

*Informes de Seguimiento PREAL*

2015

# EL SALVADOR

## El Estado de las Políticas Públicas Docentes

*Helga Cuéllar-Marchelli  
Departamento de Estudios Sociales de FUSADES*

INTER-AMERICAN  
DIALOGUE

 **FUSADES**  
Fundación Salvadoreña para  
el Desarrollo Económico y Social

*Informes de Seguimiento PREAL*

2015

# EL SALVADOR

## El Estado de las Políticas Públicas Docentes

*Helga Cuéllar-Marchelli*  
*Departamento de Estudios Sociales de FUSADES*

INTER-AMERICAN  
DIALOGUE

 **FUSADES**  
Fundación Salvadoreña para  
el Desarrollo Económico y Social

# Contenidos

# Índice

Misión	4
Agradecimientos	5
Resumen ejecutivo	6
La educación que tenemos no es la que queremos	8
Estado de la política docente	11
Preparar el campo para una enseñanza efectiva	11
• Poca claridad acerca de las expectativas para estudiantes y docentes	11
• Aún no se logran maximizar las oportunidades de aprendizaje en el aula	13
• Es necesario asegurar estándares mínimos de calidad en la formación de docentes	15
Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos	19

• Los criterios para seleccionar a los mejores candidatos para ser docentes deben ser revisados	19
• Es imperativo establecer una estructura que atraiga y retenga a los más talentosos	22
• Es vital mejorar los sistemas de apoyo a los docentes para mejorar su práctica	24
Gestionar para un buen desempeño	25
• Una tarea pendiente es la realización de evaluaciones de docentes regulares y de alta calidad que tomen en cuenta el aprendizaje de los estudiantes	25
• Hace falta reconocer el buen desempeño y establecer mecanismos para enfrentar el desempeño débil	26
• Proveer una instrucción de calidad a los jóvenes más necesitados	27
Recomendaciones: acciones para mejorar las políticas docentes	28
Bibliografía	33
Notas de final	37

# Siglas utilizadas

APREMAT	Apoyo al Proceso de Reforma en la Educación Media Área Técnica
ATP	Asistente Técnico Pedagógico
CdA	Comisión de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior
CE	Centro escolar
CUM	Coficiente de Unidades de Mérito
DD	Dirección Departamental
DES	Departamento de Estudios Sociales, FUSADES
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
DNDH	Dirección Nacional de Desarrollo Humano
ECAP	Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ESEN	Escuela Superior de Economía y Negocios
ESMA	Escuela Superior de Maestros
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GOES	Gobierno de El Salvador
IEESES	Instituto Especializado de Educación Superior El Espíritu Santo
MINED	Ministerio de Educación
PAES	Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TC	Tribunal Calificador
TIMSS	Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (por sus siglas en inglés)
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UPES	Universidad Pedagógica de El Salvador

# Misión

Hay una creciente preocupación en Centroamérica y República Dominicana con respecto a la calidad de la educación. Las escuelas públicas de los países no están logrando enseñar las habilidades que los niños y jóvenes necesitan para insertarse exitosamente en el mercado laboral y contribuir productivamente a la sociedad, especialmente a aquellos estudiantes en situación de vulnerabilidad. Los expertos coinciden en que la calidad docente es el factor más importante, por el lado de la escuela, para el aprendizaje estudiantil.

A pesar de la importancia de los docentes en la promoción de los aprendizajes, en la mayoría de los países de esta región los sistemas de reclutamiento, formación, retención y apoyo de maestros son todavía inadecuados. Además, los grupos de interés que más deberían involucrarse con los gobiernos para exigir mejoras en la enseñanza y el aprendizaje estudiantil –los padres de familia, los empresarios y la sociedad en general– en muchos casos quedan al margen del debate.

Los Informes de Seguimiento de Política Docente de PREAL buscan contribuir a generar debates informados sobre políticas públicas docentes a través de estudios nacionales que den cuenta, de manera sistemática, del estado y el alcance de estas políticas sobre el conjunto de escuelas de cada país. Esta serie de informes se concentra en Guatemala, Honduras, El Salvador y República Dominicana. Los informes, publicados por el Diálogo Interamericano en conjunto con socios nacionales, intentan presentar un marco común que defina y monitoree algunos elementos clave de una buena política docente y permita darles seguimiento en el tiempo.

En un marco de diversidad, los informes buscan fomentar una discusión inclusiva entre actores

nacionales sobre cómo fortalecer la profesión docente y hacer recomendaciones para próximos pasos. Específicamente, los informes buscan:

- 1) Instalar a la política docente como una prioridad en la agenda pública, ampliando su cobertura para incluir temas, más allá del tradicional énfasis en los salarios y la formación.
- 2) Promover el debate informado y buscar consensos entre actores sobre maneras de mejorar la enseñanza (y los aprendizajes) a través de mejores políticas docentes.
- 3) Fortalecer y apoyar a los esfuerzos de la sociedad civil en favor de mejorar el diseño e implementación de la política docente y, de esa manera, contribuir a mejorar la calidad de la educación.

Generar mayor conocimiento y recomendaciones de política pública sobre la profesión docente es uno de los temas prioritarios en la agenda de investigación del Departamento de Estudios Sociales (DES) de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). La producción del informe sobre ***“El estado de las políticas públicas docentes: Informe de seguimiento de El Salvador”***, con el apoyo y bajo la coordinación de PREAL, reforzará los esfuerzos de ambas instituciones orientados a elevar la calidad de los aprendizajes, centrando la atención en cómo fortalecer la formación de los maestros y su labor en las aulas. La expectativa es que este informe sirva de referencia e insumo en la búsqueda de las mejores soluciones para lograr la excelencia de la educación en El Salvador y otros países de la región.

# Agradecimientos

La elaboración de este informe fue posible gracias al apoyo del Fondo Temático para el Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo, creado con aportes del Gobierno de la República Popular de China. Sin embargo, los contenidos son responsabilidad exclusiva de FUSADES y del Diálogo Interamericano.

Para la realización de este informe también ha sido clave el apoyo del MINED a través del Ing. Carlos Canjura, Ministro de Educación; Lic. Renzo Valencia, Director Nacional de Educación; Dr. Fernando Guerrero, Director de Planificación; Ing. José Francisco Marroquín, Director Nacional de Educación Superior, Lic. José Amílcar Osorio, Dirección de Educación Superior; Lic. Luis Armando González, Director Nacional de Formación Continua; y, Dr. Héctor Samour, quien fue Viceministro de Educación de febrero de 2012 a mayo de 2014. También se reconocen los interesantes aportes del Lic. Israel Montano, Secretario General y Lcda. Francisca Iraheta, Jefe de Secretarías Departamentales, ambos de la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños, ANDES 21 de Junio; Lic. Mauricio Trejo, Jefe del Departamento de Educación de la Universidad

Centroamericana José Simeón Cañas, UCA; Sor Elsa América Mendoza, (Rectora), Lic. José Israel Rivas (Vicerrector) y Lic. José Pérez del Instituto Especializado de Educación Superior El Espíritu Santo, IEESES; y Lic. Jorge Escobar, Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Pedagógica de El Salvador, UPES.

Además se agradecen la contribución de la Lcda. Juana Mabel Hernández, quien realizó una caracterización de los docentes del sistema educativo salvadoreño, trabajo que sirvió de insumo para el análisis; y el excelente apoyo brindado por la Lcda. Gabriela Góchez, investigadora del Departamento de Estudios Sociales de FUSADES, en la sistematización de información y la elaboración de gráficas y cuadros usados en la preparación de este informe. También, especiales agradecimientos a Yolanda Cabrera de González, por la revisión editorial minuciosa y al equipo de PREAL: Tamara Ortega, por sus valiosos comentarios a las versiones preliminares de este informe; y a Ariel Fizbein y Federico Sucre por la orientación oportuna y su entusiasmo en la conducción de este ejercicio de análisis sobre las políticas públicas docentes.

# Resumen ejecutivo

En El Salvador, uno de los principales desafíos es asegurar el acceso universal a una educación de calidad; para lograrlo, es necesario que los esfuerzos de política educativa se concentren en mejorar los ambientes escolares, y especialmente en asegurar una docencia de alta calidad y fortalecer la capacidad para administrar y transformar los recursos existentes en aprendizaje de los estudiantes. Si contar con excelentes maestros es uno de los atributos más importantes que deben tener las escuelas para producir los mejores resultados (Bruns & Luque, 2014; Hanushek, 2011; Hanushek & Rivkin, 2006), es claro, que para avanzar en esta dirección se requiere aumentar el conocimiento y el debate calificado, a fin de comprender cuáles aspectos de la profesión deben reforzarse y cómo hacerlo.

El presente informe analiza el estado de las políticas públicas docentes en El Salvador con base en la mejor evidencia y literatura disponible que ha sido publicada en la última década. Es importante señalar que en el país aún no existe un sistema de información que provea estadísticas periódicas sobre la profesión docente; y, la existente se refiere mayormente al sector público. Además, las investigaciones y estudios sobre el tema se han concentrado más en la selección y formación de docentes, que en el ejercicio de la profesión y aquellos factores que determinan su efectividad. Muy poco se conoce sobre quiénes son los docentes, cuáles son las ventajas y limitaciones de los esquemas de apoyo para mejorar su práctica, cómo gestionar el buen desempeño y cuáles son las formas de participación en gremios o asociaciones magisteriales que pueden favorecer el diseño e implementación de reformas orientadas a mejorar la calidad de la educación. Por consiguiente, este trabajo no constituye un examen exhaustivo ni del quehacer docente ni de todas las políticas públicas que

lo determinan, sino más bien se enfoca en reflexionar sobre algunos aspectos claves al respecto. Su objetivo es orientar y provocar ideas que sirvan como punto de partida en la formulación e implementación de políticas públicas docentes que sean efectivas y cuenten con indicadores para darles seguimiento en el tiempo.

El informe está estructurado en tres secciones. En la primera, se describe brevemente cuál es el estado de la educación y cuáles son las características de los docentes que tienen bajo su responsabilidad la misión de potenciar las capacidades de las personas desde las escuelas. El estado de la política pública en esta materia, desde los estándares profesionales hasta cómo identificar y mantener a los mejores maestros en las aulas, se examina en la segunda sección. Y, en la tercera, se proponen algunas acciones para fortalecer esta profesión, incluyendo un listado de posibles indicadores de seguimiento y evaluación para facilitar la toma de decisiones de políticas públicas docentes.

El siguiente cuadro resume brevemente el estado de varias políticas públicas docentes en El Salvador. Al respecto, es evidente que se ha ido avanzando en la dirección correcta en lo que respecta a qué se espera de los docentes y los estudiantes, las regulaciones sobre la formación inicial y la definición de criterios cada vez más estrictos para entrar en la profesión. Sin embargo, los mayores desafíos de política pública están relacionados fundamentalmente con el establecimiento de salarios e incentivos para atraer y retener a los más talentosos, la creación de un sistema de información y evaluación que ayude a mejorar la práctica docente, y la definición de mejores mecanismos para promover y reconocer el buen desempeño.

# Informe de seguimiento

## Preparar el campo para una enseñanza efectiva

<p><b>Expectativas claras para estudiantes y docentes.</b></p> <p><i>Existe un perfil docente para cada especialidad de profesorado, pero este no parte de un estándar claro de características comunes, ni está vinculado a indicadores de logro. Los estándares para docentes y estudiantes que existen no han sido ampliamente difundidos.</i></p>	✓
<p><b>Maximizar oportunidades para aprendizaje en el aula.</b></p> <p><i>El tiempo real de instrucción se ve reducido por el ausentismo de docentes y estudiantes, invertir mucho tiempo en copiar del pizarrón y la indisciplina. Muchos maestros imparten asignaturas distintas a la especialidad que poseen.</i></p>	X
<p><b>Formación de docentes de alta calidad.</b></p> <p><i>Se ha normado la formación inicial, pero es necesario asegurar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad de las instituciones formadoras y su acoplamiento a la dinámica del mercado laboral. La formación continua es una prioridad y el reto es avanzar hacia una estrategia de profesionalización docente de mediano y largo plazo que sea sostenible.</i></p>	✓

## Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos

<p><b>Seleccionar los mejores candidatos para ser docentes.</b></p> <p><i>Los criterios de ingreso a la formación inicial y certificación al completar estudios de profesorado han sido cada vez más estrictos; pero, los docentes que ganan un cargo permanente en el sector público son seleccionados con base en sus años de antigüedad en lugar de sus destrezas.</i></p>	✓
<p><b>Establecer una estructura que atrae y retiene a los más talentosos.</b></p> <p><i>Los docentes no obtienen aumentos salariales con base en su desempeño y es pequeña la diferencia en remuneraciones entre los docentes con título de profesor y licenciatura. No hay suficientes oportunidades de desarrollo profesional.</i></p>	X
<p><b>Apoyar a los docentes para mejorar su práctica.</b></p> <p><i>Todavía no existe un sistema sólido de información, evaluación e intervención en las escuelas enfocado en mejorar la práctica docente. Los indicadores sobre calidad educativa son limitados y no se usan adecuadamente en la toma de decisiones. Es vital fortalecer el liderazgo del director.</i></p>	X

## Gestionar para un buen desempeño

<p><b>Evaluaciones de docentes regulares y de alta calidad que toman en cuenta el aprendizaje de los estudiantes.</b></p> <p><i>Existe un sistema de evaluación de la gestión de los centros escolares públicos, pero aún no se realizan evaluaciones del desempeño docente. Los intentos de establecer estímulos vinculados con los resultados de los aprendizajes no han funcionado.</i></p>	X
<p><b>Reconocer buen desempeño y establecer mecanismos para enfrentar desempeño débil.</b></p> <p><i>No hay incentivos para promover o reconocer el buen desempeño. Tampoco hay períodos de prueba antes de ser contratado para ocupar un cargo permanente en el sistema público, ni mecanismos de recertificación profesional.</i></p>	X
<p><b>Proveer una instrucción de calidad a los jóvenes más necesitados.</b></p> <p><i>No se cuenta con suficiente información que permita saber en qué medida los jóvenes más necesitados son atendidos por maestros con demostrada capacidad.</i></p>	?

- ✓ Sí ha abordado el tema exitosamente    ✓ Hay algún progreso    X No ha abordado el tema exitosamente  
 ? No hay suficiente información

## La educación que tenemos no es la que queremos

La educación permite que las personas adquieran habilidades y destrezas para vivir y trabajar; promoviendo no solo la competitividad y el crecimiento sino también la igualdad de oportunidades, la inclusión social y la construcción de una sociedad democrática. Si bien se reconoce a la educación como un pilar importante dentro de la política social, no todos los salvadoreños cuentan con las mismas oportunidades de acceso a la escuela o a una formación integral de calidad. Esto limita sus capacidades para entrar al mercado laboral, integrarse a la sociedad y desenvolverse exitosamente en la vida.

