estudio⁸ sobre el mercado laboral en el sector Mecánica General presenta información sobre la evolución de los salarios promedios en el período 2005-2008 para tres categorías de trabajadores: ingenieros, técnicos y operarios. Los resultados (Cuadro N° 4) muestran que en el período 2005-08, el salario promedio de un ingeniero había caído un 1,3%, mientras que el salario promedio de un operario

8 Promoción y Orientación para la Especialidad de Mecánica General, informe de mercado. Programa Sigamos Estudiando, 2011.

había subido 0,8%. En contraparte, el salario promedio de un técnico se había incrementado en 12,4%, reflejando una mayor demanda por parte de las empresas por calificaciones de nivel intermedio-avanzado.

Cuadro N° 4:
Salarios promedio mensual en el sector Mecánica General, 2005-08

	2005	2008	Cambio porcentual
Ingenieros	1236	1220	-1,3%
Técnicos	360	404	12,2%
Operarios	307	309	0,8%

Fuente: Programa Sigamos Estudiando, 2011

1.2.5 Posicionamiento competitivo y estrategia de país

El Salvador ha ido perdiendo paulatinamente posiciones en el ranking de competitividad mundial elaborado por el Foro Económico Mundial. En el año 2009, El Salvador se encontraba en la posición 77 entre 133 países en el ranking de competitividad mundial. En el 2010 pasó al puesto 82 de 139 países, y en el 2011 descendió al puesto 91 entre 142 países. En tres años, El Salvador ha descendido 14 posiciones en el ranking de competitividad.

Gráfico N° 2:
El Salvador, ranking de competitividad 2008-2011



Fuente: *The Global Competitiveness Report, 2011-12*

El Salvador está clasificado como un país cuya economía está basada cada vez más en la eficiencia de sus sistemas productivos y en la calidad de sus productos, y cada vez menos en la calidad de sus recursos humanos y los bajos salarios de los trabajadores. De manera creciente, la competitividad de El Salvador requiere de una mejor capacidad para absorber nuevas tecnologías y de una fuerza laboral más sofisticada y con mejores niveles de educación⁹.

9 *The Global Competitiveness Report, 2011-12*, World Economic Forum, 2011.

Las fortalezas competitivas de El Salvador se encuentran en la calidad de la infraestructura, la gestión macroeconómica y la eficiencia en el funcionamiento de los mercados tanto de bienes como de trabajo. Por ejemplo, El Salvador está clasificado en el primer lugar en cuanto a control de la inflación, y también ocupa el puesto 29 en cuanto a la solidez del sistema financiero.

Entre las principales debilidades competitivas de El Salvador figuran, en primer lugar, el costo del crimen organizado sobre las empresas e individuos, ubicando al país en el puesto 142, el último lugar entre los países incluidos en el ranking. La calidad de la educación en matemáticas y ciencias ocupa el puesto 129 y la calidad de la escuela primaria y del sistema educativo en general, el puesto 125.

Según la Encuesta sobre Clima de Inversiones 2010¹⁰, la falta de calidad de la mano de obra figura entre los cinco obstáculos principales para el desarrollo empresarial. Por otro lado, las empresas salvadoreñas ofrecen oportunidades de capacitación a sus trabajadores en una proporción mayor que el promedio latinoamericano. Estas dos constataciones inducen a pensar que a pesar de la existencia de oportunidades de capacitación, las empresas continúan considerando la calidad de mano de obra como un problema debido a: (i) un nivel de calificaciones generales muy bajo entre los trabajadores, debido a su bajo nivel de escolaridad, lo cual dificulta la capacitación en el trabajo y, (ii) una oferta de capacitación que no siempre responde a los requerimientos de las empresas.

1.2.6 Visión de país y sectores económicos emergentes

En el documento “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”, el Gobierno salvadoreño ha identificado cinco políticas sectoriales prioritarias para el desarrollo económico del país:

- Política integral de fomento de exportaciones
- Política nacional de energía
- Política ambiental y de reducción de riesgos
- Política agropecuaria
- Política de turismo

A partir de los lineamientos estratégicos definidos en el plan quinquenal, lo que hace falta es desarrollar las implicancias en términos de desarrollo del capital humano que permita acompañar los objetivos sectoriales. Por ejemplo, en el plan quinquenal se hace una referencia general al fortalecimiento del capital humano, innovación, transferencia tecnológica y la generación de empleo decente, como elementos del desarrollo exportador. El paso siguiente debe consistir en identificar los productos y las cadenas productivas con potencial de desarrollo, para definir una estrategia de formación y capacitación específicas para cada producto o para cada cadena productiva, para lo cual deben confluir los esfuerzos del sector público, del sector privado y de las instituciones de formación.

La nueva estrategia del Gobierno en el sector de energía busca cambiar la matriz energética pasando de la generación de electricidad en base a la energía térmica –basada en hidrocarburos– hacia la generación de energía proveniente de fuentes renovables. La aplicación de tecnologías más eficientes tanto a nivel residencial como a nivel comercial, abren las posibilidades de nuevas carreras a nivel técnico-profesional, para lo cual las instituciones de formación necesitan adecuarse.

En términos de política ambiental, el plan quinquenal presenta lineamientos que requerirán de una mano de obra competente en áreas nuevas tales como evaluación de condiciones ambientales, prevención de riesgos, gestión hídrica, prevención y control de la contaminación y manejo integral de desechos sólidos.

La estrategia para el sector agropecuario descansa sobre el desarrollo de la infraestructura agropecuaria, acceso a financiamiento, acceso adecuado a los mercados y a los servicios de desarrollo tecnológico y de capacitación. El Gobierno busca desarrollar la competitividad del sector agropecuario, a través de la productividad y la innovación, y el desarrollo de encadenamientos productivos que incorporen a sectores productivos vulnerables.

En el sector turismo la estrategia busca convertir a El Salvador en un destino turístico internacional reconocido. Dentro de esta estrategia se contempla desarrollar a las micro, pequeñas y medianas empresas, como sector generador de empleo, así como atraer inversiones para desarrollar un turismo de alto nivel, con un amplio potencial en la creación de empleo.

10 Enterprise Surveys: El Salvador Country Profile 2010. International Finance Corporation, 2011.

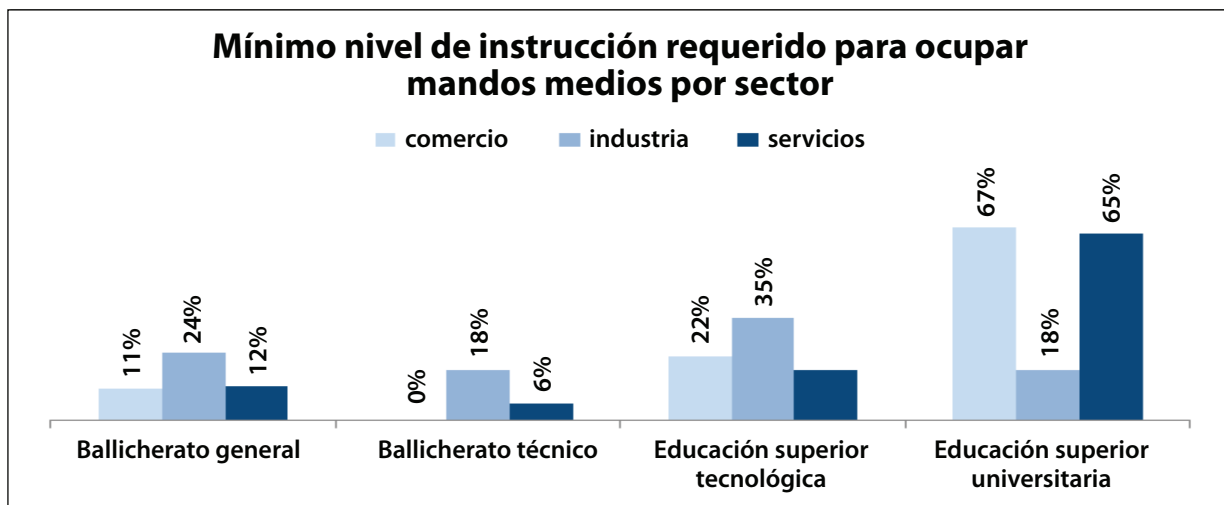
El trabajo que falta realizar es el de identificar las acciones específicas a desarrollar en cada una de las áreas estratégicas mencionadas, y pasar a identificar las necesidades en competencias y capacitación que permitan acompañar la visión estratégica planteada por el Gobierno en el plan quinquenal.

1.3 Educación y oportunidades

El acceso a la educación puede ser una herramienta poderosa para abrir oportunidades a un trabajo decente para los jóvenes, sobre todo en un país donde su desarrollo depende cada vez más de la eficiencia y calidad de la mano de obra y cada vez menos en la calidad de sus recursos naturales y el bajo costo de una mano de obra con pocas calificaciones. Pero, para que ello ocurra, la educación debe promover un aprendizaje de calidad que permita a los jóvenes adquirir el conocimiento y las competencias necesarias para integrarse al mundo del trabajo.

Por otro lado, las empresas salvadoreñas, con mayor frecuencia, exigen mínimos niveles educativos cada vez más exigentes a los jóvenes. Una encuesta a 44 empresas en los sectores de comercio, industria y servicios ilustra esta dinámica¹¹. Para un puesto de mando medio se exige un nivel mínimo de educación equivalente a un certificado de bachillerato (segundo ciclo del nivel secundario), pero preferentemente un nivel de educación superior universitaria. Esta dinámica se contrapone a una realidad en donde el abandono escolar, a nivel de la escuela primaria, es muy alto y la tasa de cobertura de la educación secundaria y superior se encuentran rezagadas en comparación al promedio latinoamericano, como se explica más adelante.

Gráfico N° 3:
Nivel de instrucción mínimo requerido en mandos medios por sector económico

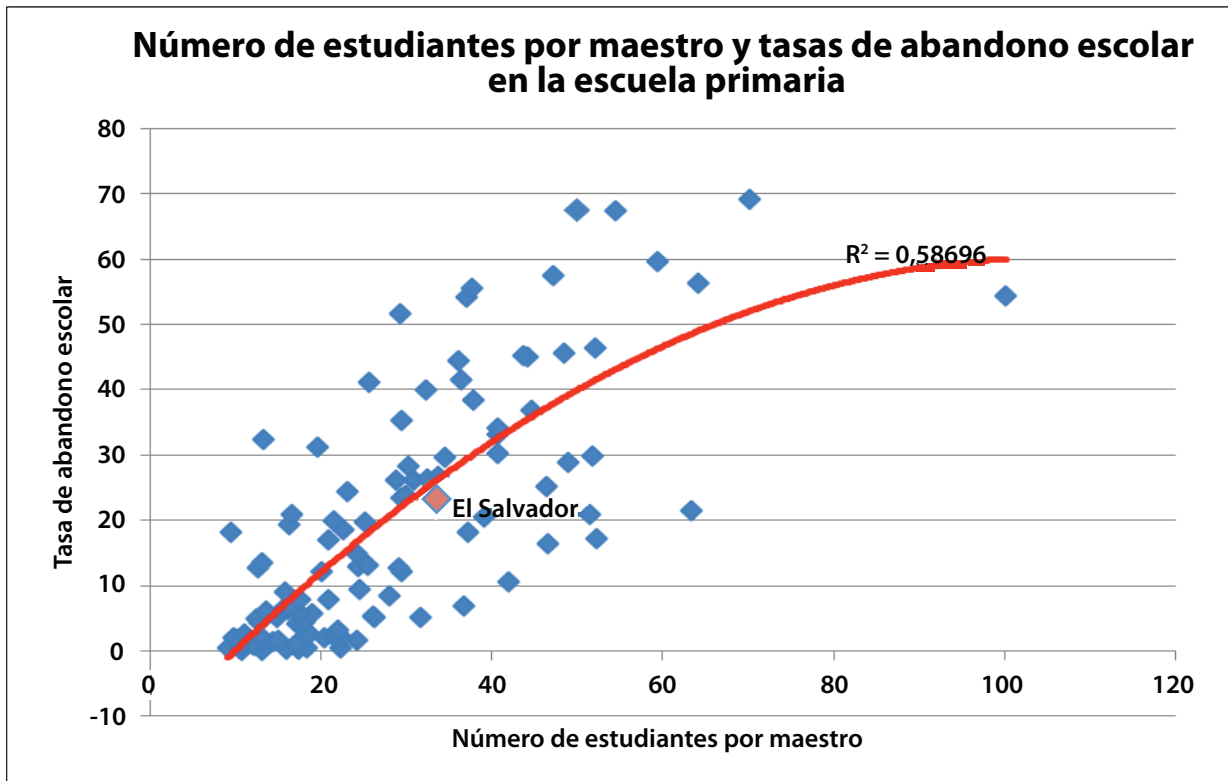


Fuente: Entrevista estructurada a empresas, FOMILENIO - CIDE, 2011.

Si bien El Salvador ha avanzado en la cobertura de la educación básica, llegando en el año 2009 a una matrícula neta de 93% para la escuela primaria, quedan todavía desafíos importantes. Un primer desafío consiste en reducir las altas tasas de abandono escolar a nivel de la educación primaria, estimadas en 24% en el año 2008. El abandono prematuro de la escuela limita drásticamente las oportunidades futuras de empleo y realización personal de los individuos, e incluso disminuye sus posibilidades de conseguir un empleo decente. Entre algunos de los factores que influyen en el abandono prematuro de la escuela se pueden citar: (i) una baja calidad de la enseñanza (sintetizada en la variable número de alumnos por maestro), (ii) una alta tasa de fertilidad entre adolescentes y (iii) un alto costo de oportunidad de la educación para las familias más pobres.

11 *Diagnóstico del estado de la formación técnica y profesional en El Salvador. FOMILENIO-CIDE, 2011.*

Gráfico N° 4:
Número de estudiantes por maestro y tasas de abandono escolar en la escuela primaria

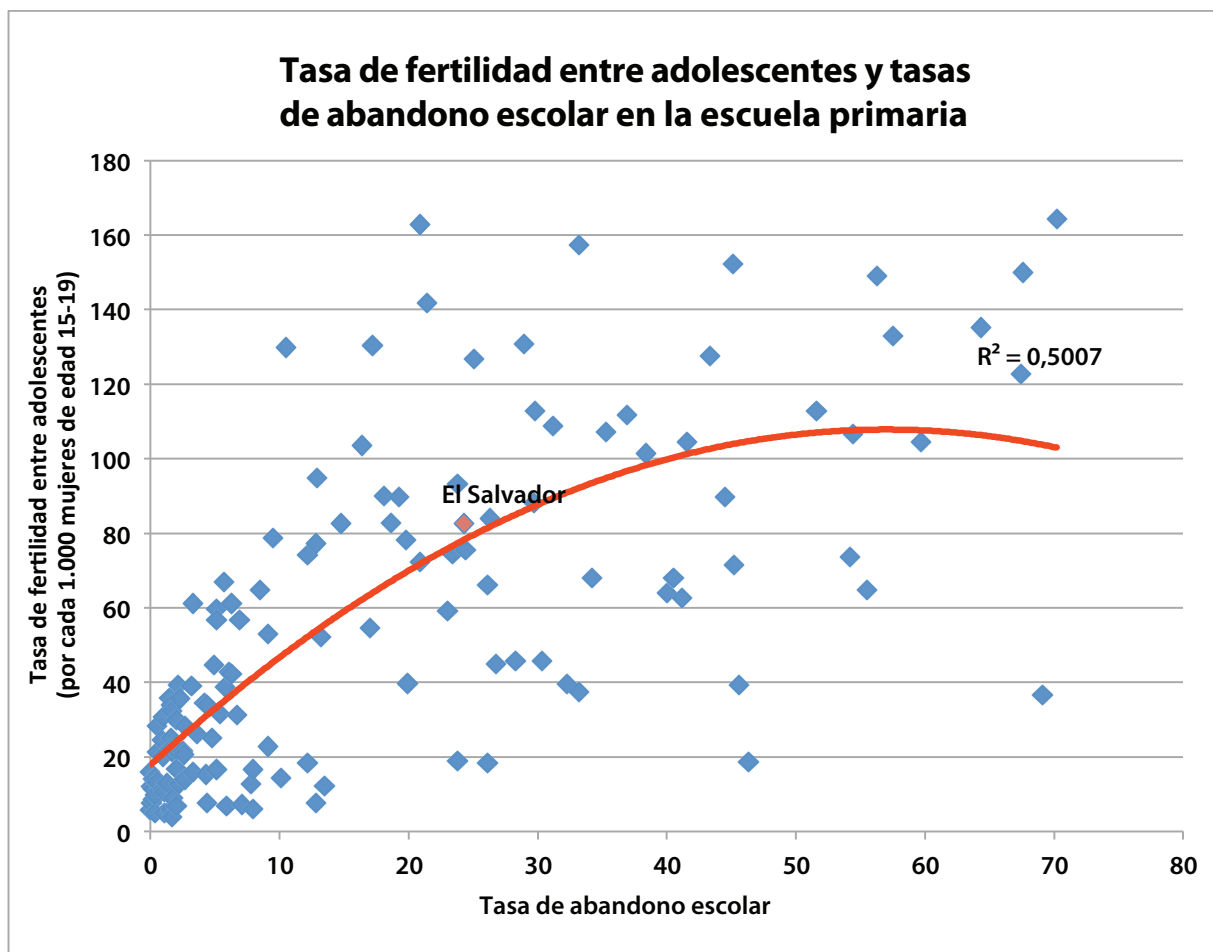


Fuente: *Reporte de Desarrollo Humano 2010*. PNUD, 2010.

En el gráfico N° 4 se presenta el grado de correlación entre el abandono escolar en la primaria y el número de estudiantes por maestro en el aula (como índice de la calidad educativa) para 169 países. Con un ratio de 33,3 alumnos por maestro, El Salvador se ubica entre los países “medios” en términos de calidad educativa, con una tasa de abandono escolar de 24% a nivel de la escuela primaria, por encima del promedio latinoamericano de 17,8%. Una disminución gradual del número de alumnos por maestro (mejoramiento en la calidad educativa) traería como consecuencia una disminución en la tasa de abandono escolar.

Otro factor importante en la deserción escolar corresponde a la tasa de fertilidad entre las adolescentes. Mientras que la tasa de fertilidad de las mujeres salvadoreñas es similar a la del promedio latinoamericano, la tasa de fertilidad entre las adolescentes salvadoreñas, estimada en 80 nacimientos por cada 1.000 adolescentes (2010), está entre las más altas de América Latina, donde el promedio de fertilidad entre adolescentes llega a 73 nacimientos por cada 1.000 adolescentes.