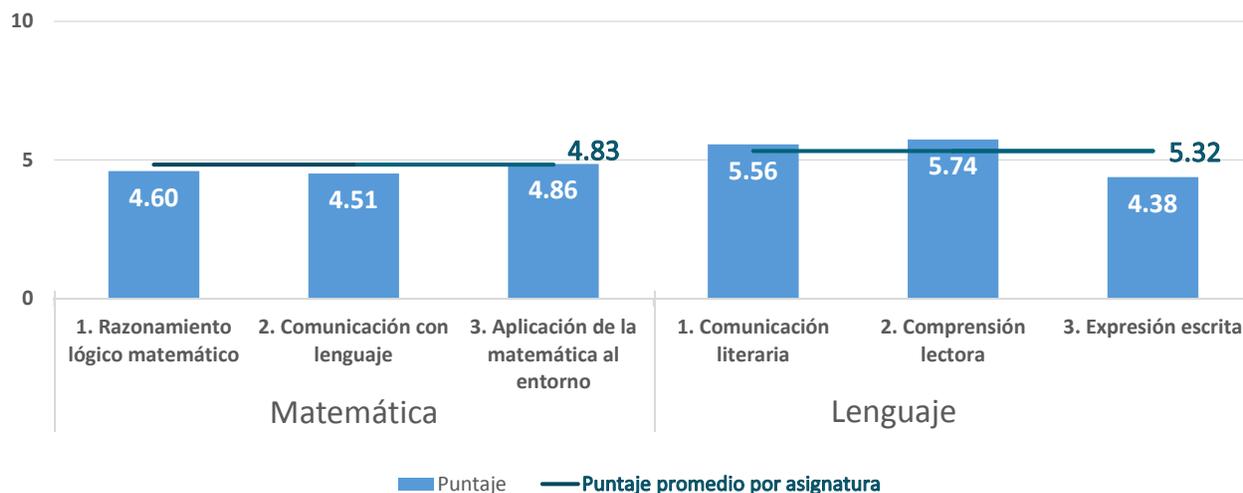
Según los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013 (DIGESTYC, 2014) se estima que 11.8% de la población de diez años y más no sabe leer ni escribir; y, la escolaridad promedio del mismo grupo poblacional apenas alcanza seis años y medio de estudio, siendo inferior a los cinco grados para las personas en las áreas rurales.

La cobertura se mantiene baja en la educación preescolar y secundaria, lo cual se traduce en limitadas oportunidades para que los jóvenes continúen estudios superiores y opten por empleos bien remunerados. Solamente uno de cada 100 niños recibe educación inicial (0-3 años), 56 de cada 100 infantes de 4-6 años están matriculados en parvularia y apenas 38 de cada 100 jóvenes de 16 a 18 años de edad se encuentran estudiando educación media (bachillerato)<sup>1</sup>. También es importante destacar que la tasa neta de matrícula en primaria ha disminuido de 93.9% a 88% en los últimos

cinco años (MINED, 2014). Los problemas de ingreso y permanencia en la escuela pueden deberse, en parte, al elevado costo de oportunidad de asistir a la escuela para los hogares de bajos ingresos y la baja calidad de los servicios educativos. A esto puede sumarse el impacto de la violencia e inseguridad que sufre el país que, en algunos casos, podría ocasionar deserciones o traslados tanto de maestros como estudiantes, desestabilizando los procesos de aprendizaje (Cuéllar-Marchelli, 2014 y 2010). Según la Policía Nacional Civil, de 2009 a 2014, se cuentan 1,571 casos de violencia escolar<sup>2</sup>. Solo durante el primer semestre de 2014, se reportaron diecinueve estudiantes y un docente asesinados, veintinueve extorsiones y cuarenta y siete amenazas.

Además, la calidad educativa está lejos de contribuir al desarrollo integral de las personas (Cuéllar-Marchelli, 2011 y 2008). Los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales<sup>3</sup> muestran que el rendimiento académico de los estudiantes de primaria y educación media es deficiente. En promedio, en las pruebas nacionales de los últimos cinco años, tanto los estudiantes de tercero, sexto y noveno grado como los egresados de bachillerato, mantienen un puntaje global cercano a 5.0 en una escala donde 10 es el puntaje máximo (MINED 2014a y 2012). Al examinar las competencias de un estudiante promedio en la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES) en matemática y lenguaje, se advierte que su puntaje es relativamente bajo en su capacidad para razonar lógicamente, aplicar los conceptos al entorno, comprender los textos y comunicar efectivamente sus pensamientos (MINED, 2013); esto significa que, en general, predomina el conocimiento memorístico, la capacidad de recordar conceptos simples y de clasificar e interpretar información sin llegar a dominar análisis complejos (gráfica 1).

# Gráfica 1: Resultados de la PAES 2013 por competencia en matemática y lenguaje



Fuente: MINED, 2013.

El sistema educativo es fundamentalmente público y los docentes laboran en contextos diferentes, muchas veces sin contar con la formación y los apoyos adecuados. Según el Censo Escolar de 2013, el 86.1% de 1.6 millones de estudiantes matriculados, desde la educación inicial hasta el bachillerato, se concentra en 5,172 escuelas públicas de un total de 6,062 centros (públicos y privados). El sector público emplea a cerca del 81.1% de 56,386 maestros activos, de los cuales casi la mitad ejerce su profesión en centros escolares rurales. Se estima que 465 centros escolares son unidocentes y 790 bidocentes, por lo que los maestros en estas escuelas atienden a estudiantes de diferentes grados y edades en una misma aula. Otras 1,447 escuelas apenas cuentan con hasta cinco docentes y no siempre reciben la asesoría técnica y los recursos adecuados para ofrecer servicios educativos de calidad. Quienes trabajan en escuelas muy pequeñas o unidocentes, además de atender aulas multigrado deben realizar tareas administrativas, limitándose así su tiempo para atender aspectos pedagógicos asociados con las necesidades de aprendizaje en el aula. Cabe mencionar que, por lo general, los directores de las escuelas carecen de formación inicial en gestión escolar; por lo que a muchos les corresponde aprender el oficio en la marcha.

Otra limitación importante está relacionada con los déficits en infraestructura y equipamiento. Alrededor de

3,300 escuelas no cumplen con todas las condiciones adecuadas para ofrecer un buen servicio y 837 están ubicadas en zonas vulnerables a deslizamientos e inundaciones. Cerca de la mitad de las escuelas públicas tienen más de sesenta años, y muchas de ellas no han recibido el mantenimiento apropiado. Vale destacar que el 47% de los inmuebles no están debidamente inscritos en el registro de propiedad a nombre del Ministerio de Educación (MINED), por lo que resulta difícil iniciar acciones para mejorar dichas instalaciones<sup>4</sup>. Aunque la mayoría de escuelas cuenta con servicio de energía eléctrica y agua potable, se estima que un tercio de las rurales aún no recibe agua por cañería. Solamente 28 de cada 100 centros públicos tienen centro de cómputo y 6 de cada 100 poseen conexión a Internet, a diferencia del sector privado en donde un poco más del 80% de los centros cuenta con ambos servicios. Se espera que esta situación pueda ser solventada a través de la implementación de la Política de Infraestructura Educativa lanzada en noviembre de 2014 (MINED, 2014b). Un maestro o un director sin la formación y el apoyo suficiente para desenvolverse exitosamente en escuelas que sufren múltiples carencias, difícilmente podría brindar a sus estudiantes la calidad que merecen. Sin duda, hace falta una política eficaz de desarrollo y apoyo a la profesión docente, que incluya mejoras sustanciales en la infraestructura y equipamiento de las escuelas, así como un sistema

sólido de evaluación y responsabilidad por los resultados educativos que promueva la mejora continua (FUSADES, 2008 y ESEN, 2013).

Para transformar la educación se necesita no solo tener claridad sobre cuáles son las prioridades sino también financiamiento. El presupuesto público asignado a educación se ha duplicado en los últimos diez años hasta alcanzar US\$914.3 millones en 2015 (3.5% del Producto Interno Bruto). Esto ha ocurrido a pesar de las restricciones fiscales crecientes y los efectos negativos del bajo crecimiento en la economía, lo cual reafirma la importancia que mantiene el sector de educación en la política social. Pero, para mejorar de manera sostenida la calidad educativa se requiere recursos adicionales, que deberían ser contemplados en las proyecciones futuras del presupuesto público (Cuéllar-Marchelli, Calderón y Herrera, 2014).

El debate predominante sobre las políticas públicas docentes ha girado en torno a la dignificación de la profesión<sup>5</sup>. Esta expresión ha tendido a asociarse con aumentos salariales y la ampliación del seguro de salud, el seguro de vida y la pensión por vejez. Muy poco se ha discutido, al menos públicamente, sobre cuál debería ser la razón principal que justifique las demandas por mayores remuneraciones y beneficios para los docentes. En realidad, más allá de los salarios y los incentivos, el propósito de dignificar la docencia debería ser promover la calidad educativa y esto implicaría reconocer la necesidad de mejorar otros aspectos que también afectan en el desempeño de esta carrera profesional. Al respecto, varias asociaciones y sindicatos de maestros han señalado otros problemas que también les aquejan, entre los que se destacan: la violencia escolar, la falta de capacitación y los atrasos en la entrega del presupuesto

para gastos de funcionamiento de los centros escolares, el cual, además, tildan de insuficiente. En definitiva, son estas condiciones de trabajo que enfrentan muchos docentes del sistema público, las que influyen negativamente no solo en la calidad educativa sino también en el atractivo por seguir esta profesión y su valoración en la sociedad.

En noviembre de 2012, el MINED presentó la Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente, pero su implementación ha avanzado lentamente. En 2014, la nueva administración de gobierno ha señalado su interés por garantizar la calidad e integralidad de la educación. De hecho, la primera línea de acción del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 para el sector de educación es: "Fortalecer la calidad y el desempeño del personal docente" (GOES, 2015, pág. 119). Consecuentemente, uno de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Educación 2014-2019 será la creación del Sistema Nacional de Formación Docente. Además, se buscará la dignificación del magisterio mediante la revisión de las políticas públicas en lo que respecta a: los requisitos de selección y permanencia en la carrera docente, la formación inicial y en servicio, los salarios e incentivos y los mecanismos de evaluación del desempeño (Canjura Linares, 2014). La expectativa es que también se puedan ejecutar otras medidas complementarias para asegurar que los maestros gocen de las condiciones laborales que les permitan desempeñarse mejor en el cumplimiento de la misión de la educación desde las aulas.

A continuación se resume cuál es el estado de la política docente, con el propósito de aportar insumos que orienten la discusión sobre algunos avances y aspectos clave que deberían considerarse para fortalecer esta profesión.

# Estado de la política docente

La política docente comprende tres dimensiones fundamentales que están íntimamente relacionadas. La primera se refiere a preparar el campo para una enseñanza efectiva, contando con estándares mínimos y una formación docente de calidad. La segunda consiste en reclutar, seleccionar y mantener a docentes calificados en el sistema educativo; y, la tercera está relacionada con los mecanismos para lograr una gestión efectiva de la profesión docente y reconocer el buen desempeño.

Tanto en el ámbito global como de la región de América Latina y el Caribe, existe una creciente preocupación por mejorar la calidad de los aprendizajes a través de

fortalecer la profesión docente (UNESCO, 2012). No se trata únicamente de contar con el número necesario de maestros para reducir brechas de acceso y rezago escolar, sino de asegurar que quienes ingresen y permanezcan en esta carrera sean competentes y cumplan con ciertos estándares de calidad educativa (UNESCO, 2006b).

Al examinar la evidencia disponible sobre la situación de la docencia en El Salvador, se advierten varios nudos críticos que se deben superar para elevar su valoración social y su calidad, los cuales se examinan a continuación.

## *Preparar el campo para una enseñanza efectiva*

### ▪ **Poca claridad acerca de las expectativas para estudiantes y docentes**

Lograr una enseñanza efectiva es difícil si no se tiene claridad sobre qué se espera de los maestros y los estudiantes. Los estándares de aprendizaje han ganado protagonismo en el ámbito internacional (Bourgonje y Tromp, 2011) y la región latinoamericana como instrumentos técnicos y de política que permiten controlar la calidad de las escuelas, la efectividad de los docentes y el desempeño de los estudiantes (Ferrer, 2009). Son estándares de contenido cuando describen los elementos conceptuales y procedimentales –teóricos y prácticos– que deben ser enseñados y aprendidos; y, de desempeño cuando se refieren a indicadores de logro en el proceso de aprendizaje que pueden ser monitoreados periódicamente. Por consiguiente, los estándares de aprendizaje deben estar debidamente articulados con el currículo y los mecanismos de evaluación, a fin de proporcionar evidencia sobre los avances en la consecución de metas educativas.

Los estándares docentes, en particular, pueden utilizarse para evaluar y desarrollar competencias profesionales (Danielson, 2011). Ellos sirven de referencia para evaluar la práctica docente en diferentes puntos de la

carrera, ya sea al culminar la formación inicial y poder aplicar a un empleo en el sistema escolar, para adquirir una certificación posterior, aspirar a convertirse en tutor, solicitar un ascenso en el escalafón salarial o tener derecho a un incentivo. También son de gran utilidad para los mismos docentes, quienes pueden autoevaluarse y estructurar su propio programa de desarrollo profesional.

En El Salvador, las reformas impulsadas a mediados de la década de los noventa, incluyeron la definición de nuevos estándares, los cuales han venido afinándose con el tiempo, sin llegar a resolver algunos vacíos relacionados con su concepción y aplicación. En los “Fundamentos curriculares de la educación nacional” (MINED, 1999), se establece que el currículo debe tener un enfoque humanista, constructivista y socialmente comprometido. También se definen lineamientos sobre la organización curricular de todos los niveles educativos (perfil de los estudiantes y objetivos) el uso pedagógico del tiempo en el aula, la organización del espacio y las características que se deben forjar en los docentes a través de la formación y capacitación (recuadro 1). Así, el perfil del docente se resume en dos grandes atributos: ser facilitador de los aprendizajes y miembro de la comunidad educativa (MINED 1999a).

## Recuadro 1. Características que se deben forjar en los docentes desde la formación y capacitación

Los procesos establecidos para la formación docente deben permitir que los maestros y maestras del país cumplan con las siguientes características y requisitos:

- Hacer suyos los fines y objetivos de la educación nacional, los planes que la ponen en práctica, la filosofía educativa, la teoría curricular y las metodologías necesarias para aplicarlas creativamente.
- Constituirse en líderes democráticos del proceso educativo.
- Prepararse integralmente contemplando los campos filosófico, psico-pedagógico, socio-antropológico, científico y tecno-pedagógico. Estos fundamentos les permitirán desarrollar concepciones, valores, conocimientos y herramientas para su acción educativo-formativa.
- Demostrar vocación docente, como elevada expresión de la vocación de servicio a la comunidad.
- Desarrollar nuevas habilidades para ocupar el rol de facilitadores y guías competentes e interesados por los aprendizajes de sus alumnos(as); ubicarse junto a ellos, tomando en cuenta sus experiencias previas para apoyarlos en su aventura hacia el ser y el saber.
- No juzgar ni penalizar los errores, sino valorarlos y usarlos como fuentes de aprendizaje.
- Enseñar a aprender, promover al hombre y a la mujer como actores inteligentes, sensibles, creativos, comprometidos, seguros de su valor y capaces de trabajar colectivamente por el bien común.
- Ser capaces de admitir que no lo saben todo y que pueden equivocarse, que el conocimiento no es absoluto y que nadie es dueño de la verdad.
- Respetar profundamente a cada persona cuya formación le ha sido confiada; ser capaz de trabajar en equipo con sus alumnos y sus colegas; de promover un clima de armonía, de entusiasmo, de cooperación y de trabajo creativo.

La capacitación será funcional, es decir, estructurada para responder a los desafíos que la Reforma Educativa y el currículo nacional plantean a los maestros(as), traducidos en proyectos específicos de innovación y mejoramiento cualitativo de la educación en cada aula y en cada institución.

Fuente: MINED (1999). Fundamentos curriculares de la educación nacional (29-30). San Salvador.

Los planes de estudio de profesorado por especialidad, que están vigentes desde finales de 2012, para cada nivel desde la educación inicial hasta el bachillerato, incluyen un perfil docente que no necesariamente está alineado con otros aspectos del sistema. Cada uno lista una serie de competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) específicas según sea la asignatura – matemática, lenguaje, ciencias naturales, etc. Pero estos no necesariamente parten de un perfil genérico o común articulado con los criterios de entrada al magisterio, la evaluación docente y el desarrollo profesional. Además, hay un mayor énfasis en la definición de estándares de contenido, los cuales no están adecuadamente articulados a indicadores de logro que permitan evaluar el grado de dominio de la especialidad y la capacidad para enseñar. Esto último se refiere a la habilidad para crear ambientes positivos para el aprendizaje, saber

planificar bien una clase, usar efectivamente el tiempo de instrucción, entre otras capacidades. Por otra parte, estos estándares no han sido ampliamente socializados y difundidos en la comunidad educativa, de modo que, en la práctica, pareciera que aún no existe consenso sobre lo esencial. A pesar de los avances, la importancia de evaluar el desempeño de docentes y estudiantes a partir de ciertos estándares no es del todo comprendida por muchos actores del sistema educativo. Contar con estándares demuestra que la docencia es una profesión que tiene una metodología y un lenguaje propio, cuya aplicación propicia mejoras de calidad. Por ende, es imprescindible asumir con mayor seriedad la ética profesional, los conocimientos y las capacidades que se deben poseer para el buen desempeño de esta profesión. También es necesario contar con los mecanismos de evaluación adecuados para verificar si

las autoridades educativas, las instituciones formadoras y los mismos docentes están logrando desarrollar y fortalecer las competencias requeridas.

En el caso de las expectativas de aprendizaje para los estudiantes, aunque los programas de estudio incluyen las competencias a desarrollar y se cuenta con mecanismos para su evaluación, estas no siempre son conocidas en las aulas. No hay estudios que den luces sobre el alcance de este problema, pero consultas a expertos<sup>6</sup> sugieren que algunos docentes desconocen qué esperar de los estudiantes, otros no se apegan con rigor al cumplimiento de los objetivos que deben alcanzar, y, muchos quizá no estén debidamente preparados ni cuentan con los recursos adecuados para poderlos lograr. Esto podría explicarse, en parte, por la poca difusión y la falta de sensibilización acerca de la importancia de guiar el trabajo con base en los estándares para producir mejores resultados educativos, además del inadecuado uso del tiempo de instrucción y los recursos, sumado al insuficiente apoyo que se brinda para maximizar las oportunidades de aprendizaje en el aula.

- **Aún no se logran maximizar las oportunidades de aprendizaje en el aula**

Las investigaciones realizadas en países en desarrollo coinciden en que los mayores impactos en la calidad de los aprendizajes se deben al tiempo efectivo dedicado a la instrucción, el aprovechamiento del contenido cubierto, la capacidad de enseñar del docente y el monitoreo constante del progreso de los estudiantes (Scheerens, 2004; Martinic, 1998). A estos factores, también se suman el uso de bibliotecas y la realización de tareas en casa como determinantes externos que también influyen positivamente (Fuller & Clarke, 1994). En el aula uno de los objetivos más importante es maximizar las oportunidades de aprendizaje. No se trata exclusivamente de expandir el número de días y horas asignadas para realizar actividades académicas en la escuela, sino de saber cómo administrar el tiempo de clase según el rendimiento y las capacidades de distintos

grupos de estudiantes, a fin de mantenerlos activos y motivados para aprender (Stallings, 1985 y 1980).

Un estudio realizado en 15,000 aulas y 2,700 escuelas de México D.F, Brasil, Jamaica, Perú, Honduras y Colombia, revela que en ninguno de estos países se asigna, al menos, el 85% del tiempo de clase a actividades académicas (Bruns & Luque, 2014, pág. 11). En el mejor de los casos, los docentes latinoamericanos estudiados dedicaron 65% a la instrucción, lo cual está lejos de ser una buena práctica. La evidencia señala que en los países estudiados, en promedio, por cada hora de clase, 20 minutos se pierden por razones de ausentismo del maestro, impuntualidad, conversar en la puerta del salón o terminar la clase antes de que suene la campana para poder retirarse temprano de la escuela. Si el requisito es cumplir un total de 200 días de instrucción, esto equivale a perder 40 días de trabajo en otras faenas. Adicionalmente, el mismo estudio señala que, la mayoría de docentes no fue capaz de mantener interesados y activos a sus estudiantes por más del 25% del tiempo. Las oportunidades de aprendizaje en el aula también eran más difíciles cuando los docentes carecían de suficiente apoyo para manejar salones en donde coexisten grupos de diferentes niveles y edades (aulas multigrado).

En el caso salvadoreño, es difícil saber con precisión en qué medida los maestros logran usar efectivamente el tiempo de clase. El monitoreo y seguimiento sobre el ejercicio docente es bastante limitado y no existe un sistema de información que reporte periódicamente cuántos maestros asisten a la escuela y cuánto es el porcentaje de tiempo que dedican a la instrucción. Alguna información sobre el ausentismo docente existe dispersa en los centros escolares y las unidades técnicas de las catorce direcciones departamentales del MINED. Pero esta se encuentra fragmentada y no existe un mecanismo para sistematizar la información y contar con un indicador confiable (Hernández, 2014 pág. 4). También se carece de estudios recientes, rigurosos y de alcance nacional sobre la instrucción en el aula y cómo los maestros planifican y organizan su tiempo.

Sin embargo, se especula que muchos maestros y estudiantes del sistema público asisten menos de los 200 días de clase mínimos establecidos en la Ley General

de Educación<sup>7</sup>; y que, adicionalmente, ambos enfrentan retos para promover los aprendizajes<sup>8</sup>. Entre estos retos se destacan la pérdida de tiempo de clase para hacer entrega de los uniformes, zapatos y libros gratuitos (Programa Paquete Escolar<sup>9</sup>), la inasistencia de docentes para asistir a reuniones o capacitaciones convocadas por el MINED, el ausentismo de los estudiantes, la baja calidad de la enseñanza en el aula y, en algunos casos, hasta el abandono de la escuela debido a amenazas o extorsiones<sup>10</sup>. Sin contar el efecto negativo de la violencia en el clima escolar, la situación percibida es semejante a la que experimentaban los centros escolares públicos hace una década, cuando, en promedio, apenas se cumplía con 160 días efectivos de clase; y, además, el tiempo real de instrucción se veía reducido por el ausentismo de docentes y estudiantes, invertir mucho tiempo en copiar del pizarrón debido a la falta de libros de texto y la indisciplina (Schiefelbein et al, 2005, pág. 37). También es posible que el tiempo de la clase sea invertido en actividades protocolarias, administrativas y logísticas; y, además, las prácticas pedagógicas

no necesariamente ayuden a construir aprendizajes significativos (MINED, 2012a).

Otro elemento que incide en la calidad del tiempo de instrucción de los docentes salvadoreños tiene relación con su dominio de los contenidos por asignatura y los métodos de aprendizaje. Al respecto, la evidencia disponible muestra que la mayoría de maestros imparte una asignatura distinta a la especialidad que posee (cuadro 1). En lo que respecta a la educación primaria, por ejemplo, se estima que solamente 6% de los docentes especialistas en matemática que laboran en el sistema educativo enseñan esa asignatura. Dicho porcentaje apenas llega a 4.9% en ciencia, salud y medio ambiente, 14.2% en lenguaje, 21.6% en estudios sociales, 6% en educación física, 1.8% en educación artística y 38.5% en inglés. El problema de la ineficiente asignación del recurso humano en el aula, se agrava al considerar que los docentes no siempre cuentan con el apoyo adecuado y la capacitación necesaria para mejorar su desempeño a lo largo de su carrera.

**Cuadro 1: Docentes por asignatura que imparte en educación primaria, según especialidad que posee, 2013**

Especialidad que posee	Ciencias, salud y medio ambiente	Estudios sociales	Lenguaje y literatura	Matemáticas	Inglés	Educación física	Educación artística
Ciencias Sociales	19.0	21.6	19.0	18.9	12.8	22.2	20.1
Lenguaje	11.4	11.7	14.2	11.3	8.0	12.3	12.4
Ciencias matemáticas	3.2	3.0	2.9	6.0	2.7	3.7	3.6
Inglés	2.8	2.6	2.5	2.4	38.5	2.9	2.9
Ciencias naturales	4.9	2.9	2.8	3.5	2.9	3.4	3.4
Educación física	0.8	0.8	0.8	0.9	1.1	6.0	0.9
Artes	0.7	0.7	0.6	0.6	1.1	0.7	1.8
<b>Total</b>	<b>21,871</b>	<b>21,952</b>	<b>21,774</b>	<b>21,814</b>	<b>3,505</b>	<b>16,791</b>	<b>20,844</b>

Nota: un docente puede atender más de una asignatura distinta a la especialidad que posee (puede ser más de una); por lo tanto, los porcentajes en columna no suman 100.

Fuente: MINED. Censo Escolar 2013. En Hernández, J. M. (2014), pág. 58.

- **Es necesario asegurar estándares mínimos de calidad en la formación de docentes**

Una pieza clave en el rompecabezas sobre cómo mejorar los resultados de la educación es la formación de docentes –inicial y continua. La formación docente se refiere a las políticas y programas para desarrollar las competencias y las calificaciones requeridas para ejercer la profesión de maestro. Esta formación es inicial cuando prepara a los aspirantes a la docencia y certifica sus conocimientos pedagógicos, el dominio de una especialidad y sus habilidades para gestionar los aprendizajes en el aula. La formación continua (o en servicio), en contraste, busca actualizar las competencias y fortalecer la práctica de los maestros en servicio; de allí que es considerada una forma para promover el desarrollo profesional centrado en la propia actividad del docente y el trabajo escolar. Aunque la formación docente en El Salvador ha evolucionado en la dirección correcta, prevalecen varios retos para garantizar que los mejores maestros entren al sistema educativo, construyan carreras exitosas y la educación progrese. A continuación se explican primero los avances y desafíos de la formación inicial, y, posteriormente, se resumen las particularidades de la formación continua y sus tendencias recientes.

**a. La formación inicial debe fortalecerse y acoplarse a la dinámica del mercado laboral**

Las reformas a la formación inicial originadas en el siglo XX se han concentrado en regular la provisión de programas de profesorado y la oferta de docentes en el mercado laboral. En la década de los setenta la formación inicial estaba a cargo de Ciudad Normal Alberto Masferrer, una institución pública que funcionaba con bastante autonomía. Esta gozó de mucho prestigio por contar con procesos exigentes de selección de los aspirantes, espacios de práctica y experimentación pedagógica, mística docente, modalidades flexibles de formación, un currículo centrado en el sujeto del aprendizaje, ambiente

adecuado y adecuada articulación de la formación con las necesidades del sistema educativo (Pacheco y Picardo, 2012). Sin embargo, esta fue cerrada a finales de 1980, año que marcó el inicio de un conflicto armado interno que duró doce años. Fue así como la formación inicial fue asumida por los institutos técnicos del nivel superior y las universidades privadas (32 instituciones), los cuales, al carecer de una adecuada supervisión, crearon más de noventa programas de profesorado distintos que alcanzaron una matrícula de 20,000 estudiantes en 1997 (Pacheco, 2004, pág. 47). Esto contribuyó a una calidad de la formación muy variable, un exceso de oferta de maestros en el mercado laboral, menor remuneración por tener una sobreoferta de maestros para ocupar puestos vacantes, y una disminución en la valoración social de la profesión (Pacheco, 2013).

Para regular el ingreso y ejercicio de la docencia, en 1996 se estableció la Ley de la Carrera Docente. Y, en 1998, se implementaron nuevos programas de profesorado de tres años de estudios y un curso de formación pedagógica para profesionales de otras carreras, que de 2004 a 2012 fueron impartidos por ocho universidades autorizadas<sup>11</sup> para tal fin. Dichos programas fueron revisados a finales de 2012 junto con la normativa para el funcionamiento de las carreras que habilitan para el ejercicio de la docencia (GOES, 2012). Ese mismo año, también se establecieron nuevos requisitos de selección de aspirantes a la docencia más exigentes. En concreto, se exige a los aspirantes una nota promedio global<sup>12</sup> de la PAES igual o superior a 7.0, en lugar de un puntaje igual o superior al promedio nacional; y, además, aprobar con una calificación mínima de 7.0 un curso de admisión y someterse a dos pruebas psicológicas (Inteligencia General y Personalidad). Actualmente, la formación inicial es ofrecida por quince universidades (una pública y catorce privadas) y dos institutos especializados privados del nivel superior<sup>13</sup>. En 2014, se estiman 5,344 estudiantes matriculados, de los cuales 71.8% asiste a una institución privada. Además, 63.7% estudian profesorado y, el resto, el curso de formación pedagógica, el cual es exigido a los profesionales de otras carreras que deseen impartir clases en los distintos niveles educativos<sup>14</sup>.