Gráfico N° 5:
Tasa de fertilidad entre adolescentes y tasas de abandono escolar en la escuela primaria

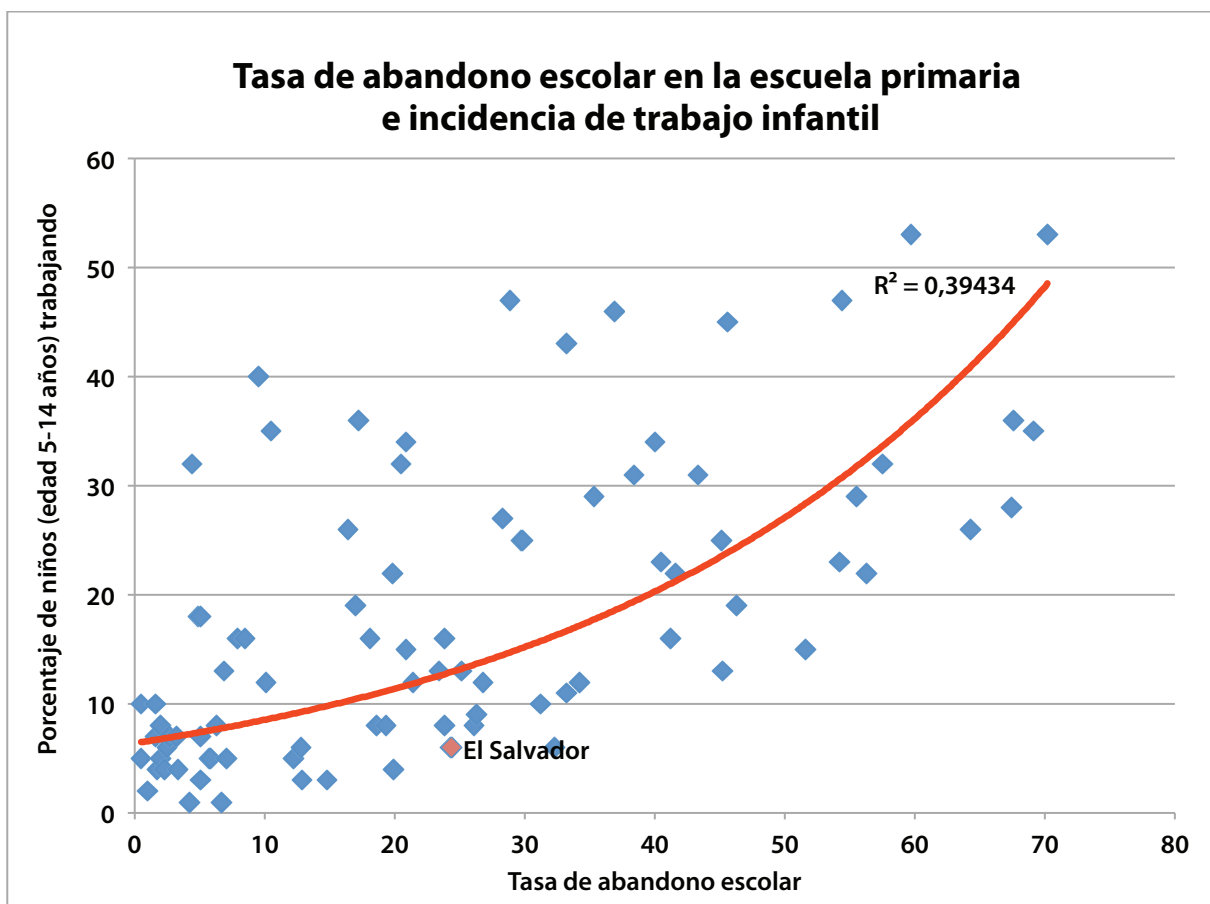


Fuente: *Reporte de Desarrollo Humano 2010*. PNUD, 2010.

La incidencia del trabajo infantil es otro de los factores que explican el nivel de deserción escolar. Cuando el trabajo infantil contribuye significativamente al ingreso o al bienestar familiar total entre las familias más pobres, mayor es el costo¹² para la familia de enviar un niño o niña a la escuela, medido como el ingreso que la familia dejaría de percibir si el niño atendiese la escuela. En el caso de El Salvador, la incidencia de trabajo infantil (5-14 años) es de 6%. Está entre las tasas más bajas de América Latina. El trabajo infantil en El Salvador tiene un impacto sobre el abandono escolar menor al que tiene el número de alumnos por maestro y la incidencia de nacimientos de madres adolescentes.

12 El costo para la familia se mide como el costo de oportunidad de enviar un niño a la escuela, o el ingreso que la familia deja de percibir mientras el niño va a la escuela.

Gráfico N° 6:
Tasa de abandono escolar en la escuela primaria e incidencia de trabajo infantil

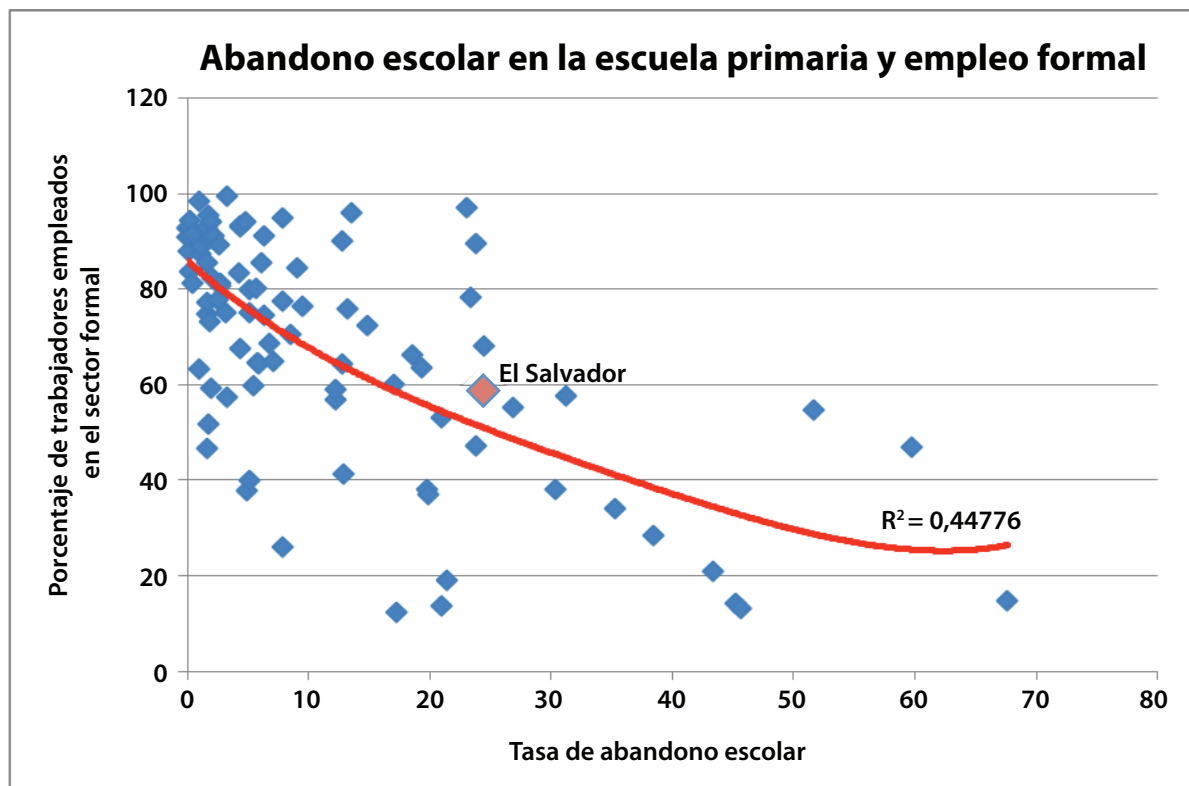


Fuente: *Reporte de Desarrollo Humano 2010*. PNUD, 2010.

La tasa de abandono escolar a nivel de la educación primaria está correlacionada con la proporción de trabajadores que labora en el sector formal de la economía, tal como se muestra en el Gráfico N° 7. Mientras más alta es la tasa de abandono escolar, menor es la proporción de trabajadores que encuentran empleo en el sector formal de la economía.

En el caso de El Salvador, solo el 59% de los trabajadores tiene un empleo formal (ver el Gráfico N° 7), es decir, con contrato de trabajo y con cobertura de la seguridad social (seguro médico y pensión). La precariedad del empleo resulta del abandono prematuro de la escuela, lo que no permite al joven desarrollar un mínimo de competencias necesarias en el mundo laboral moderno. El problema se acentúa cuando los trabajadores con los menores niveles educativos no pueden aprovechar las oportunidades de formación continua precisamente debido a su bajo nivel educativo, perpetuando así una dinámica de bajos niveles de competencias y bajos ingresos. Es entonces fundamental, fijar una meta de reducción del abandono escolar prematuro, a través de políticas que (i) reduzcan el número de alumnos por maestro, (ii) disminuyan la tasa de fertilidad entre las adolescentes, y (iii) reduzcan el costo de oportunidad de enviar un niño a la escuela y así reducir la incidencia de trabajo infantil.

Gráfico N° 7:
Abandono escolar en la escuela primaria y empleo formal



Fuente: *Reporte de Desarrollo Humano 2010*. PNUD, 2010.

Otros factores limitantes desde la perspectiva de la calidad de la mano de obra corresponden a la baja tasa de inscripción en la escuela secundaria y a nivel terciario. La tasa de inscripción (neta) a nivel secundario solo llega al 55% del grupo de edad correspondiente, mientras que el promedio latinoamericano está en 73%. En lo que respecta a la educación terciaria, la tasa (bruta) de inscripción alcanza al 25% del grupo de edad correspondiente, menor al promedio latinoamericano de 37%.

1.4 Características del mercado de trabajo

El cuadro N° 5 presenta la repartición de la población por categoría de empleo. Primero, si se comparan jóvenes y adultos, la proporción de inactivos es mayor para los jóvenes que para los adultos. Sin embargo, la proporción de jóvenes inactivos es más alta en El Salvador que el promedio latinoamericano, al igual que la proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja. Así, casi un cuarto de los jóvenes salvadoreños no estudia ni trabaja, lo que equivale a unos 290.000 jóvenes, repartidos entre 58.000 desocupados, 195.000 dedicados a quehaceres del hogar y 36.000 agrupados en la categoría "otros". Este último representa un grupo de riesgo y es más vulnerable y proclive a participar en actividades marginales.

La alta tasa de fertilidad entre adolescentes ofrece una posible explicación a la alta proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja, dedicados a quehaceres del hogar. En este sentido, los jóvenes que no estudian ni trabajan serían mayoritariamente mujeres (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 5:
Repartición de la población por categoría de empleo¹³

	Jóvenes (15-24)					Adultos (25 +)				
	Población Total	Inactivos	PEA	Ocupados	Desocupados	Población Total	Inactivos	PEA	Ocupados	Desocupados
El Salvador	100%	52%	48%	43%	5%	100%	33%	67%	64%	3%
América Latina	100%	46%	54%	47%	7%	100%	31%	69%	66%	3%

Fuente: Trabajo decente y empleo en América Latina. OIT, 2010.

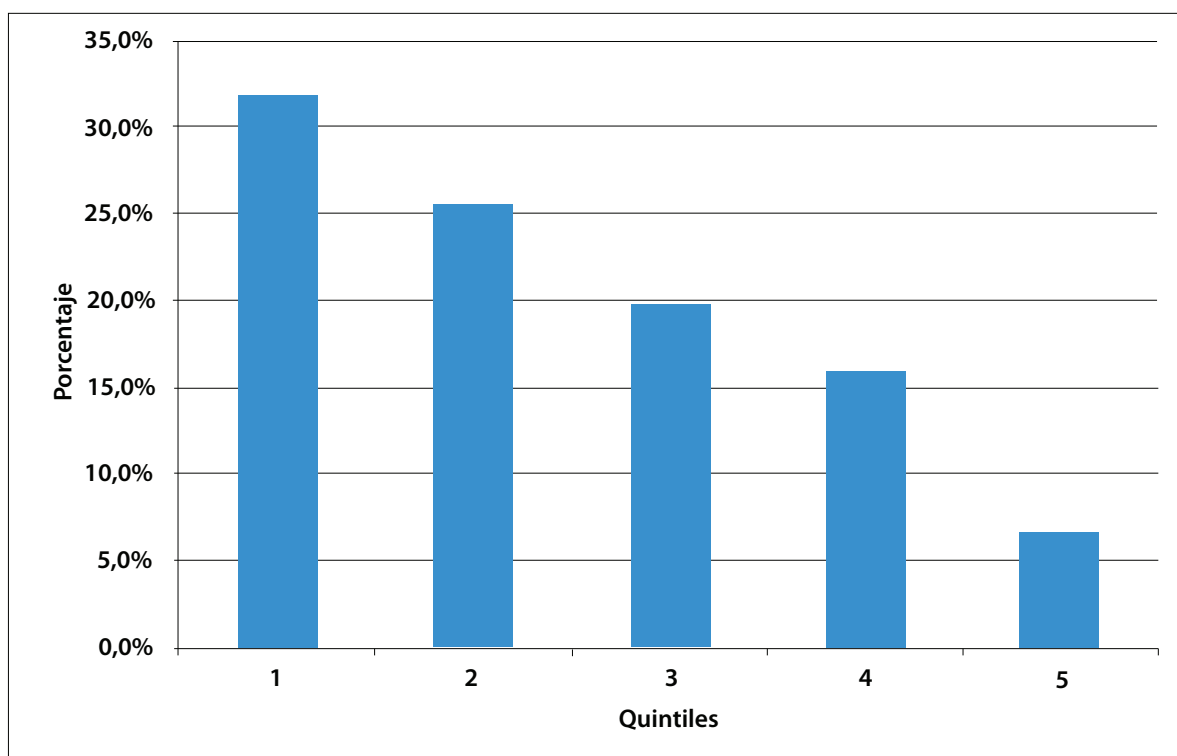
Cuadro N° 6:
Educación y trabajo entre jóvenes (15-24)

	Solo Estudia	Solo Trabaja	Estudia y Trabaja	No Estudia Ni Trabaja	Total
El Salvador	34%	34%	8%	24%	100%
América Latina	33%	33%	14%	20%	100%

Fuente: Trabajo decente y empleo en América Latina. OIT, 2010.

La distribución de los jóvenes que no estudian ni trabajan por quintiles de ingreso familiar, indica que, al igual que el resto de América Latina, la gran mayoría se encuentra en las familias de menos recursos económicos. Los tres quintiles más bajos concentran el 75% del total de los jóvenes que no estudian ni trabajan (Gráfico N° 8).

Gráfico N° 8:
Distribución de los jóvenes que no estudian ni trabajan por quintiles de ingreso familiar



Fuente: OIT, 2010.

13 La población económicamente activa (PEA) se refiere a la proporción de individuos, en el grupo de edad, que está empleada o activamente buscando un empleo (desempleada). La población inactiva se refiere a la proporción de individuos, en el grupo de edad, que no está empleada ni tampoco está buscando empleo de manera activa. Por ejemplo, los jóvenes de 15 a 24 años que solo estudian, son considerados como inactivos.

Solamente un 25% de los jóvenes salvadoreños que trabajan, tiene acceso a un trabajo decente, definido por la existencia de un contrato de trabajo y por una cobertura de seguro de salud y pensiones. Además, el 60% de los jóvenes que trabajan lo hacen por más de 48 horas a la semana, mientras que en América Latina, solo el 30% de los jóvenes trabajan más de 48 horas semanales (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7:
Empleo juvenil y trabajo decente

	% con cobertura de seguro de salud	% con cobertura de pensiones	% que trabaja más de 48 horas por semana	% que trabaja sin contrato de trabajo
El Salvador	24,5	24,5	60,5	74,1
América Latina	35,1	32	30,1	52

Fuente: OIT, 2010.

Desde el punto de vista de la calidad de fuerza laboral, El Salvador está por debajo del promedio latinoamericano. Mientras que solo un tercio de los jóvenes salvadoreños tiene una educación de nivel secundario, el promedio latinoamericano llega al 45%. Y el porcentaje de jóvenes con nivel de educación superior en El Salvador está bastante por debajo del promedio latinoamericano (Cuadro N° 8).

Cuadro N° 8:
Nivel educativo de los jóvenes (15-24 años), 2008

	Primaria	Secundaria	Superior	Total
El Salvador	54,7%	32,3%	13,0%	100,0%
América Latina	31,8%	44,6%	23,6%	100,0%

Fuente: OIT, 2010.

La situación de precariedad de los jóvenes salvadoreños está ilustrada por una alta tasa de trabajadores familiares no remunerados (TFNR), dos veces más alta que el promedio latinoamericano, y por un ingreso medio que llega a ser solo el 51% del salario medio de un adulto. La proporción de jóvenes que gana menos de 5 dólares al día es más alta que el promedio latinoamericano (Cuadro N° 9).

Cuadro N° 9:
Indicadores de ingresos para todos los jóvenes de 15-24 años, 2008

	TFNR	Ingreso medio (joven/adulto) %	Gana <= a		
			1 dólar diario	2 dólares diarios	5 dólares diarios
El Salvador	20%	51	25%	27%	37%
América Latina	9%	58	19%	22%	31%

Fuente: OIT, 2010.

El alto nivel de precariedad laboral está ligado al bajo nivel de productividad de una gran parte del sector productivo. Por lo tanto, el crecimiento del trabajo decente en El Salvador necesita ir acompañado de la expansión y creación de nuevas empresas que permitan generar excedentes por encima de los salarios más los costos de seguridad social y pensiones. El costo de la formalidad se puede resumir como la diferencia entre el salario que percibe el trabajador y el costo total del trabajo para la empresa. En el cuadro N° 10 se ilustra la diferencia entre salario y costo total del trabajo para un operario electricista empleado en una empresa eléctrica con ingresos en el 25% superior, y un operario electricista empleado en una empresa eléctrica con ingresos en el 25% inferior¹⁴.

14 Promoción y Orientación para la Especialidad de Electrotecnia: Informe de Mercado Laboral. Programa Sigamos Estudiando, 2011 (b).

Cuadro N° 10:
Salario base y costo total para la empresa: Operario Electricista

	Salario Base	Aguinaldo	Vacaciones	Seguridad Social (7,5% del salario de base)	Fondo de pensiones (6,5% del salario de base)	INSAFORP (1% del salario de base)	Costo Total
Empresa en el 25% más alto	858,1	71,5	47,9	64,4	57,9	8,58	1.108,4
Empresa en el 25% más bajo	496,8	41,4	27,6	37,3	33,5	4,97	641,6

Fuente: Programa Sigamos Estudiando, 2011 (b).

El cuadro N° 10 muestra primero, el diferencial de salario –equivalente al 72%– entre un operario electricista empleado en una empresa en el 25% más alto (en términos de ingresos totales) y un operario electricista empleado en una empresa en el 25% inferior. Segundo, el costo laboral para la empresa de emplear un operario electricista es 29% más alto que el salario base recibido por el trabajador. Este 29% es el costo que debe pagar una empresa formal para cumplir con sus obligaciones de acuerdo a ley, y que una empresa informal no paga.

1.5 Políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo en EL Salvador están agrupadas en tres instituciones, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). También se hace referencia en esta sección al Programa de Inserción Laboral y Autoempleo Sostenible (PILAS) ejecutado por FOMILENIO.

El MTPS tiene tres programas de intermediación laboral que buscan facilitar el acceso a información sobre oferta y demanda de empleos: (i) la bolsa de empleo local, (ii) las ferias de empleo, y (iii) las ferias de empleo juvenil. Existen bolsas de empleo local en 53 municipios de un total de 262 municipios en el país. Un total de 8.307 personas encontraron un empleo a través de estos tres mecanismos en el año 2010. Entre los que encontraron un trabajo a través uno de estos tres instrumentos, el 59% lo hicieron a través de la bolsa de empleo local, el 30% a través de las ferias de empleo, y el 11% a través las ferias de empleo juvenil. El MTPS planea extender gradualmente el servicio de bolsas de empleo local a todo el territorio nacional, así como desarrollar las capacidades de orientación profesional.

El INSAFORP ofrece tres tipos de programas beneficiando a unas 266 mil personas en el 2010. El programa más importante es aquel dirigido a la capacitación de trabajadores de empresas, con un total de casi 200.000 beneficiarios (75% del total de beneficiarios). El resto de beneficiarios se reparte entre dos programas¹⁵ dirigidos, uno a jóvenes de 16 a 25 años –que incluye entre su población objetivo a madres solteras jefas de hogar, jóvenes infractores y estudiantes buscando su primer empleo entre otros– y el otro dirigido a personas sin distinción de edad y que trabajan en microempresas, o necesitan una reconversión laboral.

El rol del INSAFORP es de concepción y financiamiento de los programas, y para su ejecución subcontrata escuelas e institutos de capacitación previamente acreditados. Los recursos del INSAFORP provienen de la contribución de las empresas a través de un impuesto a la planilla del 1%.