Si bien es cierto que se ha logrado normar y ordenar a la formación inicial, es necesario profundizar en los esfuerzos para fortalecer su calidad y capacidad de respuesta ante las exigencias del sistema educativo. Un buen punto de partida ha sido homologar los criterios de admisión de aspirantes a la carrera docente y revisar los programas de estudio.

Pero, prevalecen dos desafíos principales. El primero es mejorar la labor del MINED a fin de certificar que las instituciones formadoras cumplan con estándares mínimos de calidad. Por un lado, solamente seis de diecisiete instituciones de educación superior que ofrecen formación inicial han sido acreditadas por la Comisión de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (CdA)<sup>15</sup>. Y, por otro lado, si la CdA acredita únicamente instituciones, esto significa que los programas de profesorado no han sido cuidadosamente examinados y, por ende, es posible que no gocen del mismo prestigio que puedan tener las instituciones acreditadas que las imparten. El papel del MINED es vital tanto para consolidar una visión común sobre el perfil del maestro y los formadores de docentes, como verificar en campo la implementación de los programas de estudio, la articulación de la teoría con la práctica docente y la evaluación de los egresados de la formación inicial.

El segundo desafío de la formación inicial es conseguir acoplarse a la dinámica del mercado laboral en función de la oferta del recurso humano docente y la demanda de especialistas en una asignatura o área de conocimiento. Aunque en la actualidad la matrícula de la formación inicial docente apenas representa una quinta parte del total reportado en 1997, la sobreoferta de maestros en el mercado laboral se mantiene considerablemente alta. Se estima que, en 2013, el sistema público recibió 57,787 solicitudes para obtener una plaza de docente, pero solamente fue posible adjudicar 890 puestos. Los aspirantes con mayor antigüedad en el año de su graduación de la formación inicial y los que solicitan traslado de una escuela pública a otra, tienen mayor probabilidad de ser seleccionados para ocupar una plaza vacante. Se prevé que si las plazas disponibles cada

año son relativamente pocas, el número de docentes recién graduados que no encuentran empleo aumenta progresivamente. Aunque no se reportan datos sobre desempleo docente, se presume que cerca de 44,000 maestros se encuentran en esta situación, número que casi iguala a los que cuentan con una plaza en el sistema público (45,730)<sup>16</sup>. Según Hernández (2014, pág. 20) “la situación antes descrita, en cierta medida, riñe con la visión sistémica de la actual Política Nacional de Desarrollo Docente; y, en particular, con el componente de la formación inicial, en tanto que si los recién graduados no tienen los espacios para poner en práctica lo aprendido, no habrá manera de conocer si los estándares de ingreso y egreso de los aspirantes son efectivos y pertinentes, en función de la calidad educativa”.

Al problema de la incapacidad para colocar en el mercado laboral a los graduados de la formación inicial, se suma la demanda insatisfecha de docentes especialistas en ciertas asignaturas<sup>17</sup>. En 2013, de 605 plazas docentes vacantes en educación básica, las especialidades con una mayor proporción de puestos vacantes fueron matemática (23.6%), ciencias naturales (12.1%), inglés (18%), lenguaje (9.9%) y educación física (7.4%). En educación media, de 149 plazas disponibles, las especialidades más demandadas fueron matemática (16.8%), ciencias naturales (14.8%), lenguaje (12.8%), inglés (10.1%) e informática (8.1%) (Hernández, 2014, Pág. 20). Sin embargo, al examinar la matrícula y el número de graduados de carreras de profesorado en 2012 (cuadro 2), se observa una cantidad relativamente pequeña de inscritos y egresados en las especialidades de mayor demanda en el sistema escolar. Si la formación inicial sigue sin satisfacer la demanda de especialidades y la adjudicación de plazas para docentes continua basándose en antigüedad por año de graduación, es muy probable que en el futuro se mantenga un porcentaje alto de docentes impartiendo asignaturas en especialidades distintas a las que poseen. Por ejemplo, un profesor de sociales que se graduó hace quince años tiene mayores posibilidades de ser contratado para ocupar una plaza disponible como profesor de matemática, que un joven maestro graduado con demostrada capacidad para enseñar esa asignatura.

## Cuadro 2: Matrícula estudiantil y graduados de profesorado, 2012

Especialidad profesorado	Matrícula	Graduados
Educación básica para 1º y 2º ciclo	39.6	36.1
Física y Matemática	21.4	14.6
Parvularia	8.9	14.6
Ciencias naturales	7.3	5.6
Inglés	6.6	4.9
Educación física y deportes	6.3	1.3
Lenguaje y literatura	5.0	6.3
Teología	3.1	1.1
Ciencias sociales	1.4	n/d
Educación especial	0.3	0.1
Educación media técnica en mantenimiento aeronáutico	0.1	4.3
Técnico	n/d	11.0
<b>Total</b>	<b>4,802</b>	<b>1,408</b>

n/d: Información no disponible

Fuente: MINED, 2012. Elaborado con base en Hernández, J. M. (2014) páginas 26-27.

### b. La formación continua debe convertirse en una estrategia de profesionalización docente.

La formación continua de docentes se ha caracterizado por su escasa relevancia y articulación en el marco de una política de profesionalización de largo plazo. Durante la década de los noventa eran comunes las capacitaciones masivas a docentes, enfocadas en socializar las reformas educativas de la época, las cuales incluyeron cambios en los fundamentos curriculares y los programas de estudio para estudiantes y docentes. Con el propósito de fortalecer la capacitación de los maestros en función de sus propias necesidades, en 2001, el MINED creó el Fondo de Desarrollo Profesional Docente, equivalente a una transferencia a los centros escolares de US\$56 por docente para que las escuelas públicas pudieran contratar servicios profesionales, comprar bibliografía especializada o material didáctico relacionado con sus requerimientos de formación. Sin embargo, este mecanismo conocido como el Bono de Desarrollo Profesional perdió continuidad debido a que el monto asignado era muy bajo e insuficiente para comprar servicios de calidad, especialmente para los centros escolares pequeños (Pacheco, 2013). Posteriormente, los esfuerzos de capacitación de maestros en servicio que se han llevado a cabo han

sido variados, y han estado asociados con la necesidad de implementar proyectos específicos de los planes educativos del momento, en lugar de la ejecución de una política para impulsar el desarrollo profesional sistemáticamente.

Entre las iniciativas que ilustran estas particularidades de la formación continua se pueden mencionar algunas de las más distintivas. En el contexto del Plan Decenal de Reforma Educativa 1995-2005 (Plan Decenal), el MINED promovió capacitaciones locales, dirigidas a docentes de escuelas modelo, y regionales mediante cursos de verano al finalizar el año escolar (MINED, 1999b). También instruyó a docentes y directores de institutos nacionales en la aplicación de modelos de aprendizaje centrados en competencias, a través del Proyecto Apoyo al Proceso de Reforma en la Educación Media Área Técnica (APREMAT) financiado con fondos de la Unión Europea (Pacheco, 2013).

De 2004 a 2009, el Plan Nacional de Educación 2021 revisó la formación continua e intentó articularla con los resultados de la formación inicial y un esquema de incentivos no monetarios basado en la entrega de diplomas o títulos con valor académico. Bajo esta visión, la formación en servicio se ordenó en cuatro tipos de oferta: cursos libres de 20-80 horas de duración para la

actualización en temáticas curriculares; entregas técnicas de uno o dos días para orientar sobre una política a implementar en todo el sistema educativo; cursos de certificación en una segunda especialidad demandada por el sistema escolar (Ej. matemática y ciencias); y, cursos de licenciatura con especialidad en lenguaje y matemática para primero y segundo ciclos (MINED, 2009).

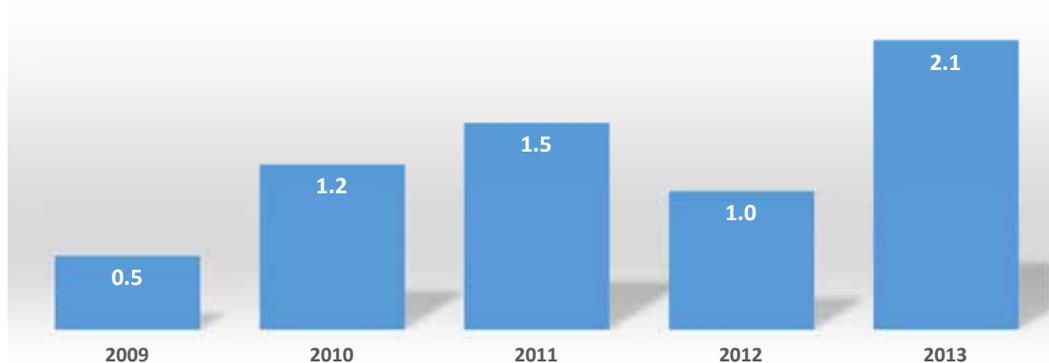
Y, finalmente, con la implementación del Plan Social Educativo Vamos a La Escuela 2009-2014 se creó la Escuela Superior de Maestros (ESMA), la cual aspiraba a convertirse en una institución pública del nivel superior, responsable de la formación docente, tanto inicial como en servicio. Pero, por falta de recursos y cambio de visión, se convirtió en la Dirección General de Formación Continua-ESMA. La ESMA ha promovido, fundamentalmente, la inversión en capacitación de docentes por especialidades, en atención al problema de contar con un considerable número de docentes enseñando una asignatura que no corresponde con la que acredita su título, en todos los niveles del sistema educativo (MINED, 2011).

El enfoque en la formación de docentes especialistas se mantendrá en la gestión de gobierno elegida para el período 2014-2019. De hecho, ya se ha anunciado el Plan Nacional de Formación de Docentes en Servicio del Sector Público, como una prioridad de política educativa<sup>18</sup>. El objetivo de dicho plan es “desarrollar

el subsistema de formación de docentes en servicio como elemento estratégico del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente y como plataforma de reformulación de la formación inicial, a través de la creación de núcleos de expertos y especialistas, y del fortalecimiento de las capacidades de la planta docente” (MINED, 2014c, pág. 11). Sin embargo, el financiamiento asignado para tal propósito es insuficiente para avanzar rápido en la nivelación de las calificaciones de la planta docente del sector público.

A la fecha la inversión en formación continua ha sido modesta y se desconoce su eficiencia productiva. Según la gráfica 2, durante el período 2009-2013 apenas se han invertido US\$6.3 millones en total en la ejecución de diplomados y posgrados en diferentes especialidades, así como en programas de Licenciatura en Educación para docentes en los niveles de educación inicial, parvularia, básica y media. El esfuerzo ha sido importante, pero se desconoce qué tan costo-efectiva ha sido esta inversión. Dicho de otro modo, no se sabe cuánto ha aumentado el dominio de los contenidos y el desempeño de los estudiantes por cada dólar invertido en la formación continua de sus maestros. Tampoco existen mecanismos para asesorar y verificar la aplicación en las aulas de los conocimientos adquiridos por los docentes (Hernández, 2014, págs. 22-23). La expectativa es que estos aspectos sean corregidos en el marco de la implementación del nuevo Plan Nacional de Formación de Docentes en Servicio del Sector Público.

Gráfica 2: Inversión en formación continua de docentes, 2009-2013 (Millones de US\$)



Fuente: MINED. En Hernández, J. M. (2014), pág.22.

Pero, ¿cuáles son los nudos críticos que se deben superar para fortalecer la formación continua de docentes? Para comenzar, esta tendrá sentido y procurará mejores resultados en la medida que parta de una estrategia de profesionalización docente con una visión de mediano y largo plazo que sea sostenible. En esa línea, su financiación e implementación deberán responder a un compromiso claro por elevar la calidad de la educación, ser gradual, con indicadores de progresos claros e impactos medibles, que permitan reorientar las acciones. Otro aspecto a considerar, es la vinculación

de la formación en servicio y la construcción de carreras profesionales en el magisterio. Sería interesante que la formación continua pueda ser considerada como un incentivo para desarrollar una trayectoria profesional, y, dependiendo de qué tipo de formación se trate, ser, incluso, vista como un reconocimiento al buen desempeño. Y, finalmente, en cuanto a su calidad, es importante garantizar que la formación en servicio cumpla con un estándar mínimo y sea ofrecida por instituciones y profesionales acreditados y/o de reconocido prestigio.

## Reclutar, contratar y retener a docentes talentosos

### ▪ Los criterios para seleccionar a los mejores candidatos para ser docentes deben ser revisados

El reconocimiento de que el techo de la calidad de los sistemas educativos son los docentes, comienza por seleccionar a los mejores candidatos para ejercer esta profesión. Hay tres momentos cruciales para identificar a los docentes talentosos. El primero, al momento de ingresar a la formación inicial; el segundo, al egresar de esta formación y recibir la certificación como docente; y, el tercero, al aplicar a un cargo de docente en el sistema educativo, particularmente en el sector público<sup>19</sup>.

En medio siglo, los criterios de entrada a la formación inicial de maestros han sido inconsistentes, puesto que no han mantenido el mismo rigor. Estos fueron muy exigentes mientras existió la escuela de maestros Ciudad Normal Alberto Masferrer de 1968 a 1980. Cada aspirante realizaba una prueba de conocimientos científicos, un test de orientación socio-vocacional y una entrevista de personalidad. Además, los cupos disponibles se establecían en función de la demanda de docentes y las oportunidades de empleo en el sistema educativo por zona geográfica; de modo que en esa época no había desempleo docente (Pacheco, 2004, pág. 9). Con el cierre de Ciudad Normal, los requisitos de ingreso a la formación inicial se volvieron poco rigurosos y al surgir una oferta amplia de programas de formación inicial que carecían de una adecuada supervisión, la profesión

se desvalorizó. Para contrarrestar esta situación, desde los años noventa el MINED ha ido definiendo criterios de selección cada vez más estrictos. A pesar de esto, la carrera docente sigue siendo percibida como una profesión de segundo orden (Flores, 2012). Un estudiante puede entrar al mercado laboral al completar tres años de profesorado; y, para los más talentosos, quizá sea solamente una carrera de tránsito hacia otra profesión. Aunque no existe evidencia sobre qué porcentaje de los candidatos a la docencia proviene del tercio más alto de su cohorte, probablemente muchos estudiantes que optan por la docencia no sean los de más alto desempeño.

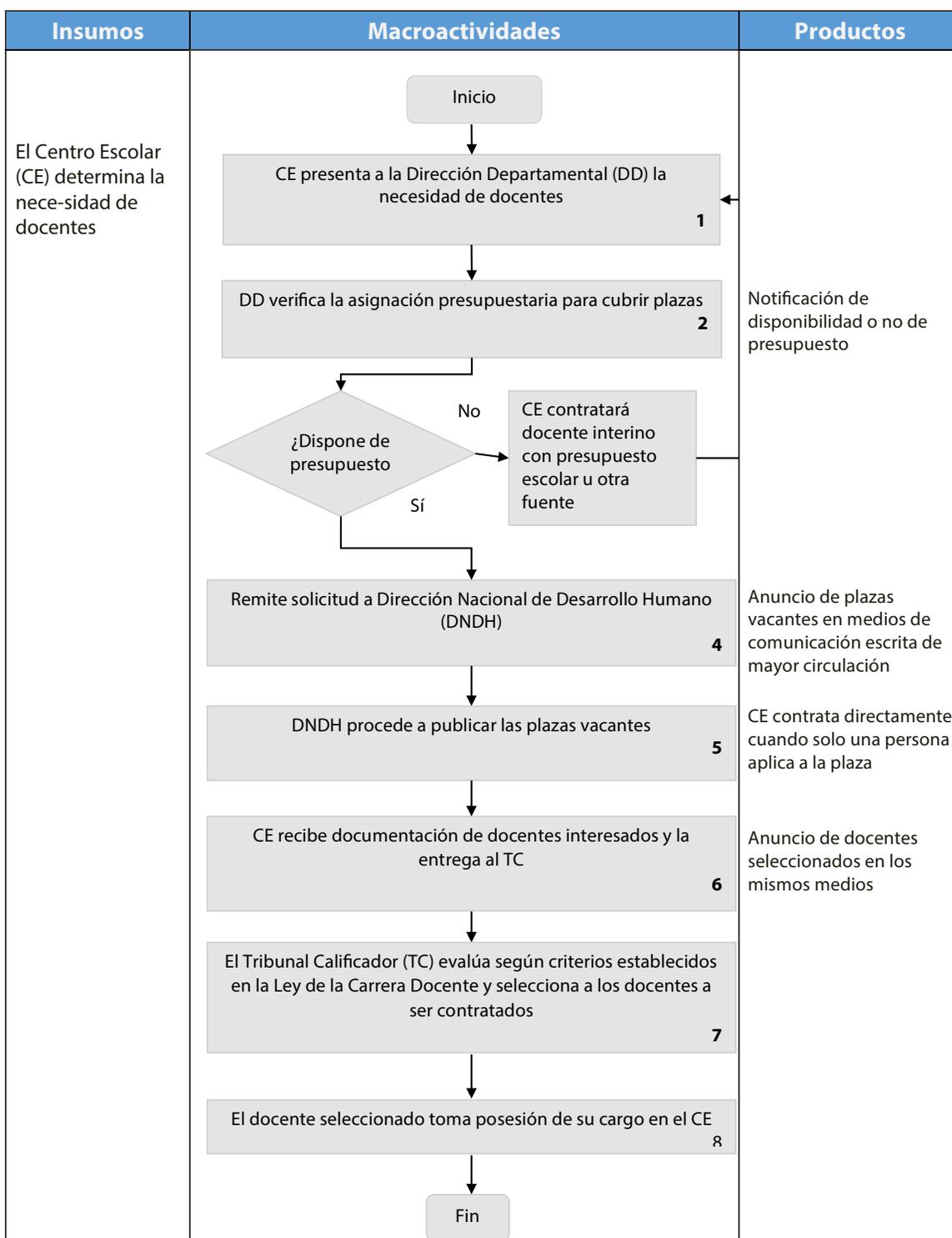
Los egresados de la formación inicial son evaluados para poder certificarse como docentes y pertenecer al registro escalafonario<sup>20</sup>, pero prevalecen dudas sobre la efectividad de las herramientas utilizadas para escoger a los más competentes. Para optar al grado de docente, la normativa vigente<sup>21</sup> exige aprobar el programa de estudios de profesorado o licenciatura con una nota y un Coeficiente de Unidades de Mérito (CUM)<sup>22</sup> mínimo de 7.0 en cada asignatura, así como obtener un mínimo de 7.0 en la prueba de Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP). La ECAP fue establecida en 2001 y es una prueba estandarizada que evalúa el dominio de competencias pedagógicas y académicas, en diferentes especialidades<sup>23</sup>. Llama la atención que en la última década el porcentaje de estudiantes aprobados ha

aumentado considerablemente, pasando de 33.8% de 2,046 examinados en diciembre de 2001 a 91.6% de 1,285 estudiantes que se sometieron a la prueba en enero de 2013<sup>24</sup>. No obstante, el banco de ítems con el cual se construye la ECAP se mantuvo igual desde el primer año de su aplicación hasta 2014 cuando fue revisada, lo cual genera dudas sobre la confiabilidad interna de la prueba y la solidez de estos resultados. Al interior del MINED se está valorando la posibilidad de revisar la ECAP, en el marco del establecimiento de un nuevo sistema nacional de evaluación del desempeño de los estudiantes y docentes<sup>25</sup>.

Otra manera de entrar a la docencia es aprobando el curso de formación pedagógica, que es el mecanismo para regularizar maestros empíricos, provenientes de otras profesiones –o bien que no son graduados de ningún programa de formación inicial de docentes<sup>26</sup>. Pero, al igual que la ECAP, este mecanismo se queda corto en tanto no puede medir adecuadamente el talento del maestro y su capacidad para provocar aprendizajes una vez está en el aula. Esto justifica la necesidad de instituir otras formas de evaluación que permitan identificar a los docentes más competentes en el ejercicio de la profesión, y, de preferencia, antes de poseer una plaza permanente en el sistema público. Por ejemplo, Rivera-Batiz (2008) propone considerar la posibilidad de que los maestros recién graduados sean considerados docentes aprendices y cumplir un programa formal de inducción al magisterio antes de ocupar un cargo permanente en el sistema educativo.

Pero, en El Salvador los graduados de la formación inicial que ganan un cargo de docente en el sector público son seleccionados dándole prioridad a sus años de antigüedad en lugar de sus destrezas. Los procesos de contratación de docentes son centralizados. De acuerdo con la Ley de la Carrera Docente, le corresponde al Tribunal Calificador (TC) conducir los procesos de selección para ocupar las plazas de docentes, directores y subdirectores. El TC es uno de los seis organismos que administran la carrera docente<sup>27</sup> y está conformado por dos miembros propietarios nombrados por el MINED y otro por los educadores a través de un proceso de votación. Este se encarga de recibir y calificar los expedientes profesionales y las pruebas de suficiencia presentadas por los candidatos propuestos por los centros escolares, que requieren personal docente y cuentan con presupuesto para cubrir las plazas. La solicitud de los centros ha sido verificada previamente por la Dirección Nacional de Desarrollo Humano (DNDH) del MINED, según la secuencia de pasos explicados en el diagrama 1. El problema es que al momento de escoger a quién debe contratar una escuela, la ley<sup>28</sup> manda al TC priorizar a los candidatos con mayor antigüedad en el año de graduación o el derecho a ser trasladados a otra escuela, independientemente de la especialidad de formación que posean y su grado de dominio. En consecuencia, los recién graduados se quedan fuera de la competencia sin importar su talento o el nivel de competencias que demostraron tener en evaluaciones como la ECAP.

# Diagrama 1: Flujo del proceso para la contratación del personal docente



Fuente: Hernández J. M. (2014), p. 19. Se simplificó el texto original del diagrama

La selección de directores y subdirectores de escuelas también enfrenta cuatro puntos de contención derivados del marco legal vigente (Cuéllar-Marchelli, 2008, pág. 26). Primero, la ley no exige que los cargos directivos sean ocupados por personal que tenga formación en administración educativa. Segundo, el marco legal antepone la función estrictamente administrativa del director o subdirector a ser un líder pedagógico. Tercero, es cuestionable cuánta autoridad pueda tener un director si para ocupar ese puesto es más importante el visto bueno de los organismos escolares que lo proponen al TC que una evaluación externa de su desempeño. Y, cuarto, el director no tiene la capacidad de contratar al personal de la escuela porque esa es potestad del TC; y, en consecuencia, le resulta difícil exigir resultados.

Al examinar los tres momentos clave para seleccionar a los docentes más competentes –ingreso a la formación, certificación y contratación en el sistema público–, se concluye que aunque la normativa vigente ha evolucionado en la dirección correcta, esta no es lo suficientemente exigente. Si la aspiración es, verdaderamente, alcanzar la excelencia de la educación hay que poner mucha más atención en la selección de los docentes, así como en los mecanismos para retener a los más talentosos.

- **Es imperativo establecer una estructura que atraiga y retenga a los más talentosos**

Otro desafío para elevar la eficacia de la educación tiene relación con la creación de condiciones laborales y estímulos que promuevan la permanencia de los mejores docentes en las aulas y el sistema escolar (UNESCO, 2012). Esto se refiere, por un lado, a la construcción de carreras que tomen en cuenta distintas etapas de la docencia (de ser principiante a convertirse en mentor) y el empeño que se le pone al ejercicio de la profesión. Y, por otro, está relacionado con el establecimiento de escalas salariales e incentivos –monetarios o no– que inviten a los docentes a permanecer en el sistema escolar

y susciten en ellos la búsqueda de su propio desarrollo profesional. Al respecto, Terigi (2010) menciona la importancia de vincular la formación continua con el desarrollo de carreras profesionales; de modo que esta sea considerada un derecho y un deber de los docentes, en lugar de un medio para lograr incrementos salariales. Además, se ha demostrado que la retención de buenos maestros en las aulas también puede depender de la calidad de la infraestructura de las escuelas (Buckley, Schneider y Shang, 2005).

Aunque el salario de los docentes salvadoreños ha aumentado en los últimos diez años, prevalece la posición de que estos son relativamente bajos para el grado de responsabilidad que demandan. En 2003, en el sector público, el salario base anual en términos de la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA)<sup>29</sup> de un docente de secundaria con quince años de experiencia equivalía a US\$11,304. Este nivel salarial estaba por debajo de lo que ganaba su homólogo en Brasil (US\$17,456), y era cuatro veces inferior al de un japonés (US\$45,543)<sup>30</sup>. En 2012, el salario anual en PPA de un docente con quince años de experiencia aumentó a US\$17,268<sup>31</sup>, pero representa menos de la mitad de lo que ganaba un maestro japonés hace diez años. Mientras en Japón la docencia es muy apreciada, en El Salvador los salarios docentes parecen no reflejar el grado de importancia que merece esta profesión. Comparado con el sector público, los salarios promedio de un docente que trabaja en una institución educativa privada son menores; razón por la cual muchos maestros que trabajan en este sector aspiran a ocupar una plaza en el sector público. En 2010, el salario promedio mensual de un docente del sector privado se estimaba en US\$362 mientras que el de su colega en el sector público era de US\$566.4<sup>32</sup>. A lo largo de los años, ha prevalecido la percepción de que los maestros están mal pagados en relación con el alto costo de la vida y el valor que, al menos, en el discurso político se le otorga a la educación (Barillas y Briones, 2006). No es extraño que la necesidad de mayores remuneraciones sea la primera de las demandas que hacen los gremios magisteriales<sup>33</sup> en pro de la dignificación de la docencia<sup>34</sup>. No obstante, hace falta una discusión seria sobre cómo elevar la valoración social de la docencia, considerando otros aspectos de esta profesión que

sobrepase el tema salarial, tales como: la calidad de la formación, la evaluación al desempeño y los mecanismos de apoyo, entre otros aspectos.

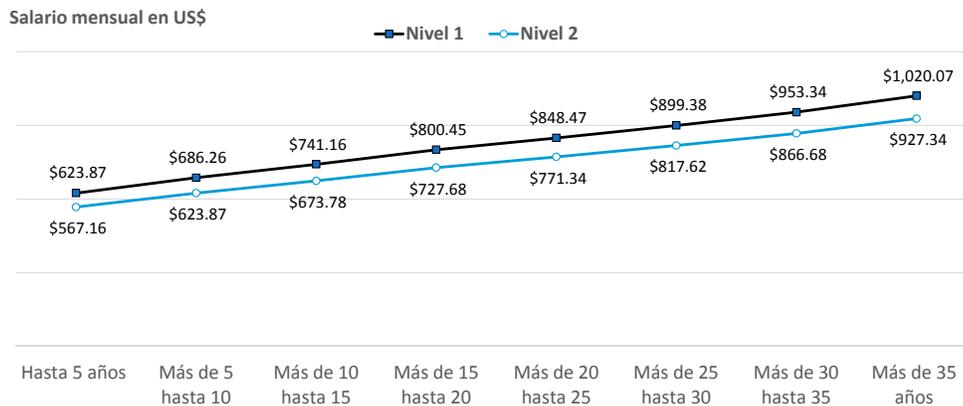
El sistema educativo salvadoreño está lejos de contar con los mecanismos adecuados para darle a la profesión docente su debido valor social y económico; y, por ende, atraer y retener a los más talentosos. Las remuneraciones de los maestros salvadoreños son definidas, por ley, con base en su grado académico y sus años de servicio. Los docentes del nivel 1 poseen título de licenciatura (5 años de estudio), maestría o doctorado en educación, mientras que los del nivel 2 son los graduados del profesorado (3 años de estudio); y, por cada cinco años de servicio, estos ascienden automáticamente de categoría y reciben aumentos salariales<sup>35</sup>. Según la Ley de la Carrera Docente, los salarios docentes deben ser revisados cada tres años. Al examinar el escalafón salarial se advierte que la diferencia en lo que ganan los docentes del nivel 1 y 2 es relativamente pequeña (gráfica 3). Además, no existe variación entre el salario de un licenciado o un doctor en educación.

Lo interesante es que un docente debe laborar más de 35 años para obtener un salario máximo cercano a los US\$1,000 al mes. Esta señal no es atractiva para los jóvenes brillantes que buscan estudiar carreras mejor remuneradas con una clara trayectoria de

desarrollo profesional. Además, para el 68.5% de los docentes del sector público con título de profesor y el 19% con título de licenciatura<sup>36</sup>, el salario esperado no constituye un fuerte incentivo para continuar estudios superiores. Los maestros no pueden apostar a obtener mayores remuneraciones en función de su buen desempeño –tampoco se aplican reducciones salariales bajo ese criterio. Las únicas maneras de obtener ingresos adicionales son a través de sobresueldos por atender doble sección u hora clase, trabajar en la zona rural u ocupar el cargo de director, o tener otro empleo remunerado. Se estima que 72.5% de los maestros del sector público solamente labora un turno de cinco horas (mañana o tarde) según su contrato<sup>37</sup>, por lo que disponen de la otra mitad de su tiempo para otras actividades, incluyendo la posibilidad de optar por un segundo empleo. De hecho, aproximadamente cuatro de cada 100 docentes del sector público también trabajan en una institución educativa privada<sup>38</sup>.