El programa PILAS, ejecutado por FOMILENIO en asociación con el Ministerio de Educación y con el INSAFORP, está focalizado en la Zona Norte del país, considerada como una zona con mayor índice de población vulnerable. El objetivo del programa es crear oportunidades para el desarrollo del capital humano de la población vulnerable a través de la capacitación laboral para la inserción en el mercado de trabajo y el apoyo al autoempleo de los beneficiarios. La metodología de trabajo del programa tiene como primer paso, la elaboración de diagnósticos del potencial económico local, para luego identificar la oferta de capacitación disponible. Luego se realiza el diseño e implementación de los programas de capacitación, lo que requiere de inversiones en remodelación y equipamiento de los institutos de formación, así como inversión en la formación de los docentes. Las personas beneficiarias del programa reciben una beca que cubre el 100% del costo de su formación. Los beneficiarios del programa tienen que pasar por un programa de selección para determinar su elegibilidad. El programa tiene como meta lograr un total de beneficiarios de alrededor 3.000 personas en tres años de operación. En términos de evaluación, el programa ha diseñado una evaluación de

15 Programa Hábil Técnico Permanente y Programa Empresa Centro, ambos en el ámbito de la formación inicial.

impacto, a través de la comparación de un número de indicadores, entre un grupo de beneficiarios y un grupo de control, para medir la contribución del programa.

1.6 10 grandes conclusiones

1. A pesar de tener una tasa de fertilidad similar al promedio latinoamericano (aunque superior en el caso de las adolescentes), el crecimiento poblacional de El Salvador está entre los más bajos de América Latina. Esto se debe al gran número de emigrantes que cada año abandona el país en busca de trabajo.
2. Sin embargo, el crecimiento de la fuerza laboral en los últimos diez años supera largamente el crecimiento poblacional, en parte gracias a una estructura poblacional joven y al aumento de la participación femenina en la fuerza laboral.
3. El crecimiento de la fuerza laboral añade entre 40-50 mil nuevos trabajadores cada año, después de descontar la emigración hacia el exterior del país.
4. La desaceleración del crecimiento económico ha llevado la tasa de desempleo en el año 2009 al 7,3% de la fuerza laboral, la tasa más alta registrada en el primer decenio del siglo XXI.
5. La desaceleración del crecimiento económico esta ligada a una caída fuerte de las inversiones, y particularmente de la inversión extranjera.
6. En el período 2009-11, El Salvador ha perdido posiciones en el ranking de competitividad mundial, donde el costo del crimen organizado para empresas y para las personas, y la baja calidad del sistema educativo, son las principales debilidades competitivas del país.
7. Las empresas salvadoreñas muestran cada vez más, una mayor exigencia en cuanto a los niveles mínimos de calificación de sus trabajadores. Pero el nivel de calificación de la fuerza laboral sigue siendo insuficiente, debido a altas tasas de abandono escolar y una cobertura a nivel de la educación secundaria y universitaria por debajo del promedio latinoamericano.
8. La creciente demanda por técnicos calificados, por un lado, y las deficiencias en el sistema educativo y de capacitación, por otro, han resultado en un crecimiento más pronunciado en los salarios de técnicos de calificaciones intermedias en ciertas industrias.
9. Un gran número de trabajadores salvadoreños labora en condiciones precarias y en actividades de baja productividad. La precariedad laboral está ligada a la ausencia de contrato laboral y a la falta de acceso a la seguridad social.
10. Los programas orientados a promover el empleo son incipientes y focalizados. El reto está en cómo generalizar las iniciativas actuales al conjunto del territorio nacional, y cómo garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

2. EL SISTEMA EDUCATIVO EN EL SALVADOR

El sistema educativo salvadoreño será analizado desde tres perspectivas complementarias:

1. Los instrumentos legales que configuran la estructura y organización del sistema.
2. Las políticas educativas adoptadas por el actual Gobierno.
3. Algunas consideraciones sobre el estado actual y el desempeño del esfuerzo nacional en la materia.

2.1 Estructura y organización del sistema educativo

Los dos principales instrumentos jurídicos que configuran el marco de la estructura y organización del sistema educativo salvadoreño son la Constitución de la República (1983) y la Ley General de Educación (1996; recibió ulteriores reformas).

2.1.1 Constitución de la República de El Salvador

La Constitución atribuye al Ministerio de Educación (art. 54) las siguientes funciones: (1) planificar, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar técnicamente las diversas actividades del sistema educativo nacional, incluyendo la educación sistemática y la extraescolar, coordinándose con aquellas instituciones bajo cuya responsabilidad operen otros programas de carácter educativo; (2) organizar, coordinar y orientar técnica y administrativamente los servicios de educación en todos los niveles del sistema educativo nacional formal y no formal; (3) crear las instituciones y servicios que fueren necesarios para el cumplimiento de sus finalidades tales como: escuelas de educación inicial, parvularia, básica, especial, media, superior y de adultos, centros docentes de experimentación y de especialización.

Los fines que persigue la educación en el país están establecidos en el art. 55: “desarrollo integral de la personalidad y la construcción de una sociedad más próspera, justa y humana”. Por su parte, el art. 56 define el derecho de toda persona a recibir educación básica gratuita por parte del Estado.

2.1.2 Ley General de Educación

La Ley General de Educación de El Salvador fue sancionada con el objeto de determinar los objetivos generales de la educación, aplicándose sus alcances a todos los niveles y modalidades. Regula además la prestación del servicio por parte de instituciones públicas y privadas. La Ley N° 917 de 1996 recibió varias reformas en años sucesivos.

De acuerdo a la ley aludida “la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (art. 1). El Título II habla sobre el “Sistema Educativo, niveles y modalidades”; el Capítulo I de dicho Título, en su artículo 8, define que el Sistema Educativo Nacional se divide en dos modalidades: la educación formal y la educación no formal.

La educación formal es la que se imparte en establecimientos educativos autorizados, en una secuencia regular de años o ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducentes a grados y títulos (art. 9). La educación formal corresponde a los niveles inicial, parvulario, básico, medio y superior. Las modalidades de la educación media técnica (o vocacional) y la educación tecnológica superior son parte constitutiva del sistema educativo nacional, o educación formal.

Por su parte, la educación no formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales, sin sujeción al sistema de niveles y grados de la educación formal. Es sistemática y responde a necesidades de corto plazo de las personas y la sociedad (art. 10).

El sistema de educación formal tiene los siguientes niveles: (1) educación inicial, desde el nacimiento a los cuatro años de edad; (2) educación parvularia, comprende tres años de estudio; (3) educación básica, abarca los primeros nueve años de escolaridad, en tres ciclos de tres años cada uno; se inicia a los siete años de edad; (4) educación media, que se ofrece en dos modalidades educativas: una general y otra técnico vocacional; ambas permiten continuar con estudios superiores o incorporarse a la actividad laboral. Debe entenderse como un nivel complementario a la educación básica y como el inicio de los itinerarios educativos profesionales. Los estudios de educación media culminan con el grado de bachiller, el cual se acredita con el título correspondiente. El bachillerato general tiene una duración de dos años de estudio y el técnico vocacional de tres. Por último, (5) educación superior, tiene bajo su responsabilidad dos subsistemas: la educación universitaria, y la educación tecnológica superior.

El sistema de educación no formal descansa, principalmente, en las labores que cumple INSAFORP. Esta institución ha sido la que ha asumido la responsabilidad de crear un esquema de educación no formal. El instituto cumple sus labores por fuera del sistema formal y se orienta a la formación y desarrollo de recursos humanos. Los orienta a la capacitación en oficios, proporcionando conocimientos, aptitudes y habilidades prácticas para el desempeño de una ocupación. Si bien la legislación contempla la puesta en práctica de instrumentos que promuevan la complementación, cooperación y coordinación con el otro sistema, poco se ha avanzado hasta el momento.

2.2 Políticas educativas vigentes

Las actuales políticas educativas del país están ordenadas por los preceptos constitucionales, por lo que fija la Ley General de Educación, y también por dos instrumentos adoptados por el actual Gobierno: el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 y el Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”, que fija lineamientos programáticos para el período 2009-2014. Se aludirá brevemente a estos dos planes.

2.2.1 Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014

Según lo establece el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, las políticas del sector se fundamentan en la convicción de que el ser y el hacer educativo se centran en los educandos. Por ello, han determinado que el punto de partida de esas políticas se constituya en base a las necesidades culturales, sociales, económicas, políticas y ambientales de sus familias y de sus comunidades. El Gobierno sostiene que esta manera de enfocar y de llevar a cabo los diferentes procesos educativos permite que tanto la dimensión formativa como la instructiva contribuyan armónica y equilibradamente a la formación de una ciudadanía. A través de la mediación de los docentes se procura alcanzar una cultura democrática, con valores humanistas dignificantes y con conocimientos científicos y tecnológicos aplicables en la resolución de problemas en diversos contextos.

La educación, vista como un derecho fundamental de la ciudadanía, implica que los esfuerzos gubernamentales se concentren en garantizar su ejercicio pleno, tal como lo establece la Constitución de la República de El Salvador de 1983. Por ello el Gobierno de la República entiende que la educación, además de ser considerada como un derecho ciudadano, debe asumirse también como un fin de la persona humana. Su cumplimiento es un acto de justicia que contribuye a superar, en todas sus formas y en todos sus niveles, las desigualdades y la exclusión social.

Líneas estratégicas de acción

Para el presente quinquenio 2010-2014, el Gobierno ha establecido en el Plan Quinquenal ocho líneas estratégicas de acción: (1) acceso equitativo y permanencia en el sistema educativo; (2) currículo pertinente y aprendizajes significativos; (3) dignificación y desarrollo profesional del profesorado y directivos docentes; (4) fortalecimiento de la gestión institucional y curricular en los centros educativos; (5) formación permanente para la población joven y adulta; (6) investigación, ciencia y tecnología integradas a la educación; (7) fortalecimiento de la educación superior, y (8) capacitación para el trabajo.

Metas

En el área educativa el Plan Quinquenal ha propuesto alcanzar siete metas. Algunas de ellas se vinculan con señalamientos para la ETP. Así, se fija una meta explícita que expresa “ampliar la oferta formativa de las carreras técnicas y tecnológicas”; y en otras subyace un compromiso implícito para la ETP: universalizar la educación inicial, básica y

secundaria; establecer un sistema educativo inclusivo equitativo; reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora; y adoptar la formación científica y tecnológica como eje transversal del sistema educativo.

Las directivas que emanan de lo postulado en el actual Plan Quinquenal de Desarrollo constituyen un punto de partida claro y elocuente para el diseño y la formulación de una propuesta específica para la ETP. Como acaba de expresarse, existen indicaciones más genéricas que alcanzan a todas las modalidades y a los dos sistemas. También existen lineamientos específicos para fortalecer la ETP en cuanto a la ampliación de su cobertura, la articulación con el sistema científico tecnológico y el compromiso con la formación de jóvenes y adultos. Así, tres de las ocho estrategias identificadas hablan de “la formación permanente de la población joven y adulta”, “la investigación, ciencia, tecnología integradas a la educación” y “la capacitación para el trabajo”.

2.2.2 Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”

El Ministerio de Educación, en respuesta a las necesidades y demandas de la realidad educativa nacional, y en congruencia con los lineamientos del Plan Quinquenal de Desarrollo y con el modelo educativo adoptado, ha establecido el Plan Social Educativo para el período 2009-2014. El Plan se constituye como un referente de planificación y organización para la administración central y departamental de educación, así como para las instituciones educativas. El Plan también pretende ser un referente para los diversos actores nacionales e internacionales que promueven la educación como un derecho.

El Plan tiene dos partes: la primera fija las bases conceptuales y filosóficas del proyecto a cumplir durante el actual período presidencial. La segunda ofrece el modelo propuesto que fue diseñado a partir de las bases mencionadas.

El modelo propuesto se construye a partir de cuatro consideraciones: (1) el contexto del cambio; (2) la educación como un derecho; (3) el nuevo modelo educativo propuesto; y (4) la escuela inclusiva de tiempo pleno – EITP.

Para llevar a cabo esta obra transformadora de la educación, así como para echar las bases del nuevo modelo educativo, se cuenta con las siguientes fuerzas impulsoras: (a) inversión y gestión eficiente de los recursos para la educación, (b) eficiencia de la administración educativa central y departamental, (c) concertación social por la educación, (d) participación del profesorado, las familias y la comunidad local y (e) seguimiento y evaluación del Plan Social Educativo. En el próximo capítulo se volverá con mayor detalle sobre los puntos c) y d) que se acaban de mencionar.

El Plan Social Educativo contempla una veintena de programas que las autoridades del sector deberán cumplir durante el quinquenio 2009-2014. De esa lista merecería aludirse a tres de ellos en la medida que se relacionan con el campo de la ETP. A continuación se los define sucintamente y se los expondrá con mayor detalle en el próximo capítulo.

- a) **Seamos Productivos:** Su objetivo es desarrollar la formación en cultura emprendedora y de asociatividad en los centros educativos y en la población de egresados de bachillerato técnico, como parte del currículo en el proyecto educativo institucional.
- b) **Sigamos Estudiando:** Su meta es incentivar a los estudiantes de educación básica a continuar con estudios de bachillerato a través de un servicio de orientación vocacional y profesional desarrollado en los centros educativos nacionales. Procura ayudar a los jóvenes a identificar sus intereses, perspectivas y capacidades para la educación técnica y tecnológica, y articularlos con el mundo productivo.
- c) **Sistema Nacional de Educación Técnica Profesional:** Su propósito es coordinar y orientar el diseño de programas, proyectos y planes de estudio en el Área de Educación Media Técnica y Tecnológica Superior. Se busca dar coherencia con las demandas del desarrollo social y productivo en el país, y fortalecer la calidad de la educación técnica en este nivel educativo mediante la gestión de recursos y programas de fortalecimiento técnico a nivel nacional.

Algunas de las iniciativas que se desprenden de este último programa son: (1) FOMILENIO; (2) Seguimiento a la implementación del Bachillerato Técnico Vocacional Agropecuario; (3) Diplomado en Caficultura; (4) Fortalecimiento de la Calidad Académica y Técnica – FOCATEC; (5) Red Nacional MEGATEC; (6) Procalidad; y (7) Programa de fortalecimiento a la cohesión social en el sector educativo – PROEDUCA.

2.3 Situación actual y problemas de la educación en El Salvador

Las próximas páginas están basadas en información proveniente de estudios oficiales y en los resultados de algunos de los análisis más recientes efectuados por instituciones de investigación o académicos (Universidades salvadoreñas, Consorcio Internacional de Desarrollo en Educación –CIDE, Álvaro Carrasco Guzmán) y organismos internacionales (UNESCO, CEPAL, BID, Banco Mundial, PNUD, OEI) sobre los avances y los problemas de la educación en el país. Se enumeran las cifras que mejor describen la situación con que se enfrenta la ETP.

Para el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 la calidad de la educación continúa siendo uno de los retos más importantes para el sistema educativo. Según su criterio, la calidad también afecta la consecución de objetivos como el desarrollo inclusivo. Los principales aspectos sobre los que el Plan reclama especial atención son: aumentar la tasa de alfabetización, mejorar las tasas de escolarización, disminuir las tasas de deserción y repetición, superar la brecha urbano/rural, la discriminación de género y mejorar los niveles aprendizaje y de logro. Algunas cifras que avalan estas preocupaciones son:

- i. La tasa de analfabetismo alcanzaba al 14% de la población de 10 años y más. Este flagelo afecta más a las mujeres que a los hombres, y tiene mayor incidencia en la población adulta y rural. Para 2009 las tasas fueron de 9,2% para las zonas urbanas, 22,7% para las rurales, 5,9% para el área metropolitana de San Salvador, y de 14% para el total de la población. Por su parte, del total de la población femenina, el 16,1% es analfabeta, porcentaje que contrasta con el 11,3% de los hombres. En el área urbana, 10 de cada 100 mujeres y 6 de cada 100 hombres son analfabetos. Por su parte, en el área rural 1 de cada 4 hombres y 1 de cada 5 mujeres son analfabetas (la información estadística mencionada en los últimos párrafos proviene del estudio de Ernesto Abdala preparado para la CEPAL, y basado en información proveniente de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples –EHPM– de 2009).
- ii. Si bien en los últimos años se han experimentado avances en materia de cobertura, los mismos no son suficientes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que el país se ha trazado. Según el Informe sobre el Desarrollo Humano, El Salvador, 2010 (elaborado por el PNUD) la tasa de matrícula neta en educación primaria aumentó del 75% en 1991 al 97% en 2008. En los otros niveles educativos las tasas de matrícula siguen siendo bajas. Una vieja aspiración que espera alcanzarse es el de alcanzar el 100% de alfabetización en los próximos años según lo establecen las metas fijadas por el actual Gobierno. Donde resulta difícil alcanzar las metas del ODM es en cuanto a lograr que el total de los niños y niñas que inician el primer grado alcancen el quinto. Se experimentaron saltos positivos significativos: se pasó del 58,1% en 2001 al 75,0% en 2008. Las tasas de repetición de más de dos dígitos son señales de advertencia. Si bien ello exige diseñar estrategias específicas que permitan revertir esta situación, las mismas deberían contemplar sin que ellas vayan en detrimento de la calidad de los aprendizajes, sobre todo a los menores en situación de fracaso escolar.
- iii. La escolaridad promedio de la población salvadoreña fue de 5,9 años en 2008 para las personas de seis y más años de edad. Se incrementó en apenas un año desde 1996, es decir, ha tomado doce años aumentar un año adicional de escolaridad, cuando el promedio internacional para obtener el mismo resultado es de 10 años. En el área urbana los hombres alcanzan una escolaridad de 7,2 años y las mujeres de 6,8 años, mientras que en el área rural la escolaridad de los hombres es de 4,1 años y de 3,9 años para las mujeres. Al desagregar la escolaridad promedio por departamento se evidencia que San Salvador y La Libertad registran los niveles más altos: 7,6 y 6,4 años, respectivamente. Los departamentos de Cabañas y Morazán reportan los niveles más bajos con 4,2 y 3,6 años.
- iv. El nivel educativo promedio de la población es mayor entre la población joven. Si bien se verifican avances en los niveles de cobertura (en la franja 4-28 años se alcanzó el 60% en 2009), los mismos están lejos de cumplir con las demandas de equidad e inclusión social que reclama el país. Otra vez el país urbano presenta tasas de asistencia superiores al país rural y los diferenciales de las tasas favorables a los hombres nuevamente se repiten en detrimento de las tasas para las mujeres: 35,3% y 33,3% para varones urbanos y rurales, y 30% y 31% para las mujeres en esas mismas regiones. Analizando la tasa de asistencia por grupo de edad se comprueba que es de 84,1% (4 a 12 años), 73,9 (13-18 años) y solo 13% para el grupo 19/33.
- v. En materia de deserción escolar, los datos de CEPAL citados por Ernesto Abdala (2010, p. 166) señalan que la desvinculación del sistema de educación formal alcanza a uno de cada dos jóvenes entre 15 y 18 años. Este hecho se agudiza cuando se diferencia la población urbana y rural: entre los jóvenes rurales se registran cifras cercanas al 60%.

- vi. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2010), cuando se analiza la escolaridad promedio por grupos de edad de los hijos según quintiles de ingreso se advierte que los jóvenes de los quintiles más pobres tienen dificultades para completar el tercer ciclo (superior) de estudios. En segundo lugar, la brecha de educación tiende a ensancharse para grupos de mayor edad: la diferencia entre el quintil de mayor ingreso y el de menor ingreso es de 3,3 años para el grupo 15-17, y de 7,5 años para el grupo 23-24.
- vii. En materia de capacidad de aprendizaje también se muestran cifras preocupantes. Datos del Ministerio de Educación (2005) muestran que en términos generales, los promedios nacionales tanto en lenguaje como en matemáticas, para 3°, 6° y 9° grados se ubicaron en un nivel de logro intermedio (IBE/UNESCO, 2010/11).

A manera de síntesis, puede decirse que la educación en El Salvador se caracteriza por un muy bajo nivel de cobertura escolar y por una gran falta de eficiencia. La tasa de matriculación en primaria sigue siendo de las más bajas de América Latina, en particular en las zonas rurales. Los indicadores de eficiencia muestran aún bajos niveles de finalización de la escuela y altos niveles de repetencia y deserción.