El sistema educativo no provee a los docentes de oportunidades para avanzar en su carrera más allá de los ascensos establecidos en el escalafón salarial, definidos según el grado académico y el incremento en los años de servicio. Apenas 8.3% de la planta docente nacional recibe un sobresueldo por ocupar el cargo de director o subdirector<sup>39</sup>, y otros cuantos tendrán la posibilidad de optar por un cargo administrativo o técnico en las oficinas del MINED. Las condiciones precarias de

### Gráfica 3: Salarios docentes por nivel y categoría escalonada, 2015



Fuente: Ley de Presupuesto General de la Nación 2015, Ministerio de Hacienda.

muchas escuelas, la falta de recursos para la enseñanza o la percepción de inseguridad pueden ser causa de desmotivación para algunos docentes. Mientras los más talentosos suelen encontrar otras alternativas de empleo mejor remuneradas, es posible que los menos competentes o emprendedores se queden en las aulas, porque ocupar un cargo de docente en el sector público, al menos, les asegura estabilidad laboral.

Más allá de preparar y dictar clases no existen mecanismos formales para estimular sistemáticamente la participación en otras actividades de enriquecimiento profesional, tales como: tutoría, investigación, diseño curricular, formación continua, etc. A lo sumo, desde 2003 se han establecido tres jornadas de reflexión pedagógica al año –de cinco días cada una– para que los equipos docentes de cada escuela puedan enjuiciar su propia práctica, revisar la planificación didáctica y los criterios de evaluación de los aprendizajes<sup>40</sup>. Pero fuera de la realización de estas pausas obligatorias, muy poco se estimula a los docentes a perfeccionar su propio quehacer, ni se han establecido rutas de superación personal que permitan elevar su estatus profesional. Finalmente, no existe información sobre en qué medida la participación gremial de los docentes puede contribuir –o no– con la generación de estímulos para crecer profesionalmente. Sería interesante explorar si en el caso de los docentes que forman parte de algún sindicato o asociación de maestros, existe una separación clara de las funciones profesionales oficiales y las que implican una representación gremial de modo de evitar conflictos de interés.

- **Es vital mejorar los sistemas de apoyo a los docentes para mejorar su práctica**

Para contar con equipos de docentes competentes y motivados en todas las escuelas, es indispensable establecer sistemas de apoyo que les permitan ser más efectivos en el ejercicio de su profesión. Las políticas educativas que más inciden positivamente sobre la calidad son aquellas que están orientadas a mejorar el clima escolar y las condiciones al interior de las escuelas (UNESCO, 2008). Por consiguiente, los sistemas

educativos centrados en el desarrollo docente establecen sistemas de monitoreo y seguimiento enfocados en mejorar los procesos educativos liderados por los docentes en las aulas y escuelas.

El establecimiento de un sistema de información, evaluación e intervención en las escuelas que ayude a mejorar la práctica docente es, probablemente, el eslabón más débil del sistema educativo salvadoreño. Es verdad que se ha avanzado mucho en el establecimiento de mecanismos para recolectar información sobre los centros escolares y evaluar los aprendizajes. Pero, también, es cierto que la información disponible sobre calidad educativa es limitada y la existente no se usa adecuadamente para guiar la toma de decisiones. Al respecto, Rodríguez, Simpson y Heyman (2004) sostienen que el conocimiento sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje en las aulas es mínimo. No hay generación de conocimiento sistemático sobre prácticas pedagógicas innovadoras, estrategias para instaurar climas escolares de aprendizaje y liderazgo efectivo. Aunque los docentes reciben información sobre el rendimiento de sus estudiantes en pruebas estandarizadas, como la PAES, esta no es siempre bien aprovechada. Parte del problema es la ausencia de una cultura de uso de información para fortalecer los procesos educativos en las aulas y la gestión escolar. También es posible que, en el ámbito escolar, algunos docentes y directores tengan dificultades para interpretar la información estadística o utilizarla adecuadamente en el diseño de medidas correctivas.

Para fortalecer el quehacer de los docentes y directores, el MINED ha establecido el sistema de asistencia técnica a centros escolares, el cual enfrenta el desafío de apoyar, retroalimentar y evaluar el trabajo pedagógico, la gestión escolar, la participación de la comunidad educativa y la implementación de programas que contribuyan a mejorar la calidad de los servicios educativos. Este sistema enfatiza en el rol del Asistente Técnico Pedagógico (ATP), figura creada en 2009 para reemplazar la función del asesor pedagógico<sup>41</sup>. El ATP es responsable de brindar asesoría al director del centro escolar, promover transformaciones educativas e impulsar la formación permanente del profesorado (MINED, 2012a). Hay varios obstáculos que este sistema tiene que superar para cumplir su propósito. Para comenzar, según datos

oficiales de 2014, apenas se cuenta con 230 ATP, 65 asistentes de gestión y 23 asistentes de programa para atender 5,172 centros escolares públicos<sup>42</sup>. Cada ATP tiene a su cargo aproximadamente 22 escuelas, por lo que resulta difícil brindar la atención debida a cada una. Este personal también carece de la infraestructura y los recursos necesarios para facilitar su trabajo. Muchos se desplazan a pie en zonas remotas o de difícil acceso, y, buena parte del tiempo de trabajo en las escuelas lo ocupan para realizar tareas administrativas o la verificación en terreno de la ejecución de ciertos programas o proyectos. Ocurre, además, que muchos de ellos no son especialistas en alguna asignatura que necesita ser fortalecida, ni están actualizados en su conocimiento sobre la aplicación de métodos y propuestas innovadoras en educación. Tampoco se les ha preparado para ayudar a las escuelas a tomar decisiones para

mejorar la calidad educativa con base en los resultados sobre el rendimiento estudiantil y otros indicadores existentes. Así, la posibilidad de cumplir una asesoría verdaderamente pedagógica es limitada o nula.

Es oportuno señalar, además, que los docentes del sistema público no disponen de mecanismos formales para el intercambio de información o el establecimiento de esquemas de colaboración, que les permitan aprender del conocimiento y experiencia de sus pares. Y, si los hay, estos surgen espontáneamente impulsados por el director o por algún maestro que hace las veces de mentor y se ha ganado el respeto de sus colegas. Otro aspecto a considerar es, que los directores de las escuelas no siempre tienen la formación necesaria para ejercer un liderazgo académico y pedagógico fuerte, ya que esto no es necesariamente un requisito para ocupar y mantenerse en el cargo.

## *Gestionar para un buen desempeño*

- **Una tarea pendiente es la realización de evaluaciones de docentes regulares y de alta calidad que toman en cuenta el aprendizaje de los estudiantes**

Un aspecto crucial para promover la excelencia en educación es la evaluación del desempeño docente. La búsqueda de la calidad comienza desde el proceso de selección de los aspirantes a docente y debería mantenerse activa durante el ejercicio de la profesión, mediante el establecimiento de un sistema de evaluación. Desde una perspectiva formativa, la evaluación debería favorecer la mejora constante del desempeño y ser una condición para conservar la acreditación como docente. Sin embargo, cómo construir sistemas de evaluación que contribuyan al desarrollo profesional de los maestros sigue siendo un tema de preocupación y controversia en muchos países de América Latina y el Caribe. Se ha demostrado que los sistemas de evaluación del desempeño docente que funcionan son aquellos que han sabido conciliar el interés por mejorar la educación, las exigencias para

una gestión eficaz de la docencia y los derechos y responsabilidades de los maestros (UNESCO, 2006b). Esta tarea no es fácil.

En El Salvador, establecer un sistema de evaluación del desempeño docente que promueva la calidad sigue siendo una tarea pendiente. Los esfuerzos en esta dirección han estado enfocados en apreciar la labor de los centros escolares públicos sin mirar el quehacer de los maestros y directores individualmente. Este proceso de evaluación externa de la gestión institucional tiene como propósitos: examinar los procesos pedagógicos, organizativos, comunitarios y administrativos para detectar fortalezas y aspectos que requieren acciones de mejora; informar a la comunidad educativa y al MINED para que estas instancias brinden apoyo; y, promover la autoevaluación de los centros escolares oficiales. Este tipo de evaluación ha existido desde el año 2000 e inició estando vinculada con la entrega de un bono anual a los docentes de aquellas instituciones educativas que obtenían un puntaje alto<sup>43</sup>.

De 2006 a 2009, el MINED intentó relacionar la entrega del estímulo al buen desempeño de escuelas y docentes, en función de los logros de aprendizaje de sus estudiantes. Esta modalidad se institucionalizó en mayo de 2009 a través de una reforma a la Ley de la Carrera Docente, mediante la cual se estableció que cada año se entregaría un reconocimiento monetario a todos los docentes del sector público en el mes de junio; pero, en diciembre, dicho incentivo solo se aplicaría tomando en cuenta el rendimiento académico de los estudiantes en las evaluaciones censales establecidas por el MINED (GOES, 2009a, pág. 30). La idea era otorgar 50% del bono a aquellos docentes cuyas escuelas aprobaron con un puntaje mínimo de 5.5 en las dos asignaturas evaluadas en educación básica y el promedio de las cuatro asignaturas evaluadas en segundo año de bachillerato (GOES, 2009b, pág. 78). Pero, este esquema no funcionó y perdió continuidad, en parte, debido a la inconformidad de los gremios magisteriales con su implementación. En 2010, se estableció que el bono, equivalente a US\$292.57 al año, sería considerado un incentivo institucional y general para todos los docentes del sector público pagados con fondos del Estado. Además, la mitad del valor del bono sería entregada en junio y el resto en diciembre (MINED, 2010). Por consiguiente, actualmente el sistema educativo salvadoreño no posee un procedimiento de evaluación al desempeño docente independiente, que incluya múltiples medidas y observaciones de la práctica por evaluadores entrenados que contribuyan a mejorar el ejercicio docente en las aulas<sup>44</sup>. Tampoco existen mecanismos adecuados para reconocer la labor de los mejores maestros.

- **Hace falta reconocer el buen desempeño y establecer mecanismos para enfrentar el desempeño débil**

Los incentivos a docentes intentan influir sobre quien opta por ejercer en esta profesión y su desempeño en las escuelas, con el propósito de retener al mejor recurso humano y promover las buenas prácticas. En América Latina, muy pocos países en la región han

experimentado la implementación de esquemas de incentivos basados en el desempeño y el rendimiento académico de los estudiantes (Vegas y Umanski, 2005). En el caso salvadoreño, lejos de avanzar en la consolidación de un esquema de esta naturaleza, en los últimos años se ha experimentado un retroceso.

En el país, los gremios magisteriales han tendido a oponerse a la implementación de incentivos al desempeño basados en el rendimiento académico de los estudiantes. De hecho, fueron los gremios quienes apoyaron su eliminación en 2010 por dos razones. Primero, ellos señalaron que esta disposición fue impuesta por el gobierno sin pedirles opinión sobre su diseño y aplicación. Y, segundo, argumentaron que el incentivo al desempeño, tal como había sido planteado, era excluyente. Los gremios manifestaron que un tercio de los maestros del sector público no conseguía que sus estudiantes obtuvieran un puntaje promedio igual al 5.5 mínimo exigido por ley para recibirlo<sup>45</sup>. Desde su perspectiva, el problema era que el método para evaluar la calidad educativa a través de pruebas estandarizadas era cuestionable, y, por ende, no debía ser utilizado como única medida para verificar el desempeño de los docentes. Esta posición fue apoyada por la mayoría de los diputados de la Asamblea Legislativa quienes establecieron que, por ley, los bonos al desempeño serían un reconocimiento a la labor de todos los docentes del sistema público, dejando de lado la posibilidad de convertirlos en un mecanismo para promover las buenas prácticas o crecer profesionalmente.

En la actualidad, no hay mecanismos apropiados para enfrentar o sacar del sistema educativo a los docentes con desempeño insatisfactorio. Para comenzar, no hay un período de prueba antes de hacer permanente el nombramiento de un docente. Tampoco hay evaluaciones permanentes sobre el desempeño docente, ni mecanismos de recertificación profesional. Además, a la fecha, la formación en servicio no ha sido ofrecida sistemáticamente para fortalecer competencias específicas. Según la Ley de la Carrera Docente, la única manera de ser despedido y perder el nombramiento como docente es por una o varias de las siguientes causas: cometer una falta muy grave<sup>46</sup>, haber sido

condenado por cometer un delito, inasistencia al trabajo sin causa justa por ocho días consecutivos o diez días hábiles no consecutivos en un mes, o incapacidad para el ejercicio de la docencia<sup>47</sup>.

Para aspirar a elevar la calidad de la docencia, el sistema educativo salvadoreño necesita, entre otras cosas, contar con una política de remuneraciones e incentivos para docentes que realmente promueva una labor profesional efectiva. Lo anterior demanda reformas importantes a la Ley de la Carrera Docente. Sin duda, avanzar en esta dirección dependerá del contexto político y el reconocimiento de que los docentes deben cumplir un rol importante en el diseño e implementación de las reformas.

- **Proveer una instrucción de calidad a los jóvenes más necesitados**

En lo que respecta a gestionar para un buen desempeño, un último aspecto a considerar es la capacidad del sistema educativo para asegurar que los estudiantes provenientes de poblaciones vulnerables reciban una instrucción de calidad. Esto implica garantizar que buenos maestros sean asignados y cuenten con recursos para atender a estudiantes en contextos de pobreza, ruralidad o riesgo por violencia, entre otros factores que los sitúan en desventaja en relación con sus pares.

En El Salvador no se cuenta con información disponible acerca de en qué medida los jóvenes más necesitados son atendidos por maestros con demostrada capacidad. A lo sumo se sabe que solo 2% de los docentes en su primer año de servicio laboran en escuelas con un alto porcentaje de jóvenes rurales<sup>48</sup>, quienes probablemente viven en pobreza. Por consiguiente, es positivo que, al menos, la mayoría de estos estudiantes están bajo la responsabilidad de maestros con alguna experiencia. Muchos de estos maestros incluso reciben un incentivo monetario por su labor. De hecho, en 2013, 32.7% de los maestros del sector público (45,730) recibieron un complemento a su sueldo base (sobresueldo) por trabajar en una escuela rural pequeña, distante y de difícil acceso. Varias de estas escuelas poseen aulas multigrado, las cuales no solo son atendidas por maestros que fueron formados para trabajar en el sistema educativo tradicional, sino que, además, carecen de materiales didácticos y otros recursos para facilitar los aprendizajes.