Las estadísticas disponibles muestran que a medida que se avanza en edad se evidencia una menor participación de las personas en los sistemas educativos y se amplían las brechas educativas entre los estudiantes provenientes de los estratos socioeconómicos extremos: las tasas muestran que los menos favorecidos tienden a abandonar el sistema en las edades tempranas.

Los progresos verificados en el esfuerzo educativo nacional no resultan suficientes para responder a las demandas sociales y a los compromisos de los ODM. En general, esta afirmación se aplica tanto al impacto y a las repercusiones negativas que atentan contra un desarrollo armónico y equitativo de la Nación, como en particular, a la construcción del contexto en el que deben operar los programas de la ETP, tanto en su vertiente de la educación formal como la no formal.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, el país no ha logrado superar los retrasos que aparecen enquistados en el sistema en materia de cobertura y calidad, en los niveles de logro de los alumnos, en la desatención en la formación y perfeccionamiento docente, en la insuficiente y/o inadecuada infraestructura física –edificios, aulas, bibliotecas, laboratorios–, en la vetustez de la infraestructura técnico-pedagógica, en la excesiva centralización de la administración y gestión del sistema, y en los bajos niveles de autonomía de los planteles locales.

Las condiciones descritas afectan negativamente la calidad de la ETP en la medida en que los egresados de la educación básica llegan con un pobre bagaje de conocimientos, exhiben carencias y vacíos de formación, y con un deficiente desarrollo de sus competencias básicas que comprometen el desempeño de los participantes en los programas que emprenden en las modalidades de educación media técnica y de educación tecnológica superior. Ello también alcanza a los propios programas de formación profesional. El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 señala explícitamente esta preocupación: resulta relevante la incapacidad de la economía para asimilar las cohortes que se integran año a año a la población en edad de trabajar. Esto es así, sobre todo si se considera que El Salvador es un país fundamentalmente joven, no obstante el descenso experimentado por la tasa de crecimiento demográfico.

3. LA EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL EN EL SALVADOR

El esfuerzo nacional de ETP¹⁶ en El Salvador es ambicioso en términos de la oferta formativa y los recursos financieros, humanos y técnicos que se vuelcan en la materia en las últimas décadas. Ello se verifica cuando se analiza el amplio abanico de posibilidades que existen por ciclos, niveles, carreras, modalidades y especialidades. La oferta se brinda tanto desde el sector público como del privado. No obstante ello, conviene adelantar que esta oferta no se encuentra articulada dentro de lo que podría denominarse un “Sistema Nacional”. Tampoco se cuenta con una normativa legal específica sobre ETP que sistematice y ordene el esfuerzo aludido de acuerdo a objetivos, alcances, estructura organizacional, gobierno, procesos, dispositivos, incumbencias, responsabilidades y financiamiento.

En líneas generales, y al igual como sucede en muchos países de la región americana, existe una primera clasificación en torno a dos institucionalidades bien diferenciadas: una, referida a la Educación Formal que comprende la Educación Media Técnica y Superior Tecnológica (no universitaria), pública y privada, que cae bajo la incumbencia y prerrogativas del Ministerio de Educación. Otra, la Educación No Formal, vinculada con las distintas modalidades de la formación profesional y que son conducidas por un organismo autónomo, de gestión tripartita, denominado INSAFORP. En el caso de El Salvador, la Ley General de Educación (art. 8) las distingue entre educación formal a la primera y no formal a la segunda.

Si bien la actuación de INSAFORP es la más dinámica, significativa y permanente, cabe consignar que desde otros organismos públicos, así como por institutos técnicos y tecnológicos, institutos especializados, universidades, ONGs y las cooperaciones internacionales multilaterales y bilaterales se ejecutan un número apreciable de programas de formación de la más diversa gama y para los públicos más diversos. A lo largo de este capítulo se referirá a los más importantes de ellos.

Se verifica un extendido acuerdo entre los distintos actores consultados en que aún está lejos de alcanzarse la coordinación y complementariedad de las iniciativas de educación media técnica y superior tecnológica con las desarrolladas en los programas de formación profesional siguiendo una perspectiva de educación a lo largo de la vida. Esta opinión está validada también por las conclusiones a las que han arribado estudios que se han efectuado sobre estos mismos asuntos en años recientes (por ejemplo: Abdala, 2010; CIDE, 2011). Estos resultados son aún más preocupantes cuando se los mira desde una óptica de inclusión económica, social y laboral de los vastos contingentes de la población en edades económicamente activas que procuran un empleo decente. En la medida que una buena parte de la población no logra completar los doce años de educación formal, y que las dinámicas actuales con que operan los mercados de trabajo que se ven afectados negativamente por los bajos niveles de crecimiento, se generan interrogantes difíciles de responder en términos de la construcción de una oferta de ETP que atienda dos demandas centrales: la adquisición de competencias sociales y laborales básicas junto a un ordenamiento sistemático de las diferentes modalidades que se articulan en un proceso de educación/formación permanente.

Se presenta a continuación una descripción de la organización de la ETP. Se trata de ofrecer un panorama resumido de los principales y variados aportes que se efectúan en la materia en El Salvador.

16 El término de la UNESCO para *Technical and Vocational Education and Training (TVET)* es en español Educación y Formación Técnica y Profesional (EFTP). En El Salvador se utiliza ETP.

3.1 La educación media técnica y tecnológica superior en jurisdicción del Ministerio de Educación

Los organismos que tienen bajo su responsabilidad la conducción del sistema formal de educación media técnica y tecnológica superior son la Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica, y la Dirección Nacional de Educación Superior dependientes del Vice Ministerio de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación.

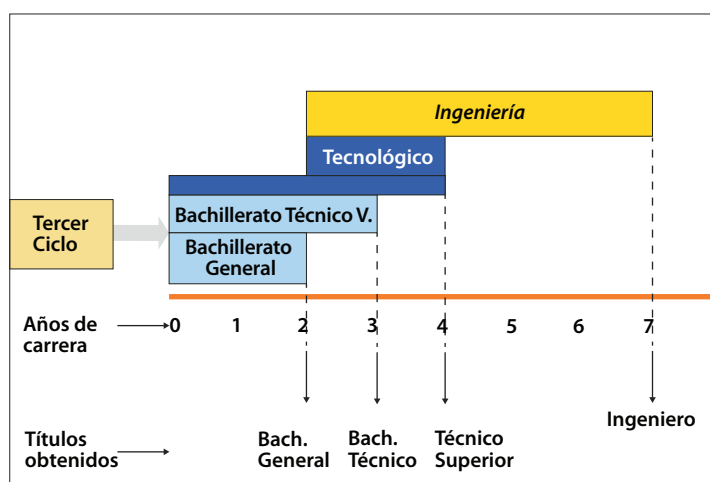
Asimismo, la cartera educativa cuenta con una Dirección Nacional de Gestión Departamental que coordina todas las acciones de educación formal. Desde esta Dirección Nacional, y sus catorce direcciones departamentales, se administran labores de apoyo técnico y pedagógico a todos los establecimientos educativos del país. Las direcciones departamentales tienen entre sus funciones las de planificar, organizar y coordinar las acciones necesarias para que los centros educativos de sus departamentos desarrollen un adecuado proceso educativo.

El espacio de la educación formal de la ETP cuenta con dos vertientes: la educación técnica vocacional, de nivel medio, que se imparte en los institutos nacionales, y la educación tecnológica, de nivel superior no universitario, que se imparte en institutos tecnológicos, universidades, e institutos especializados. Las cinco unidades del modelo MEGATEC operan planes y programas en ambos niveles.

El bachillerato general o técnico se inicia una vez concluido el tercer ciclo del sistema de educación formal. Esto implica que los alumnos que aspiran al bachillerato son egresados de la educación media, han completado nueve años de escolaridad, y tienen una edad aproximada de quince años. Tanto los egresados del bachillerato general (dos años de duración) como los del bachillerato técnico (tres años) pueden proseguir estudios terciarios tecnológicos y universitarios.

En líneas generales, puede decirse que el sistema de educación técnica y tecnológica se articula con el de la educación general según el siguiente esquema:

Diagrama de la educación técnica y tecnológica



3.1.1 Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica

La Gerencia es una unidad organizativa dependiente de la Dirección Nacional de Educación Científica, Tecnológica e Innovación del Vice Ministerio de Ciencia y Tecnología. Tiene a su cargo la operación y el seguimiento de los bachilleratos técnicos de todo el territorio nacional así como conduce el Programa MEGATEC.

3.1.2 La educación media técnica

La oferta de educación media técnica depende, principalmente, de la que se ejerce desde el sector público a través de los bachilleratos técnico-vocacionales que operan dentro de los institutos nacionales. La oferta académica actual procura atender a los diferentes sectores económicos. Los bachilleratos están articulados con el sistema MEGATEC y cuentan con varias especialidades. A partir de 2012 se abre la oferta de bachilleratos técnicos a varios otros sectores.

Estudios recientes efectuados por el CIDE (2011) consignan que en el país existen 680 institutos nacionales (centros donde se imparte el ciclo medio de la educación regular, tanto para los bachilleratos generales como vocacionales y que corresponden a los años 10 a 12 de escolaridad). Existen 25 carreras que llevan al título de bachiller técnico vocacional.

Sin embargo, subsiste un déficit permanente, casi endémico, preocupante, en materia de calidad y pertinencia que exhiben alumnos y egresados de estas modalidades. Una posible explicación a este fenómeno sea la “herencia” del ciclo medio diversificado. Una fracasada reforma, impulsada por el Banco Mundial en los años setenta en toda la región americana, para modernizar la enseñanza media nunca logró superar sus problemas de diseño y de concepción. En otras palabras, nunca se logró superar la expectativa de formar simultáneamente para proseguir estudios universitarios o superiores por un lado, y de formar para el trabajo, por otro. Una de las lecciones que deja esa experiencia es que la concepción y la práctica de una ETP exitosa solo puede transcurrir en un clima signado por la cultura del trabajo productivo, en una cultura que impregna (y es impregnada) por un conjunto de actitudes y aptitudes que guían a los participantes de esos cursos. La orientación institucional tanto como personal hacia las carreras técnicas, además, debe poder apoyarse en elecciones concretas informadas por la demanda del mercado laboral y el funcionamiento apropiado del aparato productivo.

Los actuales institutos nacionales, donde conviven bachilleratos generales y bachilleratos vocacionales, se ven enfrentados a una encrucijada que merece analizarse y debatirse, sobre todo en razón que desde hace tiempo no se logra responder desde las esferas educativas a las expectativas formuladas por la sociedad en general, y los jóvenes en particular: ¿Qué hacer con la enseñanza media? ¿Será la solución volver a diferenciar, a partir de la conclusión de la enseñanza básica, una educación concebida para atender las demandas de aquellos estudiantes que aspiran a proseguir estudios superiores y otra modalidad que conduzca a desarrollar alternativas donde se responda a los intereses de quienes aspiran a incorporarse al mercado laboral desde la educación técnica y la educación tecnológica? ¿Qué mecanismos de articulación deberán generarse para facilitar el pasaje entre ambas modalidades, evitando así que quienes opten por la formación para el trabajo resulten castigados al no tener un camino de regreso? ¿O existe la posibilidad de introducir ajustes de concepción, diseño y organización para mejorar la situación actual donde coexistan ofertas de bachilleratos generales y vocacionales, en el marco de una infraestructura docente, tecnológica, edilicia y de equipamiento no siempre adecuada a esos fines?

3.1.3 El Programa MEGATEC

El Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (MEGATEC) se constituye como la innovación más importante efectuada en las últimas décadas en materia de gestión de la ETP en el ámbito del Ministerio de Educación de El Salvador. Esta innovación se proyecta tanto en las dimensiones de administración, gestión y financiamiento, como en la original propuesta pedagógica adoptada. Si bien hasta el presente podría pensarse que esta iniciativa no ha superado una etapa experimental (solo se han creado cinco de estos establecimientos, y su matrícula alcanza apenas a 2200 alumnos en 2011) el modelo merecería ser evaluado pues revela cierta potencialidad.

El modelo fue concebido como un proceso de reforma curricular de la educación media técnica y tecnológica orientado a alcanzar la calidad, la excelencia, la continuidad y la flexibilidad curricular para adecuarse a las exigencias del sector productivo y el desarrollo social del país, a la vez que respetando y atendiendo los intereses vocacionales de los estudiantes. El Modelo MEGATEC articula curricularmente los niveles de la educación media técnica y la educación tecnológica superior. Esta articulación permite aprovechar y concentrar la formación en los saberes requeridos para el desempeño laboral y personal de sus egresados, permitiendo la reducción del tiempo de estudio y aprovechando la coordinación con el sector productivo local y el trabajo organizado de los centros educativos que conforman la red MEGATEC. El programa se inicia en el primer año de bachillerato técnico, abriéndoles a sus participantes las posibilidades de un itinerario educativo que les permite alcanzar los más altos niveles (desde el Bachiller General de 2 años de estudio hasta el Doctorado con 11 años en total). Los centros educativos articulados con las cinco sedes de los MEGATEC, han sido fortalecidos mediante el equipamiento, construcción y elevación de las competencias profesionales de los docentes, de tal forma, que la implementación de las carreras articuladas, ofrezca egresados que hayan alcanzado los estándares de logros educativos exigidos.

Las diferentes sedes tienen una oferta educativa, principalmente volcada a la formación de técnicos superiores. Imparten especialidades que son demandadas por el entorno productivo que rodea a esas unidades.

3.1.4 Dirección Nacional de Educación Superior

A esta dirección, dependiente del Vice Ministerio de Educación, le compete atender y regular todo el esfuerzo educativo sistemático de formación posterior a la enseñanza media. Por tanto, comprende dos áreas bien delimitadas: la Educación Tecnológica y la Educación Superior. La primera tiene como propósito la formación y capacitación de profesionales y técnicos especializados en la aplicación de los conocimientos y destrezas de las distintas áreas científicas o humanísticas. Por su parte, la educación universitaria es aquella que se orienta a la formación y certificación en las carreras de grado universitario.

A los propósitos de este documento, interesa analizar las tareas de esta dirección, pues a ella le corresponde actuar en todo lo atinente a la certificación del grado de “Técnico”. Este grado se otorga al estudiante que ha aprobado un programa de estudios que comprende todos los aspectos esenciales para la práctica del conocimiento y las destrezas en un área científica o humanística, arte o técnica específica. Para la obtención del grado de técnico se deberán cursar no menos de dos años después de concluidos los estudios medios.

Para registrar algunos datos que den idea acerca de la dimensión del esfuerzo que se realiza en el país en el nivel superior de la enseñanza, cabe decir que la matrícula alcanzaba los 143.849 alumnos en 2009. En los institutos tecnológicos se matricularon durante ese año 3502 alumnos para asistir a cursos de nivel técnico (técnicos, tecnólogos, profesorado).

3.2 ETP en otros organismos públicos

La oferta de ETP se desarrolla también en otras áreas del Gobierno Central, además de la cumplida en la esfera del Ministerio de Educación expuesta anteriormente. A simple título ilustrativo se expondrán en anexo las labores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y del Ministerio de Economía con el propósito de ilustrar acerca de la variedad y heterogeneidad que se exhibe en la materia. De cualquier forma, resulta preciso registrar que en otros ministerios (por ejemplo, la Escuela Nacional de Agricultura Roberto Quiñonez dependientes del Ministerio de Agricultura) y en varios organismos públicos también se llevan a cabo programas de formación y desarrollo de recursos humanos.

3.3 Formación profesional y capacitación laboral – INSAFORP

El principal organismo que se encarga de las labores de la formación profesional (educación no formal) en el país es el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), fundado a comienzos de la década de 1990. INSAFORP se ha constituido a lo largo de estas dos décadas en la entidad de mayor predicamento en cuanto al impacto y alcance de sus labores, la originalidad de su funcionamiento y por haber contribuido a disparar la creación de un vasto mercado de la oferta de formación profesional. En última instancia, el instituto actúa como una banca de segundo piso: lo hace desde la atención de la “demanda” y a través de terceros. Sus acciones se llevan a cabo convocando a la oferta capacitadora de instituciones especializadas para que sean ellas quienes ejecuten los programas. De esta forma, ha apelado (y logrado) movilizar la capacidad operativa institucional existente en el país en el sector público y privado.

Independientemente de las apreciaciones que formulan algunos actores sobre los resultados alcanzados por INSAFORP, preciso es convenir en que esta entidad se ha convertido en una pieza clave en cualquier propuesta destinada al fortalecimiento y modernización de la ETP en El Salvador. Maneja significativos recursos financieros, dispone de una organización operacional “liviana”, cuenta con una infraestructura de investigación y desarrollo técnico-pedagógico como pocos otros emprendimientos en el país, ha implementado mecanismos permanentes de participación de empresarios y trabajadores y ha proyectado una institucionalidad que acerca sus servicios a todos los rincones del país. Como resultado de sus labores, ha promovido la capacitación de más de un millón de personas desde su puesta en funcionamiento hace quince años.

INSAFORP fue creado el 2 de junio de 1993, por medio de la Ley de Formación Profesional (Decreto Legislativo N° 554), como una institución de derecho público con autonomía económica y administrativa y con personalidad jurídica. Bajo su responsabilidad se encuentra la dirección y coordinación del Sistema Nacional de Formación Profesional, para la capacitación y calificación de los recursos humanos. Sus operaciones se iniciaron en 1996 con su propio presupuesto, proveniente de las cotizaciones de los patronos del sector privado de los tres sectores económicos y de las instituciones oficiales autónomas. Por sus programas pasaron más de un millón de participantes en estos quince años de actuación.

Para cumplir con los objetivos establecidos en la Ley de Formación Profesional, el INSAFORP está en capacidad de utilizar todos los modos, métodos y mecanismos que sean aplicables a la formación profesional. Se entiende por formación profesional a toda acción o programa, público o privado, diseñado para la capacitación en oficios y técnicas, que proporciona o incrementa los conocimientos, aptitudes y habilidades prácticas ocupacionales necesarias para el desempeño de labores productivas, en función del desarrollo socioeconómico del país y de la dignificación de la persona (Ley de Formación Profesional, art. 3). La institución está a cargo de un Consejo Directivo, de integración tripartita. Lo conforman cuatro representantes del Sector Empleador, tres representantes del Sector Laboral y tres representantes del Sector Gobierno, con sus respectivos suplentes.

Las labores de la entidad están concebidas para atender a tres grupos de trabajadores:

1. **Trabajadores de las empresas:** Constituyen programas de formación continua con el propósito de mejorar y actualizar las competencias laborales productivas. El Informe de CIDE agrega que INSAFORP es reconocido como la entidad que gestiona la formación continua del personal.
2. **Jóvenes:** Programas de desarrollo de competencias laborales para contribuir a la inserción social y productiva (empleo y/o autoempleo) destinados a jóvenes de 16 a 25 años, mujeres y hombres, con las siguientes características: desempleados y subempleados, estudiantes activos con necesidades de formación para la inserción laboral o autoempleo, mujeres jefas de hogar, madres solteras y grupos en riesgo social.
3. **Poblaciones en condiciones de vulnerabilidad (habilitación para el trabajo):** Acciones de capacitación para el desarrollo de competencias laborales iniciales para contribuir a la inserción social y productiva de grupos de beneficiarios con algunas de las siguientes características: desempleados y subempleados, mujeres jefas de hogar y madres solteras, grupos en riesgo social, trabajadores con necesidades de reconversión laboral, trabajadores activos con necesidades de formación para la generación de ingresos complementarios, trabajadores de microempresas, estudiantes activos con necesidades de formación para la inserción laboral o autoempleo.

3.4 Otra oferta privada de capacitación y formación profesional

La institucionalidad de la formación profesional en El Salvador se distingue de la del resto de los países de la subregión –istmo centroamericano, República Dominicana, países del Caribe de habla inglesa– al haber optado por un modelo diseñado desde una entidad que dejó de lado la construcción de una red de centros que atiendan las demandas de calificación laboral de empresas y personas. Como ya se ha dicho, INSAFORP actúa ordenando y coordinando su oferta capacitadora a través de centros públicos y privados administrados por terceros. Este esquema, sumado al relevante papel que se desató a partir de la masiva y activa intervención en estos asuntos por parte de la cooperación técnica internacional, llevó al país a generar un mercado propio en la materia. La ejecución de los programas de capacitación y formación profesional corre por cuenta de las entidades especializadas existentes, instituciones públicas de ETP, ONGs, empresas educativas sin fines de lucro, fundaciones privadas, nuevos emprendimientos surgidos en estas décadas, gobiernos locales, entre otros. Ellas son convocadas a través de diversos procedimientos competitivos para llevar a cabo la oferta formativa.

El mercado de la capacitación se caracteriza, como en muchos otros países, por la heterogeneidad de la oferta de los cursos que imparten (que van desde los de carácter remedial o asistencial hasta los que atienden las demandas productivas más sofisticadas), la diversidad de sus infraestructuras (edilicias, equipamiento, desarrollo técnico-pedagógico, capacidad institucional), la dispersión temática y geográfica de sus intervenciones, los resultados (impacto) obtenidos, la calidad y pertinencia de los programas, el tipo y validez de las certificaciones otorgadas, entre otros aspectos. No obstante ello, debe advertirse que este mercado no slo es más amplio, sino también que resulta estar mejor acreditado a los ojos de un observador y de los propios usuarios. En este sentido, el rigor impuesto a la hora de comprar servicios de capacitación por los dos actores mencionados (INSAFORP y cooperación internacional) ha contribuido a generar un mercado cada vez más sólido, competitivo e innovador.

4. GOBERNABILIDAD DE LA ETP EN EL SALVADOR

El tema de la gobernabilidad de la ETP en el país merece ser considerado desde tres perspectivas convergentes y complementarias. La primera, se refiere estrictamente a las diferentes fórmulas de participación e involucramiento de los diversos actores sociales vinculados al quehacer de la ETP; la segunda, a la necesidad que existe de contar con una ley específica en materia de ETP en el país; y la tercera, vinculada con los planes y políticas socioeconómicas –nacionales, sectoriales y territoriales– donde le cabe actuar a la ETP.

4.1 Participación y diálogo social en torno a la ETP

El concepto de la gobernabilidad de la ETP en el país será analizado en dos ámbitos: el que se ha alcanzado en el sistema educativo formal y el que se ha experimentado en el sistema educativo no formal.

4.1.1 Participación en el sistema formal de educación: la educación media técnica y tecnológica superior

La participación de los actores sociales en el sistema educativo formal se caracteriza por un número importante de experiencias parciales y acotadas a ámbitos reducidos pero que, al mismo tiempo, pueden servir como punto de partida para generar una gobernabilidad amplia, sostenida e institucionalizada basada en la participación y el diálogo social.

En una primera aproximación, podría afirmarse que la responsabilidad inicial –y final– de la conducción de la educación media técnica y tecnológica superior, siempre ha recaído en el ámbito de la autoridad del Ministerio de Educación a través de los diferentes servicios a los que se confió esta incumbencia. Por lo general, no existen antecedentes significativos en los que se hayan generado espacios institucionalizados, de larga permanencia, donde se verifique la participación de los actores. Por ejemplo, organizaciones de empleadores o trabajadores, otras carteras ministeriales, empresas públicas, u otros.

De cualquier forma, resulta preciso registrar un número importante de experiencias donde sí se advierte la presencia del sector empresarial en la educación media y superior tecnológica:

- **Concertación social en el Plan Social Educativo:** La importancia de la concertación constituye una de las cinco fuerzas impulsoras que define el citado Plan Social Educativo. Ello significa que el actual Gobierno reconoce en la participación y en el diálogo a una de las fuerzas impulsoras de las transformaciones que se pretenden realizar en el sistema educativo salvadoreño. En otras palabras, existe voluntad política para avanzar en esta dirección, así como se han arbitrados los primeros instrumentos para alcanzar esas decisiones. El plan se compromete a promover la organización de un foro nacional por la educación que incorpore a los diferentes sectores sociales del país. Se busca lograr un acuerdo nacional por la educación que comprometa a las instancias del Gobierno, a los diferentes sectores de la sociedad, a los administradores de la educación privada y a la ciudadanía en general a favor de la mejora de la educación del país. Se busca establecer un diálogo institucionalizado que no se agote con la convocatoria al citado foro nacional. Ello se concretará a través de la puesta en marcha de un Consejo Nacional de Educación con participación de los actores públicos y privados vinculados con el desarrollo educativo y la investigación científica. El propósito radica en fortalecer y articular la participación de los diversos sectores sociales en los esfuerzos de desarrollo educativo.
- **Participación y descentralización:** Otro antecedente implementado en la esfera del MINED como parte del proceso de descentralización impulsado por la Reforma Educativa (1996), es la creación de tres modalidades de administración escolar. Se está aludiendo a las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), los Consejos Directivos Escolares (CDE) y los Consejos Educativos Católicos Escolares (CECE). Esta iniciativa establece un mecanismo participativo, de carácter local, donde se transfieren responsabilidades a la comunidad educativa en cuanto al manejo financiero y a la gestión educativa.

- **Participación de la enseñanza privada en la ETP:** El Salvador tiene un rasgo diferenciador en relación a la presencia del sector privado en estas modalidades educativas si se lo confronta con otros países del istmo centroamericano e incluso de México, el Caribe o Sudamérica. La enseñanza privada tiene un peso relativo muy importante en la ejecución directa de programas de educación media vocacional, técnica y tecnológica. En el capítulo anterior se hizo alusión a diversas iniciativas de este tipo como son el caso del Instituto Ricaldone, los institutos tecnológicos nacionales, los institutos especializados, la red MEGATEC y las universidades privadas.
- **Acuerdos público/privado:** Otro rasgo original de la ETP en el país radica en acuerdos público/privado en cuanto a la administración de instituciones públicas. A título ilustrativo se mencionan los casos de la red MEGATEC y de los institutos tecnológicos nacionales. Mediante acuerdos celebrados oportunamente, la autoridad educativa oficial les transfirió al sector privado la responsabilidad de la gestión y la administración de esos establecimientos, tanto en sus aspectos financieros, de personal, como en los aspectos técnicos y pedagógicos.
- **APREMAT, participación en el desarrollo curricular:** A raíz de la operación del Proyecto APREMAT, se promovieron importantes avances en materia de modernización de la ETP. En ese sentido cabe mencionar el papel consultivo jugado por el sector privado en general, y de cámaras empresariales a nivel nacional y local en especial, en todo lo atinente a la transformación y actualización de la concepción y actuación de más de veinte institutos nacionales, así como en las labores encaminadas a estrategias de renovación curricular o la adopción y puesta en marcha de procesos de normalización y formación por competencias.
- **La experiencia de los CADET:** Los Comités de Apoyo a la Educación Técnica, creados a instancia del Proyecto APREMAT, promueven la vinculación de la educación media técnica con los sectores sociales y económicos del entorno de cada instituto nacional focal.
- **Participación empresarial en los diseños pedagógicos:** En la determinación de las nuevas carreras puestas en operación en los últimos años, así como en la definición y diseño de los aspectos técnico-pedagógicos y organizativos de las mismas, la participación de las empresas del sector privado ha constituido una constante virtuosa desde la perspectiva de ampliar los mecanismos de participación. Aun así, es preciso reconocer que esa participación no se ha institucionalizado ni se le asigna la continuidad que sería deseable. Una ilustración de este hecho aparece en la convocatoria que está efectuando el Ministerio de Educación en el ámbito de la cooperación por parte de la Unión Europea a través del Programa Pro-EDUCA para la ejecución del componente ETP del Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”.
- **Participación privada en la educación superior:** Están representados por un delegado de las asociaciones gremiales de la empresa privada y de las asociaciones gremiales de profesionales, junto a autoridades oficiales (Ministerio de Educación y Universidad de El Salvador), representantes de universidades privadas, institutos especializados e institutos tecnológicos. Si bien podría señalarse que la representación de la empresa privada podría ser mayor, o que falta la presencia de otros actores sociales (organizaciones nacionales de trabajadores, organismos científicos y tecnológicos, gobiernos locales, entre otros), constituye un hecho remarcable esta apertura consagrada en la integración al Consejo de representantes que no provienen del exclusivo campo académico.

En resumidas cuentas, si bien en la educación media técnica y superior tecnológica no existen aún fórmulas institucionalizadas de mayor cobertura en cuanto a la participación del sector privado junto a la autoridad educativa, sí corresponde subrayar la presencia de incipientes fórmulas de cooperación público/privada que entrañan la participación, aunque parcial, de los actores sociales. Puede afirmarse entonces, que se dan las condiciones para encarar un proceso de fortalecimiento y formalización de esa participación a través de los procesos, modalidades y fórmulas que mejor se ajusten a las voluntades políticas, la disposición de los actores y las circunstancias del país.

4.1.2 Diálogo social en el sector no formal de la formación profesional

INSAFORP constituye el espacio donde mejor se plasma la participación institucionalizada de los actores involucrados en los programas de la ETP en El Salvador. Desde su creación, se establece que un Consejo Directivo, de carácter tripartito, tendrá la responsabilidad de conducir el Instituto y el Sistema Nacional de Formación Profesional de El Salvador. A diferencia de otros países de la subregión, la presidencia de la entidad está reservada para el sector empleador.

Un hecho que debe ser subrayado es que todo lo concerniente a los distintos aspectos vinculados con la marcha de la formación profesional en el país se origina en la participación de los actores sociales. Esta participación está institucionalizada en torno a mecanismos de diálogo social que descansan sobre la construcción de acuerdos y concertaciones entre los actores comprometidos en la materia y que se verifican en un escenario establecido: el Consejo Directivo del Instituto. Concretamente, el diálogo y los consensos están presentes en la formulación y adopción de

políticas, estrategias y programas, la concepción y el alcance de las labores, los manejos administrativos y financieros, entre muchos otros aspectos.

INSAFORP tiene la facultad de organizar y coordinar el Sistema de Formación Profesional, en aspectos relacionados con la política nacional de formación profesional, las investigaciones sobre demanda de capacitación, la planificación de las acciones formativas a ejecutar, las normas y disposiciones que regulan la ejecución de los programas públicos y privados de formación profesional, las disposiciones sobre la certificación de competencias de las personas formadas y capacitadas, el apoyo a los proveedores de los servicios de formación profesional, la promoción y coordinación de las acciones formativas, tanto públicas como privadas, las disposiciones sobre la reglamentación del aprendizaje en los centros y en las empresas, y la administración de la cooperación técnica y financiera dirigida a las actividades de formación profesional. Otro de los ámbitos donde se cristaliza la participación y el diálogo es el vinculado con la operación de un Sistema Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales.

No puede cerrarse este apartado sin mencionar la creación, en el ámbito nacional, de un Consejo Económico y Social (CES) en 2009, así como aludir también a la existencia de consejos sectoriales. El CES procura facilitar el diálogo y la concertación social alrededor de las políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social. El Consejo constituye un espacio institucionalizado de participación social y un espacio privilegiado para ejercer el diálogo social.

4.2 El actual marco jurídico de la ETP

Si bien la ETP tiene una identidad que la singulariza en el escenario del sistema educativo del país, resulta necesario señalar que la misma carece de un ordenamiento jurídico específico y ordenador. Este señalamiento lleva a considerar la necesidad de abrir un debate sobre la pertinencia de contar con un instrumento legal específico para la ETP que no se debería postergar ni soslayar en la medida que existe en el país una inquietud favorable y auspiciosa sobre los resultados de la actuación de esta. Este escenario es relativamente nuevo, y no se había alcanzado hasta la actualidad.

La ETP vive un clima propicio para su fortalecimiento y modernización en el país. Las expectativas que recaen sobre ella trascienden largamente las estrictamente referidas a lo “educativo” y se trata de ampliar la cobertura, mejorar la calidad, promover la equidad, generar oportunidades, comprometerse con la pertinencia, cerrar la brecha del conocimiento, superar los bajos niveles de escolaridad y reducir la deserción. Pero también se trata de satisfacer los requerimientos de recursos humanos calificados y competentes, contribuir al desarrollo económico y social mediante el mejoramiento de los conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes, actitudes y conductas laborales de la población económicamente activa mediante el apoyo al sector productivo. En general, se trata de propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de las personas y sus entornos familiares.

Por lo tanto, y aunque la Ley General de Educación abre la perspectiva de lo que podría llamarse una cultura tecnológica del trabajo y de la producción estableciendo que es necesario “sistematizar el dominio de los conocimientos, las habilidades, las destrezas, los hábitos y las actitudes del educando, en función de la eficiencia para el trabajo, como base para elevar la calidad de vida de los salvadoreños”, no hace mucha más referencia al tema de la educación media técnica y tecnológica, aunque existan capítulos íntegros dedicados a Educación de Adultos, Educación Especial y Educación No Formal. La Ley General de Educación deja un vacío significativo en cuanto a generar los espacios que debería contemplar un ordenamiento legal con alcances programáticos y organizativos, a la vez que minucioso y prolijo en cuanto a la organización y funcionamiento de la ETP en El Salvador. O dicho en otras palabras, la ley vigente no genera un marco jurídico adecuado para promover un relanzamiento ambicioso de la ETP en el país. La necesidad de una ley específica para la ETP se hace evidente.

Dado su carácter específico, la Ley de Educación Superior avanza sobre varios aspectos y brinda mayores precisiones sobre algunas de las modalidades de la ETP, en especial la referida a los estudios técnicos y tecnológicos postsecundarios. Una de las primeras contribuciones de la ley es que delimita su campo de actuación. Fija que “todo esfuerzo sistemático de formación posterior a la enseñanza media y comprende: la Educación Tecnológica y la Educación Universitaria”. A su vez, define: “La educación tecnológica, tiene como propósito la formación y capacitación de profesionales y técnicos especializados en la aplicación de los conocimientos y destrezas de las distintas áreas científicas o humanísticas”. Junto con otros elementos, la Ley de Educación Superior ayuda a delimitar con mayor precisión el objetivo y los alcances de la educación técnica y tecnológica de ese nivel. Avanza sobre aspectos organizativos, incluye un capítulo inspirador para otros niveles y modalidades de la educación formal (incluida la media técnica) y que está referido a certificaciones y acreditación para ese nivel. De la lectura del articulado de esta ley se podría derivar un llamado a la consideración de

las autoridades en el sentido de contemplar la discusión de la pertinencia de contar con una ley específica para la ETP, donde se delimite y ordene en un texto orgánico todo lo concerniente a este espacio del esfuerzo educativo nacional.

La Ley de Creación del INSAFORP constituye uno de los puntos de partida legales ante la eventualidad de procurar construir un marco jurídico específico para organizar y orientar la ETP en el país. De cualquier forma, resulta necesario establecer tres observaciones: en primer lugar, la ley citada solo se refiere de manera taxativa al componente “formación profesional” (o educación no formal) y deja por fuera lo referido a la educación media técnica y superior tecnológica. En segundo término, se han producido importantes innovaciones en la concepción y en la organización de la ETP en estos últimos años que merecerían ser recogidos en un marco legal actualizado. El instrumento legal que se diseñe debe constituirse en un paraguas donde se cobije a la educación media técnica, la educación tecnológica superior y la propia formación profesional para la creación de un marco que ordene lo existente, permita el fortalecimiento de este sector de la educación salvadoreña y genere el espacio para marcar las grandes líneas sustantivas y los aspectos organizativos que le reclaman la sociedad y la economía del país a la ETP.

Algunos de los rasgos que ameritan ser considerados en una eventual ley orgánica sobre la ETP y que se pueden observar en la ley del INSAFORP son:

- Las definiciones básicas de lo que es el sistema y de lo que se entiende por formación profesional.
- Entre las atribuciones que se le atribuyen al INSAFORP se encuentran la elaboración y la revisión periódica de la política de formación profesional, la organización, el desarrollo y la coordinación del sistema, el dictado de normas de elaboración así como la evaluación y aprobación de los programas, la certificación, la prestación de asistencia técnica a las unidades que componen el sistema, el diseño de programas globales y de proyectos especiales, la norma y la coordinación de las acciones de articulación entre los programas del sistema formal y no formal, entre otras.
- El carácter participativo y tripartito del organismo que conduce la entidad.
- La posibilidad de dictar políticas, aprobar los planes de acción y velar por su cumplimiento procurando la debida ejecución del Instituto.

Esta somera enumeración subraya cómo una ley vigente en el país puede ser utilizada como punto de partida para una tarea más ambiciosa, cual es la de generar el marco jurídico e institucional que contribuya a dar una más efectiva y eficiente gobernabilidad a la ETP en El Salvador. Se recomienda que la ley analizada sea considerada apenas como un punto de partida para comenzar a definir los tópicos de una agenda con un propósito más amplio. También se sugiere la necesidad de llenar muchos de los vacíos normativos que subsisten en la Ley General de Educación, a pesar de las varias reformas introducidas en los últimos veinte años. Ello podría llevarse a cabo mediante la propuesta de una ley orgánica sobre la ETP tal como ya ocurre en su ámbito de competencia con la Ley de Educación Superior. La relevancia y singularidad de la ETP ameritan considerar la apertura de un debate sobre una iniciativa de esta naturaleza.

4.3 La ETP en el contexto nacional

Uno de los rasgos que singulariza a la ETP dentro del esfuerzo educativo nacional es su compromiso por atender, entre otros objetivos, las demandas del sector productivo y el social. La ETP es la única modalidad que toma en cuenta su entorno para definir sus labores, establecer sus programas, diseñar sus fórmulas de intervención, y generar sus contenidos curriculares. En fin, la ETP traza sus acciones en función, entre otros, de los requerimientos sociales y económicos. Así, adopta fórmulas de gestión, de administración y asume propuestas técnico-pedagógicas que respondan a esas expectativas. En función de ello desarrolla “antenas” que le permiten estar atenta a esos desarrollos. Esto ha sido así a lo largo de la historia de la ETP en el país y en la mayoría de las naciones de la región americana. Claro está que la tarea se cumplió con altibajos atribuibles a muy diferentes causas o actores: desde épocas donde los ministerios de educación abandonaron este compromiso o desdibujaron su papel hasta escenarios donde el aparato productivo no emitió señales claras acerca de lo que necesitaba de esta modalidad. Cabría mencionar entre los documentos globales actualmente en curso:

- ✓ el **Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014**,
- ✓ el **Plan Global Anti Crisis 2010**,
- ✓ el programa de Gobierno que sostuvo el FMLN para alcanzar el triunfo electoral titulado **Programa de Gobierno 2009-2014**,

- ✓ **Nace la Esperanza, Viene el Cambio, el Asocio para el Crecimiento** suscrito por el Gobierno de El Salvador y el de los Estados Unidos de Norteamérica,
- ✓ también el **Plan Social Educativo 2009-2014 “Vamos a la Escuela”** del Ministerio de Educación,
- ✓ el **Plan Estratégico Quinquenal 2009-2014** del Ministerio de Trabajo y Previsión Social,
- ✓ el **Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico**, marco de ejecución de la Agenda Nacional de Investigación del Vice Ministerio de Ciencia y Tecnología
- ✓ la **Política Nacional de Juventud 2011-2024 y el Plan de Acción 2011-2014** que orientan las labores de la Dirección Nacional de la Juventud,
- ✓ el **Plan Estratégico de la CONAMYPE 2010-2014** del Ministerio de Economía y
- ✓ la **Política Nacional de Calidad 2010-2014** del Ministerio de Economía.

De especial significación también son los aportes que sobre la materia siempre aparecen en alusiones de los empresarios de la ANEP a partir de los documentos que se generan en los Encuentros Nacionales de la Empresa Privada y que se celebran todos los años.