En las escuelas urbanas que atienden jóvenes en riesgo por violencia se aprecia otro problema. A los docentes que laboran en estos centros escolares no se les capacita sobre cómo detectar a estudiantes con problemas de conducta. Tampoco disponen de la asesoría de psicólogos y trabajadores sociales que oriente su trabajo. En general, la ausencia de un sistema de evaluación al desempeño docente vuelve imposible identificar a los maestros efectivos en cada contexto, especialmente en aquellos más adversos.

# Recomendaciones: acciones para mejorar las políticas docentes

A partir del análisis sobre el estado de las políticas públicas docentes en El Salvador, a continuación se recomienda una serie de acciones prioritarias para fortalecer esta profesión y mejorar la calidad de la educación.

1. Definir estándares docentes que gocen del consenso de la comunidad educativa y guíen los procesos de formación y evaluación de competencias en todas las etapas del desarrollo de esta profesión

La definición de los estándares del docente ayudaría a demostrar que esta carrera tiene su propio lenguaje, conocimiento especializado y metodología, eliminando así el mito de que cualquiera puede ser maestro. El establecimiento de estándares más altos para entrar y permanecer en la docencia sería una señal de reconocimiento de la complejidad y el prestigio de la docencia. Estos servirían para estructurar y articular las políticas públicas que rigen esta profesión en todas sus fases; también podrían utilizarse como un marco de referencia para orientar la formación de habilidades y competencias de los aspirantes a docente, asesorar las prácticas en el aula, diseñar diferentes rutas de desarrollo profesional, situar las evaluaciones del desempeño y premiar a los más competentes.

Los estándares deberán ser genéricos, cuando definan el perfil del docente en lo que respecta a la ética profesional, los atributos y las capacidades generales que se deben poseer para demostrar un buen desempeño. Pero, estos pueden complementarse con estándares específicos para distintas especialidades o disciplinas en las que un profesional de la educación puede acreditarse. Por ejemplo, se pueden definir estándares para desempeñarse como director o subdirector, para certificar el dominio de una asignatura particular o asumir el rol de formador de docentes, entre otras posibilidades.

2. Ordenar la institucionalidad responsable de las políticas públicas, las instituciones formadoras de docentes y el aseguramiento de la calidad

Una tarea pendiente es fortalecer la formación inicial mejorando los contenidos curriculares, la investigación educativa y la eficacia de los formadores; así como estableciendo un sistema adecuado de control de calidad. Para avanzar en esta dirección es necesario ordenar la institucionalidad responsable de las políticas y las instituciones formadoras de docentes. Es vital que el MINED establezca o potencie con recursos, personal y capacidad técnica a una instancia enfocada en garantizar el cumplimiento de altos estándares de calidad de la formación docente. Entre las funciones de esta instancia pueden mencionarse: 1. el diseño de los contenidos curriculares de los planes de estudio de la formación docente y los estándares para la acreditación de los programas e instituciones formadoras. 2. Monitorear el desempeño de las instituciones formadoras. 3. Apoyar y orientar las prácticas docentes en su trabajo con los estudiantes. 4. Identificar las necesidades de formación de especialistas en una asignatura particular. 5. Promover la investigación sobre la profesión docente, las prácticas pedagógicas y los procesos de enseñanza y aprendizaje. Y, 6. Establecer los mecanismos para evaluar y certificar a los docentes.

3. Articular la formación continua con una política de profesionalización docente de mediano y largo plazo que sea sostenible

La implementación del Plan Nacional de Formación de Docentes en Servicio del Sector Público a partir de 2015 es un paso prometedor. Dicho plan es considerado un elemento estratégico del Sistema Nacional de

Desarrollo Profesional; y, además, es la plataforma para crear núcleos de docentes expertos y especialistas, que, posteriormente, pueden apoyar la reformulación de la formación inicial. Sin embargo, este esfuerzo debería articularse con una política de profesionalización docente de mediano y largo plazo que sea sostenible. Esto significa romper con la costumbre de valerse de la formación continua para implementar proyectos educativos del momento. Su papel debería ser el de asegurar al profesorado su derecho y deber de actualizar sus conocimientos y construir verdaderas trayectorias de desarrollo profesional que contribuyan al aprendizaje de los estudiantes. Es decir, desde su quehacer en las aulas y escuelas como principiantes hasta convertirse en docentes experimentados. Esta formación no debería ser vista solo como un medio para obtener mejores salarios, sino como incentivo para progresar en el estatus de la carrera docente, siempre y cuando se demuestre un aprendizaje profesional sólido a través de las evaluaciones del desempeño.

Al igual que la formación inicial, la continua debería estar regida por los estándares docentes y ser ofrecida por instituciones y profesionales acreditados. Su financiación e implementación debería programarse en el tiempo y ser gradual, dadas las restricciones fiscales existentes. Por otra parte, contar con indicadores de progreso claros e impactos medibles en los aprendizajes de los estudiantes permitiría conocer la eficiencia productiva de esta inversión y reorientar las acciones si fuera necesario.

#### 4. Establecer criterios más exigentes para seleccionar y retener a los docentes talentosos

Para atraer a los estudiantes más sobresalientes a la docencia es imprescindible establecer criterios de ingreso a la formación inicial, certificación y contratación en el sistema público que prioricen el cumplimiento de los estándares para la docencia. En lo que respecta a la formación inicial, es importante que el MINED aumente los esfuerzos para verificar que las instituciones formadoras ejecuten procesos rigurosos de selección, formación, evaluación y graduación según ciertas normas de calidad. Para otorgar la certificación docente

debería requerirse no solo completar la formación inicial y aprobar una prueba como la ECAP –la cual debe ser revisada para mejorar su validez interna y efectividad–, sino también demostrar en la práctica la capacidad para provocar aprendizajes en el aula. Los nuevos maestros deberían pasar por un programa de inducción al magisterio –de dos o tres años de duración– antes de ser contratados para ocupar un cargo permanente en el sistema escolar. Además, para garantizar que los mejores permanezcan en la docencia, sería conveniente establecer mecanismos para evaluar el desempeño, premiar a los más competentes y exigir la recertificación profesional cada cierto tiempo. De igual forma, la selección de directores y subdirectores debería realizarse con base en su formación en administración educativa y demostrada capacidad para liderar una escuela.

Para retener y estimular a los más talentosos, también sería beneficioso crear estructuras de apoyo al crecimiento profesional sin que los docentes se vean obligados a abandonar el aula, a través de diferentes maneras tales como: estimulando la creación de comunidades de práctica para compartir experiencias de innovación pedagógica, el trabajo de docentes tutores y el desarrollo de líderes de equipos docentes para diseñar material educativo, ejecutar proyectos, entre otras diversidad de tareas que pueden contribuir a promover los aprendizajes.

#### 5. Revisar la estructura salarial y establecer incentivos que contribuyen al desarrollo profesional

Para valorizar más la profesión, el escalafón salarial docente actual debe superar algunas deficiencias: 1. Las diferencias en remuneraciones entre docentes con título de profesorado, licenciatura y posgrado (maestría y doctorado) deberían ser mayores para incentivar la educación continua. 2. El salario mínimo y máximo según los años de experiencia debería revisarse, de modo que un docente no tenga que pasar 35 años en el ejercicio de su profesión para obtener el salario máximo. 3. Los aumentos salariales no deberían ser únicamente otorgados con base en los años de servicio, sino también en los resultados de las evaluaciones al desempeño, incluyendo su éxito en fomentar el aprendizaje de los

estudiantes. Y. 4. Sería conveniente estudiar diferentes opciones para que los maestros puedan obtener ingresos adicionales a los definidos según el escalafón salarial sin verse obligados a dedicarse a tareas que no son propias de la docencia. También sería beneficioso establecer un sistema de incentivos –monetarios y no monetarios– que estimule la participación en actividades de enriquecimiento profesional y reconozca la excelencia en el ejercicio de la profesión, tales como: tutoría, investigación, diseño curricular, elaboración de material didáctico innovador y formación continua, entre otras opciones.

#### 6. Revisar la Ley de la Carrera Docente y articularla con la Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente

Las acciones prioritarias para mejorar la profesión docente y mejorar la calidad de la educación requieren revisar la institucionalidad existente, incluyendo el marco legal. Un aspecto importante es garantizar que la Ley de la Carrera Docente esté debidamente articulada con una Política Nacional de Desarrollo Profesional, que resuelva los principales nudos críticos señalados en este informe. El MINED presentó a finales de 2012 dicha política, la cual se caracteriza por vincular los diversos componentes del desarrollo profesional docente desde una visión sistémica (MINED, 2012c). Sin embargo, esta no ha sido difundida ampliamente y su plena aplicación requiere revisar el marco legal. Es importante que las reformas al marco legal que rige la profesión docente, partan de la existencia de consensos mínimos, entre diferentes actores de la sociedad, acerca de cuál es el papel que desempeñan en el proceso de reforma educativa y cómo debe normarse, de modo que los más competentes y motivados entren y se mantengan activos en la docencia y esta profesión goce de reconocido prestigio.

#### 7. Establecer un sistema de información y monitoreo que facilite la toma de decisiones sobre política docente y la rendición de cuentas

Si los maestros son el recurso más importante para elevar la calidad de la educación, debería establecerse un sistema de información, evaluación e intervención en las escuelas que ayude a mejorar la práctica docente. Aunque existen mecanismos para recolectar datos sobre los centros escolares y evaluar los aprendizajes, todavía no se producen sistemáticamente indicadores sobre la profesión docente. Actualmente la mayor parte de la información que se encuentra disponible al público no es periódica, está desactualizada y suele describir únicamente a los docentes del sector público.

Por consiguiente, un esfuerzo serio de reforma educativa centrado en mejorar la calidad de los docentes debería contar con un sistema de información y monitoreo que facilite la toma de decisiones sobre política docente, medir los avances en la implementación de acciones concretas y la rendición de cuentas. Lo ideal sería contar con un set de indicadores clave sobre formación y ejercicio docente que puedan reportarse anualmente. Al respecto, en el cuadro 3 se propone un listado de indicadores que pueden ser construidos con base en información recolectada por diferentes oficinas del MINED y reportados regularmente. Estos indicadores han sido usados en la elaboración de este informe, pero hace falta recolectarlos, procesarlos y reportarlos de manera sistemática, incluyendo más información sobre los docentes del sector privado. Este listado de indicadores no es exhaustivo. Su propósito es servir de insumo e invitar a la discusión sobre qué hace falta medir para conocer mejor la efectividad de las políticas públicas docentes. Al final, la meta es contar con estadísticas que faciliten la toma de decisiones acerca de las acciones que son prioritarias para garantizar altos estándares de calidad de la docencia y la educación, tanto en el sector público como el privado.

## Cuadro 3: Propuesta de indicadores anuales sobre docentes

Formación inicial de docentes			
Indicador	Total	Público	Privado
<i>Aspirantes a docentes (matrícula de antiguo, nuevo ingreso y equivalencia)</i>	4,802		
<b>1. Porcentaje de estudiantes por especialidad de profesorado que estudia:</b>			
Educación básica para 1° y 2° Ciclo	39.6%		
Física y matemática	21.4%		
Parvularia	8.9%		
Ciencias naturales	7.3%		
Inglés	6.6%		
Educación física y deportes	6.3%		
Lenguaje y literatura	5.0%		
Ciencias sociales	1.4%		
Educación especial	0.3%		
Educación media técnica en mantenimiento aeronáutico	0.1%		
<b>2. Porcentaje de egresados de profesorado que aprueban la ECAP:</b>			
ECAP ordinaria	91.6%		
ECAP extraordinaria	62.1%		
<i>Graduados de la carrera de profesorado</i>	1,408		
<b>3. Porcentaje de graduados de la carrera de profesorado por especialidad:</b>			
Educación básica para 1° y 2° ciclo	36.1%		
Física y matemática	14.6%		
Parvularia	14.6%		
Técnico	11.0%		
Lenguaje y literatura	6.3%		
Ciencias naturales	5.6%		
Inglés	4.9%		
Educación media técnica en mantenimiento aeronáutico	4.3%		
Educación física y deportes	1.3%		
Educación especial	0.1%		
Ejercicio docente			
Indicador	Total	Público	Privado
<i>Docentes que laboran en el sistema educativo</i>	56,386	45,730	10,656
<i>Docentes que laboran en ambos sectores</i>	1,699		
<b>4. Mujeres</b>	69.4%		
<b>5. Edad del personal docente:</b>			
Edad promedio	43.3		
Porcentaje de docentes con: hasta 30 años de edad	10.6%	5.4%	30.1%
Porcentaje con 51 a 60 años de edad	19.9%	23.4%	8.8%
<b>6. Promedio de años de ejercer la docencia</b>	16.5		
<b>7. Porcentaje de días efectivos de clase = (días efectivos/días exigidos)*100</b>	80		
<b>8. Porcentaje según sector en el que labora</b>		81.1%	18.9%
<b>9. Porcentaje que laboran en el área rural</b>	41.5%	49.2%	8.2%

10. Acreditados para ejercer la docencia	95.0%	97.8%	83.0%
11. Acreditados desempleados			
12. Con título de profesor	66.9%	68.5%	59.0%
13. Porcentaje con la especialidad en:			
Ciencias matemáticas	8.3%		
Lenguaje	12.3%		
Ciencias naturales	7.0%		
Ciencias Sociales	17.2%		
Inglés	7.7%		
Educación parvularia	17.0%		
Artes	1.5%		
Educación física y deportes	2.9%		
14. Porcentaje con especialidad en parvularia que atiende ese nivel	59.3%	56.1%	59.3%
15. Porcentaje que atiende la asignatura correspondiente a su especialidad en primaria:			
Matemática	6.0%		
Lenguaje	14.2%		
Ciencias sociales	21.6%		
Ciencias naturales	4.9%		
Inglés	38.5%		
Educación física	6.0%		
16. Porcentaje en primer año de servicio en escuelas rurales con alto porcentaje de jóvenes en pobreza	2.1%		
17. Salario			
Salario promedio inicial anual para docentes con 15 años de experiencia	\$8,634		
Salario promedio inicial para docentes con 15 años de experiencia, en términos de PPA	\$17,268		
Porcentaje de docentes bajo la modalidad de contratación de sueldo base	86.7%	89.9%	70.0%
Porcentaje con sobresueldo por cargo de director o subdirector	6.9%	8.3%	0.7%
Porcentaje con sobresueldo por doble sección	19.8%	24.2%	0.6%
Porcentaje con sobresueldo por ruralidad	26.6%	32.7%	0.0%
18. Porcentaje de docentes que obtuvo su ascenso a nivel uno del escalafón	21.9%		
19. Porcentaje que trabaja doble jornada	26.0%		

**Notas:**

1. Los indicadores sobre formación inicial de docentes son de 2012; y, los correspondientes al ejercicio docente son de 2013.
2. La fuente de los indicadores 1 y 3 es: MINED. Gerencia de Evaluación e Información Estadística. Dirección Nacional de Educación Superior. En MINED (2012), "Resultados de la Información Estadística de Instituciones de Educación Superior".
3. La fuente correspondiente al 2 es: MINED. Dirección Nacional de Formación Continua, ESMA.
4. La fuente de los indicadores 4-6, 8-10, 12-17 y 19 es: MINED. Censo Escolar 2013. Gerencia del Sistema de Estadística Educativa de la Dirección Nacional de Planificación.
5. La fuente correspondiente al 9 es: Tribunal Calificador de la Carrera Docente. Estadísticas de los registros administrativos.
6. Se sugiere que MINED reporte periódicamente los indicadores 7 y 11. La fuente correspondiente al 7 es: Schiefelbein et al (2005), p.37.
7. El indicador 12 incluye el 3.7% de docentes que laboran en el público y también en el privado.