A raíz de los postulados y las apreciaciones que surgen de los documentos recién enumerados puede deducirse lo siguiente: por un lado, la situación actual para la ETP en El Salvador resulta auspiciosa pues sobre ella descansan las perspectivas de brindar las respuestas pertinentes y oportunas que desde diversos sectores se le formulan, pero por otro resulta difícil ajustar la oferta formativa en la medida que aún no se determinan prioridades nacionales, sectoriales y locales. Todavía quedan por precisar con mayor especificidad las demandas sociales y esos requerimientos productivos. No se han alcanzado consensos nacionales en torno a la definición de las prioridades por sector productivo o por región geográfica a corto, mediano y largo plazo. Los principios y objetivos sobre los que podría comenzar a debatirse la organización de la ETP en el país son:

- Reducir las desigualdades sociales.
- Profundizar la democracia.
- Contribuir a generar un modelo económico y social competitivo e incluyente.
- Definir el desarrollo productivo.
- Comprometerse con una educación de calidad, equitativa y pertinente.

Por otra parte, algunas de las ideas-fuerza o presupuestos conceptuales que deberían orientar los debates sobre el destino de la ETP, tal como se derivan de las propuestas que circulan en el país, son:

- La necesidad de una mayor articulación entre la ETP y el sistema educativo formal y no formal.
- La promoción de una mayor integración entre la ETP y el mundo del trabajo y de la producción.
- Alentar una mayor interacción y articulación con otras políticas públicas –educativas, sociales, productivas, científico-tecnológicas, laborales, etc.
- La construcción de una institucionalidad basada en la participación y concertación entre los actores protagonistas de la ETP: públicos y privados.
- Generar un cuerpo normativo integral específico en materia de ETP.
- Examinar la posible reestructuración de los bachilleratos generales, la educación media técnica y la educación tecnológica.
- Establecer mecanismos de financiación sustentables en el largo plazo.
- La valorización de la cultura del trabajo y de la producción.
- Jerarquizar la profesión de los docentes, directivos y técnicos de la ETP.

5. CALIDAD DE LA ETP

El propósito de este capítulo es analizar el tema de la calidad tanto en los aspectos referidos a la gestión de las entidades como a los aspectos técnico-pedagógicos de los programas de la ETP en el país. Se trata de identificar y analizar los diferentes instrumentos con que se cuenta en la actualidad. Como resultado de estos análisis se señalarán aquellos aspectos que contribuyan a fortalecer una propuesta en la materia.

Al analizar el tema de la calidad de la ETP en El Salvador en la actualidad reaparece nuevamente una situación a la que ya se aludió previamente en otros pasajes de este informe: por un lado, se advierte un sinnúmero de innovaciones relevantes en la materia referidas tanto a aspectos de administración y gestión de los procesos formativos, así como en el campo de las estrategias pedagógicas y los recursos didácticos utilizados, pero, al mismo tiempo, esas innovaciones se verifican en contextos acotados, se circunscriben a espacios institucionales reducidos y muchas veces no han superado las etapas o aplicaciones experimentales.

También resulta llamativo observar un hecho auspicioso en la cultura organizacional de la ETP: el sistema educativo salvadoreño en general, y la ETP en particular, exhiben un rasgo poco frecuente en cuanto a la apertura y actitud del personal y de las instituciones a la experimentación en materia técnico-pedagógica y de gestión. Debe reconocerse que éste es un capital intangible de importancia que facilita enormemente la puesta en marcha de cualquier proceso de modernización y transformación, como con el que en estos momentos se han comprometido las autoridades. Más aún, esta disposición positiva hacia la experimentación no es fácil encontrarla en el ámbito de otros ministerios de educación de la región americana.

5.1 Situación actual de la calidad en la agenda de la ETP salvadoreña

Para elaborar esta sección se ha apelado a los escasos estudios recientes que se han efectuado sobre la materia (CEPAL, CIDE/FOMILENIO, GIS), a las observaciones realizadas por los consultores de la UNESCO en varias de las unidades componentes del esfuerzo nacional de la ETP, así como en el análisis del resultado de pronunciamientos expuestos por los actores interesados en la materia (ASI y ANEP por el sector privado, Ministerio de Trabajo, CONAMYPE y Dirección Nacional de la Juventud, entre otros, por el sector público). De manera general, ellos indican que la oferta de educación media técnica y la formación profesional se vienen llevando a cabo de manera desarticulada, y con niveles de calidad, pertinencia y eficiencia que requieren de una fuerte apuesta por su fortalecimiento y actualización para atender al desarrollo de las personas y las necesidades del aparato productivo.

Con frecuencia la oferta formativa responde a demandas coyunturales o circunstanciales, no siempre orientadas por una demanda efectiva del mercado de trabajo. Tampoco se advierte la existencia de instrumentos programáticos con una proyección de mediano o largo plazo. A esa oferta diversa y variada debe sumársele que los estándares de calidad de los programas de la ETP tampoco satisfacen las demandas de recursos humanos calificados que se formulan a nivel nacional o sectorial; mucho menos resisten comparaciones internacionales. Más aún, según las opiniones de organismos internacionales (Banco Mundial, CEPAL, FMI, BID) la falta de mano de obra calificada es uno de los principales factores que dificultan hacer negocios en El Salvador.

5.1.1 Los desarrollos técnico-pedagógicos

Una de las evidencias que surgen del análisis de la oferta de programas de ETP es la poca o nula atención que se dedica a la investigación y experimentación técnico-pedagógica. Tampoco se verifica un compromiso generalizado con la adopción de medidas técnico-pedagógicas que acompañen, desde las áreas formativas, los rápidos cambios que se generan en la producción y en las demandas sociales.

El diseño de los programas, la selección de metodologías, la adopción de recursos didácticos, y hasta la propia formación, perfeccionamiento y actualización de los gestores, docentes y técnicos, no están respaldados por un serio y sostenido esfuerzo de investigación y desarrollo en estas materias. No es habitual encontrar propuestas técnico-

pedagógicas innovadoras ampliamente difundidas que hayan pasado por un proceso de experimentación previa y de rigurosos procesos de validación.

De todos modos, no se puede dejar de mencionar el decisivo aporte que la cooperación técnica internacional ha cumplido en estos asuntos. Más aún, puede afirmarse que la mayor parte de las innovaciones que en materia de ETP se han adoptado en el país descansan, fundamentalmente, en el aporte que en estas esferas han brindado los organismos internacionales y las cooperaciones bilaterales que vienen actuando en estos ámbitos. Sin embargo, también cabe reconocer que muchos de esos avances e innovaciones han quedado restringidos a sus esferas de intervención. Pocas veces las cooperaciones internacionales han logrado superar la fase experimental. El Ministerio de Educación carece aún de un espacio que permita hacer un uso más intensivo de ese enorme capital de conocimientos técnico-pedagógicos y de gestión acumulados en estos años.

La generación de este tipo de ámbitos de investigación educativa aparece como una asignatura pendiente de la agenda del sistema educativo general, y para la ETP en especial. La singularidad de esta modalidad reclama, incluso, una reflexión y un análisis acerca de la necesidad de desarrollar una pedagogía de la ETP. En materia de equipamiento son pocos los oferentes que disponen de una infraestructura física y un parque de maquinarias y tecnologías en condiciones de ofrecer las respuestas requeridas por los sectores modernos de la economía industrial y de servicios salvadoreña; salvo honrosas excepciones que operan en San Salvador, las unidades MEGATEC y los institutos tecnológicos, la oferta que existe en el resto del país se caracteriza por cursos de nivel cuasi artesanal y rudimentarios en cuanto a exigencia de equipamiento.

Las evidencias encontradas llevan a sostener que resulta impostergable acometer una iniciativa de envergadura enderezada a lograr la promoción de una mejora de la calidad, la pertinencia y la eficiencia de los programas de la ETP. En este sentido, debe reconocerse que estas tres metas deben ser contempladas para responder de manera más adecuada a los requerimientos de las empresas y las personas. Los programas de mejora en la gestión de la calidad, las iniciativas referidas a la adopción de marcos nacionales de competencias y la disponibilidad de fuentes de información sobre los mercados de trabajo y la oferta capacitadora –actual y futura– conforman un trípode a partir del cual se podrán alcanzar las metas de calidad, pertinencia y eficiencia.

5.1.2 Calidad, pertinencia y eficiencia en la gestión de los programas de la ETP

- **Mejora de la calidad en la gestión de las unidades de la ETP:** Este tema se ha convertido en una preocupación de la gestión de las unidades de la ETP en años recientes, desde inicios de la presente década ha comenzado a ser un tópico donde se muestran avances significativos. Varios institutos tecnológicos, ciertas unidades MEGATEC, el propio INSAFORP y algunas universidades privadas han asumido como uno de los desafíos prioritarios el diseño de mecanismos institucionales que contribuyan a consolidar una cultura de la mejora continua en materia de calidad de los servicios que prestan. Como se consigna en otros pasajes de este informe, son varias las instituciones que ya han alcanzado acreditaciones de gestión de calidad. El fin que se persigue con este compromiso es el de generar un círculo virtuoso en la gestión institucional a partir de cuatro componentes básicos: la vinculación fluida y atenta de las entidades con el sector productivo; la actualización permanente de los modelos pedagógicos de intervención de los programas; la orientación e información profesional; y la asistencia técnica, el monitoreo y la evolución continua.
- **Pertinencia de los contenidos de los programas de la ETP:** También se advierten auspiciosos avances en estas preocupaciones. La asistencia técnica internacional ha desencadenado una fuerte motivación en este sentido. APREMAT desde finales del siglo pasado y FOMILENIO I, más recientemente, por citar solo dos casos, se han constituido en animadores de las labores en esta dirección. Han colocado como tema de debate la necesidad de una búsqueda permanente de la pertinencia. Esta abarca tanto a las realidades y determinantes del contexto productivo (económico, social, laboral, tecnológico, cultural) como las características, condicionantes y expectativas de los sujetos de atención y las exigencias del desarrollo local. A partir de los avances experimentados hasta el presente, podría hablarse de que los programas procuran alcanzar una triple pertinencia: económica (responde a las exigencias de las empresas), social (atiende a las competencias, necesidades e intereses de las personas participantes en los programas), y local (se hace cargo de las demandas del territorio o desarrollo local).
- **El desafío de la eficiencia:** Atender a esta demanda ha llevado a varias de las instituciones de la ETP a introducir profundos cambios en su gestión administrativa y formativa. En este sentido, cabe consignar que este abordaje ha sido difícil de ser implementado, por el momento, en la enseñanza media vocacional. En cambio, se viene materializando en la mayoría de las otras unidades (la enseñanza media vocacional privada, institutos tecnológicos y universidades privadas con fuerte vocación tecnológica). De cualquier forma, merecen reconocerse las importantes innovaciones que en esta última década se han introducido: (1) diseño y ejecución de los programas de formación

(la formación por competencias en la formación profesional y la enseñanza media vocacional), (2) experiencias que se han comenzado a ensayar en materia de reingeniería técnico-pedagógica (Universidad Don Bosco e ITCA, entre otros); (3) adopción de la gestión de calidad (ITCA, algunos MEGATEC); (4) amplia difusión alcanzada en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en un número apreciable de establecimientos públicos y privados; y (5) la generalizada proyección de los servicios “sociales” de los egresados de la enseñanza media vocacional de los institutos nacionales hacia la prestación de servicios tecnológicos a las empresas, el apoyo a las unidades productivas y emprendimientos sociales, al desarrollo empresarial, entre otros.

5.2 La asistencia técnica internacional

Tal como ya se ha expresado en varios pasajes, la asistencia técnica internacional jugó un papel decisivo en la modernización de la oferta de la ETP en El Salvador, en especial desde finales del siglo pasado. Dicha cooperación no solo movilizó recursos financieros nuevos que hicieron posible la renovación edilicia, la actualización de equipamientos, la formación del personal, sino que también introdujo enfoques, conceptos y abordajes innovadores en materia de administración y gestión, así como en desarrollos técnico-pedagógicos. Para ilustrar esta afirmación se hará referencia a los dos proyectos más ambiciosos que se han ejecutado en estos años: APREMAT y FOMILENIO. Aunque también se desarrollaron muchas otras intervenciones, queda aún pendiente generar un espacio institucionalizado donde se analicen los resultados, se validen las experiencias, se construyan bancos donde se pongan a disposición de los interesados esas innovaciones, y se promueva su difusión y adopción. Es precisa la creación de una institucionalidad que permita sistematizar y capitalizar la investigación y experimentación técnico-pedagógica de la ETP para alcanzar servicios formativos de calidad.

5.2.1 Apoyo al Proceso de Reforma de la Educación Media en el Área Técnica

El Proyecto APREMAT estuvo destinado a fortalecer el proceso de Reforma Educativa en el área técnica del nivel de la educación media. Se constituyó en el plan más ambicioso emprendido por el Estado salvadoreño en el campo de la educación media vocacional desde la fallida reforma educativa de la enseñanza media diversificada de los años setenta promovida por el Banco Mundial. Para su implementación, APREMAT contó con la cooperación de la Unión Europea entre 1999 y 2004. El punto de partida convenido entre la cooperación internacional y las contrapartes nacionales era la convicción y el compromiso con que en esta modalidad y nivel de la educación salvadoreña se requería un cambio que implicara el desarrollo de servicios educativos de calidad en el campo de la ETP.

Las principales innovaciones educativas conducidas desde el proyecto se volcaron hacia métodos, experiencias, manuales didácticos, módulos de aprendizaje, documentos técnicos, y recursos instruccionales en general, que fueron diseñados, aplicados, validados e implementados en institutos nacionales de la educación media técnica, en algunos colegios privados de educación media y en escuelas de la educación básica.

En materia de calidad los aportes se concentraron en:

- el desarrollo de un nuevo concepto y malla curricular, trabajando en un enfoque basado en competencias;
- el equipamiento, infraestructura, material bibliográfico y mantenimiento preventivo;
- el desarrollo profesional y la especialización de los docentes de la ETP;
- y el diseño de un Programa de Orientación Vocacional Profesional destinado a descubrir cualidades y aptitudes desconocidas por los propios estudiantes, así como ayuda para identificar áreas de mejora de carrera.

En cuanto a la gestión, el énfasis se puso en generar estrategias de descentralización y modernización educativa:

- la vinculación de la oferta educativa con la demanda laboral en la educación formal y no formal a través de la creación de los CADET;
- la introducción de instrumentos de planificación e investigación educativa;
- y el apoyo y asistencia técnica en el fortalecimiento de las unidades de los institutos nacionales participantes.

Y en tercer lugar, la formación en valores adquirió una especial relevancia. Así, el proyecto fue diseñado con dos ejes transversales: género y medio ambiente. Adicionalmente, se consideró oportuno trabajar en el fomento de otros valores como cultura de cuidado y mantenimiento preventivo de infraestructuras y equipos, convivencia en la comunidad

pedagógica, y de manejo y de previsión de la atención de riesgos de la población estudiantil y comunidad educativa en situaciones de emergencia.

El proyecto logró:

- la mejora del currículo nacional de la educación media técnica;
- se mejoraron las competencias básicas y específicas de los docentes a través de cursos específicos, así como se instaló un programa de profesionalización de futuros docentes de la ETP en la Universidad Don Bosco;
- se actualizaron los equipamientos y se adecuaron las instalaciones físicas de los institutos;
- y se llevaron a cabo las primeras fórmulas de vinculación entre los planteles y las instituciones de apoyo y de la comunidad en general.

De manera más general, puede establecerse que APREMAT jugó un papel clave en el proceso de modernización de la educación media vocacional. A partir del proyecto:

- se establecieron los fundamentos pedagógicos vigentes de la ETP en El Salvador;
- se introdujo la metodología de la formación por competencias;
- se dieron los primeros pasos en los procesos de transferencia de responsabilidades a los planteles;
- se echaron las bases para el diseño del modelo MEGATEC;
- y, no menos importante, se generó una cultura institucional basada en la gestión de calidad y de mayor vocación por el trabajo productivo a la hora de determinar los contenidos curriculares de los programas.

5.2.2 Fondo del Milenio

La Cuenta del Reto del Milenio o Millennium Challenge Account (MCA) es una iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos de América. Tiene como objetivo apoyar el desarrollo de aquellos países que, a su criterio, estén gobernados con justicia, inviertan en su gente y promuevan las libertades económicas. En este contexto, el Gobierno de El Salvador propuso a la Millennium Challenge Corporation un programa denominado FOMILENIO, el cual tiene como objetivo reducir la pobreza y alcanzar el crecimiento económico por medio de actividades que se enfoquen en atender esos objetivos.

Frente al éxito alcanzado por FOMILENIO I, ante la inminencia de su conclusión, se han iniciado las labores encaminadas a formular un FOMILENIO II que, se espera, actuará para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de 75 municipios de la zona marino-costera, con énfasis en las localidades aledañas al puerto de La Unión y la bahía de Jiquilisco. Como en el FOMILENIO I, se propone

- fomentar proyectos productivos;
- la construcción de carreteras;
- el desarrollo humano en salud, educación y agua potable, vulnerabilidad y medio ambiente.

FOMILENIO I comprende tres grandes componentes: desarrollo humano, desarrollo productivo y conectividad vial. Además, la propuesta incorporó cinco ejes transversales: medio ambiente, desarrollo territorial, equidad de género, transparencia y participación ciudadana. El componente de desarrollo humano incorpora dos metas: (1) incrementar las capacidades y habilidades a través de la educación formal e informal, y (2) mejorar el acceso a la infraestructura social básica.

Resulta preciso indicar que las metas trazadas se han alcanzado en los diferentes componentes:

- En primer lugar, desde la perspectiva conceptual, FOMILENIO I muestra que parte del éxito de las acciones llevadas a cabo en materia de ETP debe buscarse en la articulación que se alentó entre los programas y la generación de empleos. La centralidad atribuida a la empleabilidad y a la mejora de los ingresos de los participantes aparece como un factor clave a la hora de diseñar los programas. Más aún, en un ámbito acotado (en este caso la Zona Norte del país) se ratifica el impacto positivo que se alcanza al vincular las políticas de ETP con otras políticas (sociales, laborales, productivas, económicas).
- En segundo término, la focalización de las intervenciones, y sobre todo la transferencia de responsabilidades a nivel local, da lugar a seguir experimentando este abordaje que se ha manifestado auspicioso. La atribución a la ETP de su singularidad como modalidad educativa, pero con vocación productiva y de generación o mejora de ingresos, es otro hallazgo al que debería prestarse atención.

- En último lugar, las inversiones efectuadas en materia de infraestructura física (edificios, equipamientos) y humana (becas y cursos de formación/actualización a docentes) indican que este camino del fortalecimiento de la ETP rinde sus frutos.

5.3 Calidad

La preocupación por los enfoques sobre calidad ha quedado instalada en la agenda educativa salvadoreña en la última década. Si bien debe reconocerse que los avances en la materia han sido escasos, no puede dejar de establecerse que en el caso de la ETP los logros deben ser reconocidos: es un tema que se debate, existen instituciones que han optado o están empeñadas en la implementación de estos procesos y, sobre todo, es un tema que preocupa y sobre el que se fijan posiciones.

Desde hace muy poco tiempo el tema de la calidad aparece en la agenda de la ETP dependiente de la cartera educativa salvadoreña. Uno de los hechos más significativos se refiere al Programa PROCALIDAD. Esta iniciativa ha sido destacada por el Ministerio de Educación como uno de los programas señalados explícitamente por el Plan Social Educativo. Se le asigna un carácter transversal a toda la ETP. PROCALIDAD apoya la concientización y promoción del desarrollo de competencias en temas relacionados a la calidad y productividad en los planes de estudio articulados. Pretende abarcar tanto a la educación media técnica como a la educación superior tecnológica. Cabe subrayar que el diseño y contenidos del programa se llevan a cabo en coordinación con las metas e indicadores fijados por el Comité ProCalidad instalado en el Ministerio de Economía.

Por su parte, en el espacio de la ETP, más particularmente vinculado con los subsistemas de formación profesional en El Salvador, se identifican tres enfoques de calidad:

- El primero, conocido como “calidad normativa o de conformidad”, plantea la necesidad de que el formador y la formación posean contenidos mínimos y técnicas o estrategias básicas que deberían ser un todo integrado y fácilmente valorable para el desarrollo de su función, para la coordinación y el trabajo en equipo, y para las propuestas de mejora e innovación. Esto es, establecer la conformidad de los procesos en relación a una norma donde se especifican los procesos mínimos, debidamente documentados, que hacen posible la obtención de buenos resultados. En este enfoque se encuentran empeñados, entre otros, algunos de los institutos tecnológicos, algunas universidades e INSAFORP.
- La calidad de los programas como adaptación a las necesidades, expectativas y motivaciones del ‘cliente’, es la segunda de las aproximaciones. Se refiere a la satisfacción de las exigencias no solo sobre los contenidos sino también sobre los procesos de ETP que imponen las empresas, las organizaciones, la familia y la sociedad en general, el territorio, y la propia población destinataria de los programas. Este es, precisamente, uno de los avances más sensibles que se han experimentado en el país, ya que la ETP ha comenzado a reconocer que hay otros actores que interactúan dentro de los procesos educativos, además de los propios actores internos del sistema. Las múltiples fórmulas de interacción entre las unidades escolares y el medio productivo y social que se vienen ensayando son una prueba de esos avances.
- Por último, un tercer enfoque es aquel que entiende a la “calidad como una respuesta a expectativas y motivaciones personales y sociales a través de la creación de actitudes y conocimientos individuales y culturas organizacionales”. En este caso, se alude no solo a los contenidos de los desarrollos curriculares, sino también a los procesos de organización y gestión. Esto es generar una cultura institucional capaz de integrar y responsabilizar a todos los miembros que intervienen en los procesos. Precisamente, uno de los aportes más importantes que han dejado los proyectos de asistencia técnica han sido las actividades conducentes a la mejora de la gestión de los establecimientos y la generación de mecanismos de mayor cohesión. En este caso, los hitos más significativos se encuentran en los bachilleratos técnicos.

Se expondrán a continuación algunos de los ejemplos que ilustran acerca de estos primeros avances en la materia.

5.3.1 Acreditación de calidad en el sistema de educación formal

- **El Programa PROCALIDAD**, aludido en el Capítulo 2, tiene un carácter transversal a toda la ETP. PROCALIDAD apoya la concientización y la promoción del desarrollo de competencias en temas relacionados a la calidad y productividad en los planes de estudio articulados. Pretende abarcar tanto a la educación media técnica como

a la educación superior tecnológica. Cabe subrayar que el diseño y contenidos del programa se llevan a cabo en coordinación con las metas e indicadores fijados por el Comité ProCalidad que opera en el Ministerio de Economía.

- **La Comisión de Acreditación de la Calidad Académica de las Instituciones de Educación Superior** es el otro antecedente importante en el tema de la acreditación académica para entidades de nivel superior que desde hace quince años opera como una entidad autónoma adscrita al Ministerio de Educación.

Como resultado de la sanción de la Ley de Educación Superior (1995) y su respectiva reglamentación un año después, se crea el Sistema de Supervisión y Mejoramiento de la Calidad de las Instituciones de Educación Superior (1997). El sistema cuenta con tres subsistemas: calificación, evaluación y acreditación. Los dos primeros son de observancia obligatoria por parte de las entidades de este nivel de enseñanza y el de acreditación es voluntario. La Comisión de Acreditación tiene la función de decidir y aplicar las normas y procedimientos para la acreditación a través de instructivos específicos avalados por el Ministerio de Educación. Según lo establece la Ley de Educación Superior, la acreditación será la evaluación continua que utilizará la comisión mencionada para calificar la calidad académica de aquellas instituciones que llenen los requisitos establecidos en la propia ley.

5.3.1.1 Los bachilleratos técnico-vocacionales

El Ministerio de Educación ha adoptado un instrumento para normalizar los procesos de acreditación de especialidades de esta modalidad, vigente desde 2008. El mismo constituye un punto de partida auspicioso que podrá abrir perspectivas en cuanto a la adopción de prácticas que estimulen la mejora en la gestión de calidad de la ETP en el país¹⁷.

Los establecimientos públicos y privados que deseen implementar especialidades del Bachillerato Técnico Vocacional deben contar con las autorizaciones de las dependencias competentes del Ministerio de Educación. Para cumplir con estos requisitos, existe una norma específica. Lo que interesa rescatar en esta ocasión es el hecho que la normativa citada contempla una serie de ítems que bien pueden constituirse en el punto de partida para generar precisas y rigurosas plataformas de políticas de acreditación.

La normativa no solo toma en cuenta los criterios de acreditación, sino que además establece estrategias de evaluación y monitoreo: visitas de verificación a los centros educativos, realización de talleres y encuestas con el personal, capacitaciones técnicas, realización de acciones de mejora de debilidades encontradas, etc.

5.3.1.2 Calidad educativa en los MEGATEC

La vocación por la calidad aparece en los documentos fundacionales y en el diseño mismo del MEGATEC. El compromiso con el desarrollo de la capacidad de gestión institucional se constituyó en uno de los fundamentos que fueron adoptados en la creación de los cinco MEGATEC actualmente en operaciones. Se mencionan a continuación dos de las experiencias actualmente en operación:

- El **Proyecto de Fortalecimiento de la Calidad Académica y Técnica (FOCATEC)** se desarrolla en la sede del MEGATEC La Unión, con apoyo de la cooperación japonesa –JICA. Tiene como objetivo fortalecer áreas tanto técnicas como pedagógicas de los docentes del mencionado establecimiento y fue concebido como un componente de los programas de reactivación económica y ampliación del empleo para el desarrollo de la región oriental del país.

Para cumplir con los objetivos trazados, JICA utiliza diversas modalidades de cooperación, como capacitación técnica de docentes (en Japón y terceros países), envío de expertos, suministro de equipos, cooperación técnica, estudios para el desarrollo y para la promoción de la cooperación financiera, servicios de consultoría, entre otros.

- El **sistema de certificación de instituciones de educación media** que hacen parte de las redes MEGATEC constituye otra de las iniciativas relacionadas con la calidad. En la medida que se organizan esas redes integradas por instituciones de educación media articuladas en torno a los MEGATEC, se han debido implementar procesos de fortalecimiento, evaluación y acreditación de la calidad educativa de aquellos centros que las conforman. Las capacidades institucionales que se desarrollan para poder convertirse en establecimientos articulados son, entre otras, el plan de implementación, la organización institucional y la gestión pedagógica adecuada, el personal docente competente, y los perfiles directivos pertinentes.

17 Véase: Ministerio de Educación de El Salvador. (2008). Normativa para la acreditación de especialidades del bachillerato técnico vocacional. San Salvador: autor.

5.3.1.3 Gestión de calidad en institutos tecnológicos

- **La Escuela Especializada de Ingeniería ITCA-FEPADE** trabaja con la filosofía del modelo europeo de Gestión de Calidad EFQM. Fue aplicado sobre la base de nueve criterios convencionales (gestión del personal, política y estrategia, recursos, satisfacción del personal, satisfacción del cliente, impacto social, liderazgo, procesos y resultados) y está orientado a la satisfacción de los clientes (alumnos, empresas, etc.) y a la mejora continua.

La escuela cuenta con una unidad de calidad que da los lineamientos, políticas y directrices del Sistema de Gestión de Calidad Institucional. En su seno existe la Unidad de Calidad Académica, que se encarga de dar seguimiento a los dos indicadores principales: la evaluación a la calidad de la enseñanza y a supervisión académica. Como resultado de estas labores, la escuela recibió a finales de 2003 el reconocimiento a la excelencia académica de parte de la Comisión de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, que determina que la institución ha superado los estándares de calidad exigidos por el Ministerio de Educación. En mayo de 2005 recibió la certificación ISO 9001:2000 por la Gestión de Calidad en el Área de Educación Continua; entre las principales acciones que se llevan a cabo en la misma están aquellas correspondientes a los centros de capacitación de inglés, computación y gestión empresarial. Cabe agregar que las labores que se cumplen en el área técnica son financiadas, mayoritariamente, por INSAFORP.

- **El Instituto Tecnológico de Chalatenango** es una de las escasas instituciones educativas que han recibido una certificación de la serie ISO 9000 en El Salvador. La entidad, junto con las otras organizaciones que integran la Asociación Ágape de El Salvador, cumplió con todas las exigencias, lo que la llevó a que su sistema de gestión de la calidad consiguiera esa nominación.

El ITCHA se atuvo a todas las normas y procedimientos exigidos por los administradores de la norma, en especial todo los requisitos establecidos por el “cliente”. Así, se puso especial énfasis en contar con un plantel de docentes que tuviesen el perfil adecuado a las labores; adoptar recursos de enseñanza acordes con las necesidades del mercado, como prestar servicios de atención al cliente; desarrollar actividades extracurriculares; y todo ello, debidamente documentado como lo fijan las normas. Al mismo tiempo, ha cumplido con las exigencias previstas por la Ley de Educación Superior. Por lo tanto, también cuenta con la acreditación oficial correspondiente.

5.3.2 Calidad en el sistema educativo no formal

El tema de la calidad aparece en el centro mismo de los principales intereses en la actuación de INSAFORP. En ocasión de aprobar su Política Nacional de Formación Profesional (2006) se establecieron alusiones concretas al tema de la calidad al definir dos de los ocho ejes estratégicos. El eje 4 habla de “Fortalecimiento, Estímulos y Mejora de la Oferta de Servicios de Formación”; el eje 7 versa sobre “Transparencia, Eficiencia, Calidad y Mejora Continua”. Además, desde 2003 el organismo viene apoyando la implementación de la ISO 9000 en las empresas salvadoreñas.

- **Calidad en la acreditación de centros:** En su capacidad de ente director y coordinador del Sistema de Formación Profesional del país, y tal como lo fija el eje 4 arriba mencionado, le corresponde a INSAFORP la orientación, estandarización y verificación de las acciones capacitadoras que llevan a cabo entidades reconocidas como “centros colaboradores”. Para ello se ha adoptado una normativa para la acreditación de programas y reconocimiento de centros colaboradores, que ordena y regula el funcionamiento del sistema y de las entidades que lo conforman.
- **Calidad y mejora continua:** El Eje estratégico 7 ha definido también estrategias y líneas de acción en la materia con miras a colocar en el centro de las preocupaciones de las partes que componen el sistema todo lo atinente a contar y apegarse a normas y estándares de actuación que contribuyan a generar una nueva cultura organizacional. Las estrategias y líneas de acción prevén el fortalecimiento del régimen y disposiciones administrativas que regulan a las instituciones que conforman el sistema a efectos de normar, evaluar y retroalimentar sus procesos, procedimientos y trámites de apoyo, teniendo en cuenta criterios y procesos técnicos debidamente estipulados. En especial, se impulsa la implantación de sistemas integrales de gestión que aseguren la calidad y mejora continua de las instituciones que conforman el sistema.
- **Gestión de calidad e ISO 9000 en las empresas:** Con el objetivo de volver más competitivas a las empresas que operan en el país, INSAFORP apoya un programa denominado “Sistema para gestión e implementación de calidad en actividades industriales, comerciales y de servicio”. El programa está destinado a personal de las empresas (gerentes, mandos medios, personal operativo), muchas de esas empresas ya se encuentran en proceso de certificación con un organismo internacional. Mediante estos programas se brinda a los participantes los conocimientos de la Norma ISO 9001:2008 y se procura relacionar los requisitos de esa norma con la operación de las respectivas organizaciones participantes. La meta es doble: una específica, consiste en capacitar al personal de

las empresas con vistas a iniciar sus procesos de certificación bajo la Norma ISO 9001. Otra más genérica, pretende entrenar a los participantes en la realización de cambios en las estructuras organizacionales, incrementar sus ventas, desarrollar cambios en los procesos productivos, abrirse a nuevos mercados, etc.

5.3.3 Pertinencia de la ETP

Los estudios vinculados con la pertinencia de la oferta y la calidad de los programas de la ETP son escasos. Para la preparación de estos párrafos se apeló a dos estudios recientes que arrojan información de relevancia sobre la materia:

- **Talleres de la Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Educación:** Promovidos por el Ministerio de Educación, se llevaron a cabo durante el año 2008 una serie de talleres para conocer la opinión de los actores del sistema educativo sobre las aspiraciones de estudiantes y padres de familia. Según consigna el informe de la mencionada comisión (2008), los padres y las madres de familia ven en la educación una herramienta que les permite a sus hijos defenderse en la vida. Pese al valor que le otorgan a la educación, señalan una serie de obstáculos para el logro de los objetivos educativos. Entre otros, mencionan el ambiente imperante en las aulas, las carencias en las prácticas pedagógicas, el poco interés que muestran los estudiantes y las limitadas inversiones que hace el Gobierno en la materia. En lo que respecta a la ETP, los padres y las madres tienen expectativas de que la educación les permitirá a sus hijos ejercer una carrera profesional y alcanzar un empleo digno. Frente a esas aspiraciones, la mayoría de los progenitores verifican que sus hijos no reciben la suficiente preparación para desenvolverse en el mundo productivo. Más aún, agregan que los planes de estudio y los programas no son congruentes con las exigencias del mundo laboral. Al mismo tiempo, los empleadores observan que los egresados son inmaduros en términos de sus conductas y carecen de experiencia laboral. En definitiva, a pesar de que la educación es visualizada como un vehículo para reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población, existen factores que inhiben las inversiones que las familias podrían hacer en la educación de sus hijos: no perciben una rentabilidad adecuada para invertir en educación.
- **Diagnóstico del estado de la formación técnica y profesional en El Salvador:** Elaborado por CIDE, demuestra que:
 - **De manera general la oferta de formación técnica y profesional** es percibida como insuficiente con respecto a la demanda que los empleadores formulan en diferentes sectores y ocupaciones.
 - **La demanda de personal de formación técnica** está insatisfecha, según opinión de los empleadores (en sectores como agricultura y ganadería, industria automotriz, industria textil, servicios, construcción, hotelería y turismo). Pese a la especificidad en la identificación de las áreas en las que se dificulta la contratación de personal, los empleadores señalan la necesidad de una formación general lo suficientemente sólida que permita asumir las diferentes demandas del mundo laboral.
 - **La calidad de la formación técnica y profesional varía por sector:** mientras en algunos (agricultura) requieren la actualización de los bachilleratos y agregan la existencia de debilidades en competencias que afectan la capacidad de trabajo, en otros (servicios) se ven satisfechos.
 - **La calidad del empleo:** el diagnóstico reporta varias evidencias: (1) Las empresas pequeñas y medianas tienden a requerir personal con nivel de instrucción básica para niveles operativos; en cambio, las grandes tienden a exigir como instrucción mínima una más avanzada que la básica, e incluso de nivel superior. (2) El mercado de empleo carece de suficiente diferenciación de puestos en los niveles de entrada o mandos bajos y medios. Otros agregan que no existe diferencia salarial entre alguien que tenga educación básica y alguien que haya concluido la enseñanza media. Estas dos circunstancias apuntadas afectan negativamente a los egresados del bachillerato. (3) Los egresados de los bachilleratos técnicos de los institutos nacionales tienen mayores probabilidades de ser contratados en el sector industrial. A su vez, los egresados de instituciones privadas tienen mayor probabilidad de insertarse en el sector de servicios. (4) Una mayor proporción de empresas reconoce que las competencias mínimas necesarias para su desempeño en las empresas las encuentran en los bachilleres técnicos más que en los bachilleres generales.

6. FINANCIAMIENTO DE LA ETP

Resulta difícil abordar el tema del financiamiento de la ETP en El Salvador debido a las dificultades con que se encuentran los interesados para obtener informaciones estadísticas. Muchas veces las mismas son demasiado agregadas, en otras aparecen de manera fragmentaria y parcial, mientras la dispersión de la oferta de ETP en un número apreciable de instituciones públicas y privadas también afecta negativamente los análisis que se requieren para estudios de esta naturaleza.

De hecho, en la bibliografía que circula sobre la materia se hace muy poca alusión a temas como (1) el alcance del papel del Estado en el financiamiento de la ETP y mucho menos sobre su dimensión, criterios de asignación y evaluación sobre su uso; (2) el diseño de un “mapa” acerca de los diversos mecanismos de financiamiento público; (3) el peso cada vez más importante que viene adquiriendo la venta de servicios como una nueva fuente de financiamiento; (4) los análisis de costo/beneficio, costo/efectividad, gasto público y privado; (5) los estudios de impacto; (6) el tema de la gestión financiera en la ETP y sus diversas modalidades; (7) los retos y perspectivas con que se enfrenta la ETP en materia de financiamiento.



Como se deduce del diagrama anterior, las fuentes de financiamiento son cinco: (1) las familias, (2) el presupuesto nacional, (3) la asistencia técnica internacional, (4) el impuesto de destinación específica del 1% de las planillas de las empresas, y (5) la venta de servicios técnicos y de formación que efectúan las instituciones de formación a las empresas. Aunque resulta difícil contar con datos confiables, sí resulta imperioso llamar la atención sobre la necesidad de cuantificar estas diversas fuentes a los efectos de abordar el tema del financiamiento de la ETP con mayores elementos de juicio.

El Estado salvadoreño participa de manera decisiva en el financiamiento de la educación media técnica y de los institutos tecnológicos, principalmente del programa MEGATEC. Asimismo, se adjudican recursos de la asistencia técnica internacional, en especial desde el Proyecto PROEDUCA/Unión Europea y FOMILENIO, para el financiamiento de becas para los estudiantes.

A su vez, la mayor parte de los recursos utilizados para la formación profesional son ejecutados por INSAFORP; los mismos totalizan unos US\$ 22.000.000.- anuales. Estos fondos provienen de la recaudación del 1% de las planillas de salarios del personal que se desempeña en la empresa privada.

Existe una distancia muy marcada entre los recursos públicos asignados a las modalidades de educación formal (media técnica y superior) y la educación no formal (formación profesional). En particular, en cuanto al destino asignado a esos recursos, un muy alto porcentaje de la educación formal se destina a gastos corrientes (principalmente salarios de la plantilla de personal), en cambio, un alto porcentaje de las partidas presupuestarias administradas por INSAFORP se dirigen principalmente para la operación misma de programas. Como se recordará, esta entidad tiene una plantilla de personal muy reducida, carece de una red edilicia propia, y por lo tanto, no consume equipos, laboratorios ni herramientas.

El país ha acumulado una rica y variada experiencia en materia de administración y gestión presupuestaria. La participación público/privada viene experimentando modalidades y fórmulas de cooperación originales, que permiten anticipar la generación de nuevas modalidades de cogestión. A título ilustrativo se consignan las Asociaciones Comunales para la Educación –ACE, los Consejos Educativos Católicos –CECE, INSAFORP y el Programa MEGATEC.

Lo que se puede establecer con bastante certeza es que estas fuentes diversas representan un sistema de financiamiento de la ETP fragmentado y se configura como un sistema de compartimentos que no funcionan en sinergia. Asimismo, algunos de ellos pueden presentar interrogantes sobre su sostenibilidad: la asistencia técnica internacional.

7. CONCLUSIONES

Se presentan a continuación cinco conclusiones que se identificaron como los asuntos críticos de la ETP en El Salvador, así como se esbozan algunos lineamientos para la atención de cada uno de ellos. Los mismos se refieren a: (1) las dificultades de coordinación y articulación de la oferta formativa, (2) la necesidad de construir una institucionalidad basada en instrumentos legales, organizativos y de Gobierno que ordenen el esfuerzo formativo nacional, (3) la importancia de mejorar la calidad y pertinencia de los programas en función de la competitividad del sistema productivo, la empleabilidad de las personas y el desarrollo social, (4) el compromiso con los procesos de descentralización y autonomía de la gestión con vistas a mejorar la pertinencia de los programas en función de las empresas, las personas, los sectores económicos y los territorios, y (5) la relevancia que adquieren las alianzas público/privadas en función de un uso más eficiente de los recursos volcados a la ETP.

7.1 La ETP: desafíos para superar la desarticulación y dispersión

En primer lugar, debe reconocerse que el país cuenta con una importante oferta de ETP en sus diversas modalidades: educación técnica, educación tecnológica y formación profesional. Los aportes de todo tipo que se vuelcan en la materia, son significativos en cuanto a los recursos humanos disponibles, las asignaciones presupuestarias, la disposición de infraestructuras física y técnico-pedagógica. Sin embargo, esta oferta no satisface adecuadamente a las necesidades del aparato productivo y tampoco a las expectativas de empleabilidad de la fuerza laboral.

Más aún, se verifica que la demanda de ETP sigue superando, en términos cuantitativos y cualitativos, a la capacidad de la oferta apuntada. Se nota un déficit que afecta negativamente la atención de los requerimientos del desarrollo actual y potencial de la economía. Esto resulta tanto cuando se observa la cuestión desde la perspectiva del propio sector productivo como desde las posibilidades que se cierran a las personas que aspiran a emplearse de manera remunerada o por cuenta propia. Esto resulta aún más preocupante cuando se verifican altas tasas de desocupación que conviven con necesidades de mano de obra calificada insatisfechas.

Entre los analistas que han estudiado el tema, se comprueba un generalizado acuerdo en cuanto a que la oferta se caracteriza por una gran dispersión de esfuerzos, duplicación de recursos, falta de canales de comunicación y coordinación entre las agencias de capacitación públicas y privadas, fuentes de información adecuadas, y una poco desarrollada preocupación colectiva por la calidad, la pertinencia y el impacto económico, productivo, social y laboral de los programas impartidos.

En definitiva, se observa una preocupación extendida entre los actores en cuanto a la falta de vínculos más estrechos y afinados entre la oferta de ETP con el aparato productivo y social nacional, y las demandas de la población por servicios de educación y formación. Lo que se busca es un espacio institucionalizado donde tengan cabida las iniciativas vinculadas con la ETP que llevan a cabo el sector público, el sector privado y el sector social y que se articulen de manera coherente en función de las demandas económicas, productivas y sociales.

7.2 Gobernabilidad de la ETP: necesidad de una institucionalidad específica

El país no ha concretado hasta el presente un esfuerzo sistemático que permita definir de manera estratégica y consensuada entre los actores sociales los objetivos de corto, mediano y largo plazo en la materia. En la medida que no se cuenta con una institucionalidad específica, ni políticas o estrategias que permitan ordenar la oferta, cobra vigencia un mercado de la ETP desordenado e inorgánico, donde se producen intervenciones atomizadas, aisladas y circunstanciales, y cuyo impacto no ha sido debidamente evaluado. Puede agregarse también que la cobertura de los actuales programas de las diferentes modalidades de la ETP no siempre responden a las políticas laborales, tecnológicas y

sociales, cuando los mismos se constituyen en autorreferentes y rutinarios, y mucho menos, anticipan prospectivamente las nuevas ocupaciones originadas en los sectores más dinámicos e innovadores del sector productivo nacional.

De cualquier forma, preciso es reconocer que en El Salvador se vienen ensayando diversas fórmulas de participación de los actores sociales en muchas de las iniciativas. Por su decisiva participación en materia de formación profesional, y por su carácter tripartito, debe aludirse al papel que desempeña desde hace dos décadas INSAFORP. Al mismo tiempo, e impulsado por la cooperación técnica internacional recibida en los últimos años, se han ido generando otros espacios auspiciosos en materia de educación técnica y educación tecnológica. Ello se manifiesta en la intervención de los empresarios en la gestión de instituciones y en el aporte efectuado en la introducción de innovaciones pedagógicas: desde la actualización y perfeccionamiento de docentes hasta la adopción de estrategias educativas, pasando por la introducción de la formación de competencias, las metodologías basadas en el aprender haciendo, las tecnologías de la información y comunicación, entre muchas otras. Prueba de ello son las fórmulas de cooperación público/privada incorporadas en la última década en los MEGATEC y también en algunas universidades e institutos tecnológicos del sector privado.

Finalmente, cabe apuntar que otra de las dificultades que trae aparejada la falta de una clara institucionalidad de la ETP radica en la dificultad para “capitalizar” en las esferas de incumbencia de la autoridad educativa las experiencias adquiridas en la renovación que se viene adelantando en el espacio técnico-pedagógico por parte de la cooperación internacional arriba mencionada. Muchas veces la capacidad institucional de la cartera educativa resulta insuficiente para generar los ámbitos que hagan posible la “apropiación” de los conocimientos para su ulterior difusión y disseminación en el esfuerzo nacional de ETP. Esto es, al no contarse con las condiciones institucionales y carecerse de las adecuadas estructuras técnicas no resulta posible procesar, validar y eventualmente transferir las innovaciones. Solo a modo de ilustración se mencionan los importantes avances alcanzados en materia de formación por competencias, las metodologías de la formación, los recursos y materiales didácticos, la actualización y perfeccionamiento de docentes, entre otros muchos que en alguna medida han quedado restringidos a ámbitos reducidos.

Como corolario de lo establecido más arriba, puede decirse que están dadas las condiciones para promover espacios de diálogo y concertación entre los actores comprometidos en la ETP, donde se definan prioridades, se precisen esferas de actuación, se identifiquen nichos no atendidos, y se anticipen requerimientos inéditos. Y no menos relevante, es que en contextos institucionales se cobre conciencia de que el esfuerzo que se realiza y los recursos financieros que se vuelcan a estas tareas deben apegarse a criterios que garanticen a los usuarios una formación de calidad, pertinente y eficiente, y que recojan los imperativos de equidad social y competitividad productiva.

7.3 Calidad y pertinencia de la ETP: alineación entre demanda y oferta

Otros de los rasgos que exhiben los programas de la ETP, los constituyen la diversidad de fórmulas de intervención adoptadas, la heterogeneidad de los contenidos, la duración de los programas, los múltiples recursos técnico-pedagógicos utilizados, los costos diferenciales, entre otros. Si bien los programas que ejecutan algunas de las instituciones que operan en el país han alcanzado niveles de calidad y pertinencia aceptables, debe reconocerse que en muchos casos, sobre todo en los bachilleratos técnicos del sector público, los planteles carecen de una capacidad edilicia y equipamientos idóneos; no disponen de una infraestructura tecnológica actualizada; y asumen propuestas pedagógicas muchas veces obsoletas. Todo esto redundará en una calidad de los servicios educativos que preciso es superar en función de las demandas del sector productivo y los requisitos de empleabilidad de la fuerza laboral.

De todas maneras, preciso es reconocer los esfuerzos que se vienen haciendo en la materia. Uno de los primeros temas a enunciar se refiere al papel crucial que ha jugado la cooperación internacional en estos asuntos en los últimos años. Podría establecerse que esa intervención se ha materializado, principalmente, en los procesos de innovación técnico-pedagógica, que, a diferencia del pasado, en que había volcado sus principales recursos al equipamiento de talleres y laboratorios, fue la cooperación internacional la que introdujo la adopción del enfoque basado en la formación por competencias laborales; promovió ejercicios de diseño de las nuevas mallas curriculares con la participación del sector empresarial; formó docentes y técnicos para asumir la tarea. No obstante ello, los avances no han sido tan elocuentes como podría esperarse; además, falta por acometer una tarea de envergadura: efectuar la reingeniería institucional que conduzca a modificar los viejos procesos pedagógicos para ser reemplazados por el nuevo enfoque.

Más allá de los esfuerzos desarrollados a partir de la intervención de la cooperación internacional, y de los avances alcanzados, se observan dos temas que merecen una reflexión particular. En primer lugar, muchas veces estos ensayos no superan la etapa piloto; o, lo que es lo mismo, no alcanzan la etapa de generalización que los lleve a diseminar los resultados positivos alcanzados en la red de instituciones de la ETP. Superar este estadio exige realizar los ejercicios de modelización de las prácticas exitosas, los correspondientes procesos de experimentación y validación en otros contextos; y, en caso de superar estas pruebas, la difusión para su adopción. En segundo término, la escasez de recursos humanos idóneos con que enfrenta esta situación la autoridad educativa le ha imposibilitado desarrollar, hasta el momento, las capacidades institucionales que hagan posible este proceso de “apropiación”.

Ya se ha aludido que en materia de equipamiento son pocas las unidades que mantienen un parque de máquinas y herramientas en condiciones de brindar las respuestas requeridas por las empresas del sector moderno de la economía; salvo algunas excepciones que se advierten en la región del gran San Salvador, y algunos MEGATEC, en el resto del país los programas de educación técnica y formación profesional se ofrecen en niveles casi artesanales, con equipos desactualizados o rudimentarios; y las más de las veces, con programas que reclaman una infraestructura liviana y mínima. Por último, muy pocos de estos planteles han incorporado en sus programas los últimos avances en materia de innovación tecnológica.

7.4 Descentralización y autonomía en la gestión: mayor protagonismo del territorio

En El Salvador se observa una alta concentración en los niveles centrales de la administración pública en cuanto a los procesos de toma de decisiones en las distintas esferas del Gobierno. Ello se verifica también en cuanto a la ETP. Los esfuerzos que se realizan en esta materia merecen ser analizados con vistas a conocer el impacto de las acciones llevadas a cabo en las distintas modalidades.

Cuando se examinan las políticas y estrategias que se vienen impulsando desde el propio Gobierno Nacional se encuentra una preocupación por impulsar el desarrollo de los territorios; en particular buscando alcanzar mejores condiciones de integralidad, inclusión, equidad, y sostenibilidad mediante dos tipos de medidas principales: la participación de las organizaciones locales y la generación de capacidades de gestión a nivel local. Con este enfoque se busca potenciar los desarrollos a nivel de los territorios y articularlos en consonancia con las políticas nacionales.

A partir de estas pautas concebidas, entre otras para las políticas sociales, puede pensarse en el fortalecimiento de los programas de ETP en función de la generación de mayores niveles de autonomía en tres esferas: la sectorial, la local, y los propios planteles de educación técnica y tecnológica y los centros de formación profesional.

En lo que se refiere a la descentralización sectorial, se la piensa en cuanto a generar fórmulas de gestión de los programas centrando su intervención en ramas de actividad económica específicas. Es decir, perfilar a las unidades educativas y de formación en torno a sectores productivos singulares, dejando atrás el amplio abanico de ofertas que hoy se imparten, con resultados no demasiado promisorios en cuanto a calidad y pertinencia.

Otro tanto puede establecerse en la esfera territorial. A partir del desarrollo de institucionalidades locales, procurar un enfoque que entienda la actuación de la ETP de acuerdo a las necesidades actuales, y de mediano y largo plazo, que atiendan las prioridades productivas, económicas, laborales y educativas; y estas necesidades habrán de configurarse en torno a la construcción o reconstrucción de tejidos productivos que alienten la productividad local, la competitividad y la empleabilidad de los ciudadanos.

Al estudiar estas medidas también existe la posibilidad de construir un nuevo escenario para la ETP. Podría pensarse en separar los actuales institutos nacionales que atienden en sus instalaciones a bachilleratos académicos y técnicos, asignándoles a cada uno de ellos una vocación particular y mejor precisada. No debería descartarse la eventualidad de separar a los mismos, y así contemplar la posibilidad de generar una institucionalidad propia y singular para la educación técnica y tecnológica. Esta alternativa podría estructurarse teniendo en cuenta tres criterios: mayores grados de autonomía y libertad, profundización de mecanismos de articulación con el sector productivo e incremento de los niveles de participación de los actores sociales en la gestión de los planteles.

7.5 Financiamiento de la ETP: hacia un uso más eficiente de los recursos

El tema del financiamiento de la ETP es un asunto central en el abordaje de cualquier análisis o propuesta sobre el tema. En primer lugar, porque resulta necesario disponer de los recursos presupuestarios que hagan posible cualquier reforma tendiente a la modernización de la ETP; al mismo tiempo, porque ello implica además, la realización de esfuerzos que hagan posible un uso eficiente de los ya asignados, y de los que se soliciten en el futuro. En segundo lugar, porque si hay un espacio del sistema educativo nacional donde es preciso conjugar los aportes, gestión y administración del sector público y el privado es, precisamente, el de la ETP; no hay mayores antecedentes en la región americana donde la corresponsabilidad pública y privada en el financiamiento de estas modalidades no esté debidamente consagrada en las normas que ordenan el sector.

El proceso de institucionalización de la ETP conlleva, entre sus principales aspectos, el diseño de modalidades innovadoras en la materia, y donde el papel del sector público y de la iniciativa privada resultan cruciales en la definición de nuevos mecanismos y fuentes de financiamiento, y en especial, en la determinación de prioridades, en la asignación de los recursos y la gestión de los mismos. Si no se dispone de los recursos financieros necesarios, resultará difícil acometer la tarea de ampliar la cobertura de servicios a los que se les exige calidad, pertinencia y equidad.

En la actualidad, las fórmulas de financiamiento adoptadas en el país son de lo más variadas. Si bien debe reconocerse que estas modalidades cuentan con recursos provenientes de diversas fuentes, deben enfatizarse dos hechos. El primero, que los montos manejados por el Ministerio de Educación para la educación técnica y tecnológica se agotan en la atención del pago de la nómina salarial, pago de becas y los gastos corrientes; es decir, el margen que queda para inversiones en infraestructura física y reingeniería técnico-pedagógica es mínimo. Al mismo tiempo, todo lo que se relaciona con la innovación de estos aspectos que se acaban de aludir descansa en los aportes de la cooperación internacional; y ningún proceso sustentable, permanente y duradero puede basarse, como hasta el presente, en recursos circunstanciales y de duración limitada; o, lo que es lo mismo, definidos por coyunturas políticas y financieras que escapan al control de la conducción educativa.

En todo caso, debe reconocerse que en el país ya existen fórmulas originales en cuanto a la implementación de modelos sostenibles de financiamiento donde participan el sector público y el privado. Un análisis de las experiencias exitosas, y un ejercicio de modelización de las mismas, pueden constituirse en auspiciosos puntos de partida para afrontar este desafío.

El tema de los costos es otro asunto de relevancia. También en este caso se advierten enormes disparidades en cuanto a la determinación de los costos de los programas que llevan a cabo las distintas instancias que operan en la ETP. Si bien no existen estudios rigurosos sobre la materia, es dable percibir que cada entidad maneja metodologías disímiles y cifras difíciles de ser compatibilizadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abdala, E. (2011). *Aproximaciones al sistema nacional de capacitación y formación profesional en El Salvador*. Santiago de Chile: CEPAL. Colección Documentos de Proyectos.
- Carana Corporation/Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL). (2010). *Formación y Trabajo*. Boletín N° 1. San Salvador: Carana Corporation.
- Carrasco Guzmán, Á. (2000). "Equidad de la educación en El Salvador" en *Revista de la CEPAL*. N° 70. Abril, 2000. Santiago de Chile: CEPAL. [págs. 161 y ss.].
- Corporación Internacional de Desarrollo en Educación/FOMILENIO El Salvador. (2011). *Diagnóstico del Estado de la Formación Técnica y Profesional en El Salvador*. San Salvador: CIDE, Ministerio de Educación, INSAFORP.
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). 2009. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San Salvador: autor.
- Gobierno de El Salvador. (2011). *Plan Quinquenal de Desarrollo. 2010-2014*. San Salvador: autor [última actualización].
- Ministerio de Educación de El Salvador. (2008). *Fundamentos de la Educación Media Técnica y Superior Tecnológica. MEGATEC*. San Salvador: MINED.
- Ministerio de Educación de El Salvador, Programa Sigamos Estudiando. (2011). *Catálogo de Oferta Educativa. Promoción y orientación para especialidades del Bachillerato Técnico Vocacional y Educación Superior*. San Salvador: Vice Ministerio de Ciencia y Tecnología, Gerencia de Educación Media Técnica y Tecnológica.
- Ministerio de Educación de El Salvador, Programa Sigamos Estudiando, Fundación para la Educación Integral Salvadoreña. (2011). *Informe de Mercado Laboral "Electrotecnia"*. San Salvador: Vice Ministerio de Ciencia y Tecnología, Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica.
- Ministerio de Educación de El Salvador, Programa Sigamos Estudiando, Fundación para la Educación Integral Salvadoreña. (2011). *Informe de Mercado Laboral "Mecánica General"*. San Salvador: Vice Ministerio de Ciencia y Tecnología, Gerencia de Educación Técnica y Tecnológica.
- INSAFORP. (2006/2010). *Memoria de Labores*. San Salvador: INSAFORP [Memorias Correspondientes a los años 2006, 2007, 2008, 2009, y 2010].
- INSAFORP. (2006). *Política Nacional de Formación Profesional*. San Salvador: INSAFORP.
- INSAFORP. ([s/f]). Normativa para la acreditación de programas y reconocimiento de centros colaboradores. San Salvador: INSAFORP.
- International Monetary Fund, IMF. (2011). *El Salvador: Third Review under the standby arrangement. Staff Report*. Washington, D. C.: IMF.
- International Finance Corporation, The World Bank. (2011). *El Salvador Country Profile 2010*. Washington D.C.: The World Bank [Enterprise Surveys Series].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2008). *Informe de Desarrollo Humano en El Salvador. 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuesta para un nuevo modelo de desarrollo*. San Salvador: PNUD con el apoyo financiero de USAID y GIZ.
- Universidad Don Bosco. (2011). *La formación técnico vocacional en la Universidad Don Bosco. Informe preparado para evaluación desarrollada por UNESCO-MINED*. Ciudadela Don Bosco: autor.

UNESCO/Oficina Internacional de Educación, OIE., (2011). *Datos Mundiales de Educación. VII Ed. 2010/2011*. Ginebra: OIE.

UNESCO/ Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, OREALC. (2011). *Panorama Educativo 2010: desafíos pendientes*. Santiago de Chile: autor.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2009). *Trends in international migrant stock: the 2008 revision*. New York, N.Y.: United Nations.

United States Agency International Development/CARANA Corporation. (2010). *Sondeo de la situación de la empleabilidad en El Salvador. Informe Final*. San Salvador: Carana Corporation.

Weller, J. (Comp.). 2010. *Mercado laboral y diálogo social en El Salvador*. Santiago de Chile: CEPAL/AECID.

World Economic Forum. (2011). *The Global Competitiveness Report. 2011-2012*. Geneva: autor.

U NESCO centra su estrategia dentro del campo de la Enseñanza y la Formación Técnica y Profesional (EFTP) en reforzar el apoyo a los estados miembros para que logren alcanzar la mejora de sus sistemas de EFTP y para que puedan contribuir al debate internacional que ocupa este tema.

La estrategia EFPT pretende contribuir activamente al logro de los Objetivos de la Educación para Todos (EPT) y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) dando prioridad a la mejora en el acceso, la inclusión y la equidad en la educación, para alcanzar en último término un desarrollo sostenible y una cultura de paz.

Este informe presenta las conclusiones de la revisión de estas políticas realizada en El Salvador, en donde el gobierno se enfrenta a desafíos importantes como son: recuperar la senda del crecimiento económico sostenido del país, dotar de una mayor calidad y cobertura en lo que respecta al sistema educativo tanto técnico como universitario a la vez que articular el desarrollo de los sectores estratégicos definidos en el Plan Quinquenal 2010–2014 e implementar políticas activas de empleo que favorezcan la inserción de los jóvenes en el ámbito profesional.

Este análisis de la Educación Técnica y Profesional en El Salvador identifica los elementos críticos presentes en la actualidad, entre los cuales destacan: las dificultades de articulación de la oferta formativa, la importancia de mejorar la calidad y pertinencia de los programas, la necesidad de construir una institucionalidad basada en instrumentos legales que ordenen el esfuerzo formativo nacional, la relevancia que adquieren las alianzas público/privadas, y el compromiso con los procesos de descentralización y autonomía de la gestión.