**Fuente:**

Con base en Hernández, J. M. (2014). *Caracterización de los y las docentes del sistema educativo salvadoreño*, pp. 60-64.

# Bibliografía

- Barillas, A. y Briones, C. (2006). El caso de El Salvador. En Vaillant, D. y Rossel, C. (eds). Maestros de Escuelas Básicas en América Latina. Hacia una radiografía de la profesión. Editorial San Marino. Chile. Págs. 99-126.
- Bourgonje, P. y Tromp, R. (2011). Educadores de calidad: estudio internacional sobre competencias y estándares para docentes. Internacional de la Educación y Oxfam Novib, Bruselas, Bélgica.
- Bruns, B. and Luque, J. (2014). Great teachers. How to raise student learning in Latin America and the Caribbean, The World Bank, Washington DC.
- Buckley, J.; Schneider, M. & Shang, Y. (2005). Fix it and they might stay: School facility quality and teacher retention in Washington D.C., Teachers College Record, vol. 107, no. 5, pp. 1107-1123.
- Canjura Linares, C. M. (2014). Plan Nacional de Educación en Función de la Nación. Versión preliminar en Power Point presentada por el Ministro de Educación (sin publicar). Ministerio de Educación, San Salvador, El Salvador.
- Cuéllar-Marchelli, H. (2014). Protección de las escuelas y prevención de la violencia: ¿cuál es la tarea pendiente? Informe de Coyuntura Social. Primer semestre. Departamento de Estudios Sociales, FUSADES, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Págs. 9-20.
- Cuéllar-Marchelli, H. (2011). Insumos para una política de Estado en educación. Estudios Estratégicos. Competitividad para el Desarrollo. Departamento de Estudios Económicos y Sociales, FUSADES, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Cuéllar-Marchelli, H. (2010). Educación y violencia: ¿están nuestras escuelas en peligro? Informe Trimestral de Coyuntura, enero-marzo, Departamento de Estudios Sociales, FUSADES, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Págs. 63-70.
- Cuéllar-Marchelli, H. (2008). La estrategia educativa de El Salvador y sus desafíos. Departamento de Estudios Económicos y Sociales, FUSADES, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Cuéllar-Marchelli, H., Calderón, L. y Herrera Camino, M.J. (2014). Desafíos de la inversión en desarrollo social desde el análisis del Presupuesto General del Estado, Análisis Social, Departamento de Estudios Sociales, FUSADES, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, No.2.
- Danielson, C. (2011). Competencias docentes: desarrollo, apoyo y evaluación. Serie Documentos No. 51, PREAL, Santiago de Chile, Chile.
- DIGESTYC (2014). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013, Ministerio de Economía, San Salvador, El Salvador.
- ESEN (2013), "Educación: Generando oportunidades. 5 pilares, 12 ideas". Santa Tecla, La Libertad.
- Ferrer, G. (2009). Estándares de aprendizaje escolar. Procesos en curso en América Latina. Documentos PREAL, CINDE y Dialogo Interamericano, publicado en Chile.

- Flores, H. (2012). Presente y futuro de las políticas docentes en El Salvador. Taller Nacional sobre Políticas Docentes, organizado por PREAL y FUSADES. Junio, 2012. San Salvador, El Salvador, Presentación en Power Point.
- Fuller, B. and Clarke, P. (1994). Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classrooms tools, rules and pedagogy. *Review of Educational Research*, Spring, Vol. 64, No. 1, pp. 119-157.
- FUSADES (2008). *Estrategia Económica, Social e Institucional 2009-2014: democracia y crecimiento*. San Salvador, El Salvador. Págs. 26-35.
- Gobierno de El Salvador, GOES (2015). *El Salvador productivo, educado y seguro. Plan quinquenal de desarrollo 2014-2019*. San Salvador, El Salvador.
- Gobierno de El Salvador, GOES (2012). *Reglamento especial para el funcionamiento de carreras y cursos que habilitan para el ejercicio de la docencia en El Salvador*. Diario Oficial No. 21, Tomo 398. Publicación 31/01/2012.
- Gobierno de El Salvador, GOES (2011). *Acuerdo No. 15-1378. Asignación y Cancelación del Incentivo al Desempeño Docente*. Diario Oficial Tomo 390, No. 13, págs. 26-29. Publicación 19/01/2011.
- Gobierno de El Salvador, GOES (2009a). *Decreto No. 21. Reformas a la Ley de la Carrera Docente*. Diario Oficial, Tomo No.383, No. 98, págs. 30-31. Publicación 29/05/2009.
- Gobierno de El Salvador, GOES (2009b). *Acuerdo No. 15-0645. Normativa para la asignación y cancelación del incentivo al desempeño docente*. Diario Oficial Tomo No. 383, No. 98. Págs. 78-81.
- Gobierno de El Salvador, GOES (1996). *Decreto No. 917. Ley General de Educación*. Diario Oficial 242, Tomo 333. Publicación 21/12/1996.
- Hanushek, E. A. (2011). The economic value of higher teacher quality. *Economics of education review*, 30:466-479
- Hanushek, E. A. and Rivkin, S. (2006). *Teacher Quality*. En Eric A. Hanushek y Finis Welch, eds. *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: North Holland. Págs. 1052-1075
- Hernández, J. M. (2014). *Caracterización de los docentes del sistema educativo salvadoreño. Indicadores para conocer el estado de la profesión docente*. Departamento de Estudios Sociales, FUSADES, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Martinic, S. (1998). *Tiempo y Aprendizaje*. LCSHD Series Paper No. 26, Latin America and The Caribbean Regional Office, Department of Human Development, The World Bank, Washington, DC.
- MINED (2014a). *Resultados PAES 2014. Gerencia de Seguimiento de la Calidad, Departamento de Evaluación de los Aprendizajes*, San Salvador, El Salvador.
- MINED (2014b). *Política de Infraestructura Educativa*. San Salvador, El Salvador.
- MINED (2014c). *Plan Nacional de Formación de Docentes en Servicio en el Sector Público 2015-2019*. San Salvador, El Salvador.

- MINED (2014). Educación de El Salvador en cifras, 2009-2013. Gobierno de El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- MINED (2013). Resultados PAES 2013. Gerencia de Seguimiento de la Calidad, Departamento de Evaluación de los Aprendizajes, San Salvador, El Salvador.
- MINED (2012a). Asistencia técnica y rediseño de la práctica pedagógica. Fundamentando la Asistencia Técnica Pedagógica en el contexto de la eficacia y la inclusión educativa. Módulo 2. Programa de fortalecimiento a la educación básica, USAID. San Salvador, El Salvador.
- MINED (2012b). Programa de formación de asistentes técnicos pedagógicos del Ministerio de Educación. Fundamentando la Asistencia Técnica Pedagógica en el contexto de la eficacia y la inclusión educativa. Módulo 1. Programa de fortalecimiento a la educación básica, USAID. San Salvador, El Salvador.
- MINED (2012c). Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente. Dirección Nacional de Formación Continua. San Salvador, El Salvador, C.A.
- MINED (2012). Informe del Análisis de los Resultados de las Pruebas de Logros de Aprendizaje en Educación Básica. Paesita 2012. Dirección Nacional de Educación, Gerencia de Seguimiento de la Calidad, Departamento de Evaluación de los Aprendizajes, San Salvador, El Salvador.
- MINED (2011). Plan de Implementación de la Escuela Superior de Maestros. Dignificación y desarrollo profesional del profesorado y directivos docentes para transformar la educación. Gobierno de El Salvador.
- MINED (2010). Instructivo MINED DNE N° 002/2010. Asignación y cancelación del primer desembolso del incentivo al desempeño docente. San Salvador, El Salvador.
- MINED (2009). Informe Analítico del Plan 2021. Educando para el país que queremos. Gobierno de El Salvador, San Salvador.
- MINED (1999a). Normas y orientaciones curriculares para la formación inicial de maestros. Primer Volumen. Gobierno de El Salvador, San Salvador.
- MINED (1999b). Memoria de Labores 1998-1999. Gobierno de El Salvador. San Salvador.
- MINED (1999). Fundamentos curriculares de la educación nacional. Versión divulgativa 1994-1999, Gobierno de El Salvador, San Salvador.
- Pacheco, B. (2004). Estudio sobre los procesos de formación de los docentes por parte de las universidades e institutos pedagógicos de El Salvador. Seminario regional sobre las instituciones de formación docente en América Latina: de las normales a las universidades. Copán, Honduras, 6 y 7 de septiembre. UNESCO-IESALC, Caracas, Venezuela.
- Pacheco, R. B. (2013). Políticas docentes en Centroamérica. Tendencias Nacionales. El Salvador. Educación y Desarrollo Publicaciones, en conjunto con PREAL, CECC/SICA y UNESCO Santiago.
- Pacheco, R. y Picardo, O. (2012). La formación de docentes en El Salvador: retos, problemas y posibilidades, San Salvador, El Salvador.

- Rivera-Batiz, F. (2008). La educación como eje del desarrollo económico: experiencias mundiales y estratégicas para El Salvador. FUSADES, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Rodríguez, J., Simpson, H. y Heyman, C. (2004). Usos y necesidades de información sobre calidad para la gerencia educativa en El Salvador. Proyecto EXCELL. MINED-USAID, Convenio de cooperación 519-A-00-03-00095-00. San Salvador, El Salvador.
- Scheerens, J. (2004). Review of school and instructional effectiveness research Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005 The Quality Imperative. 2005/ED/EFA/MRT/PI/44, UNESCO, Paris, France.
- Schiefelbein, E., Rápalo, R., Kraft, R., Guzmán, J.L., Lardé de Palomo, A., Siri, C y Reimers, F. (2005). Basic education in El Salvador: Consolidating the foundations for quality and equal opportunities. Academy for Educational Development with the support of USAID. HNE-I-000-00-0076-00, Washington D.C.
- Stallings, J. (1985). Effective elementary classroom practices. In: M.J. Kyle (Ed.), Reaching for excellence. An effective schools sourcebook. Washington, DC: US Government Printing Office. Pp 14-42.
- Stallings, J. (1980). Allocated academic learning time revisited or beyond time on task. Educational researcher, vol.9, No. 11, pp. 11-16.
- Terigi, F. (2010). Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina. Serie Documentos de Trabajo No. 50. PREAL, Santiago de Chile.
- UNESCO (2012). Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe. Proyecto estratégico regional sobre docentes, OREALC/UNESCO Santiago, Chile.
- UNESCO (2008). Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Los aprendizajes de América Latina y el Caribe. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Santiago de Chile, Chile.
- UNESCO (2006a). Teachers and educational quality: Monitoring global needs for 2015. UNESCO Institute for Statistics, Montreal, Canadá.
- UNESCO (2006b). Evaluación de desempeño y carrera profesional docente: un estudio comparado de 50 países de América y Europa. OREALC-UNESCO, Santiago de Chile, Chile.
- Vegas, E. y Umanski, I. (2005). Improving teaching and learning through effective incentives. The World Bank, Washington DC.

# Notas de final

- 1 Se refiere al décimo, onceavo y doceavo grados de secundaria en sus dimensiones general y vocacional (técnica).
- 2 Entre los delitos que reporta la policía como violencia escolar se encuentran: homicidios, riñas estudiantiles, extorsiones, robos, amenazas, ataques, acoso y agresión sexual y privación de libertad, entre otros delitos.
- 3 Las pruebas nacionales son: Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES) y la Evaluación de Logros de Aprendizaje de Educación Básica (Paesita), la cual se aplica únicamente a una muestra de estudiantes de tercero, sexto y noveno grado. Y, las pruebas internacionales son: el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), que mide las competencias en matemática, lenguaje y ciencias de la naturaleza de los estudiantes de tercero y sexto grado; y el Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés), que evalúa los aprendizajes en matemática y ciencias en cuarto y octavo grado. Los resultados de estas pruebas internacionales en las que participó El Salvador se presentaron en 2008.
- 4 Esta información apareció publicada en La Prensa Gráfica (11 de noviembre de 2014) Solo el 53% de escuelas están en terreno del MINED. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/11/11/solo-el-53-de-escuelas-esta-en-terreno-del-mined>
- 5 Esta afirmación se basa en el seguimiento de la coyuntura mensual que realiza el Departamento de Estudios Sociales de FUSADES sobre educación, mediante una metodología diseñada para registrar, clasificar e identificar, dentro de categorías de análisis –incluyendo profesión docente– los problemas que más afectan a los ciudadanos y generan mayor opinión pública en los medios de comunicación.
- 6 Para la realización de este informe se realizaron consultas y entrevistas a técnicos del MINED, representantes de las instituciones formadoras de maestros y un gremio magisterial.
- 7 La ley establece que “el Calendario Escolar para todos los niveles educativos, tanto en los Centros Oficiales como Privados de Educación, comprenderá un mínimo de doscientos días lectivos”. Diario Oficial: 242 Tomo: 333 Art. 107. Publicación DO: 21/12/1996.
- 8 El Diario de Hoy (5 de agosto de 2014). “Escuelas públicas pierden el 35% de los días de clase”. Disponible en: [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47673&idArt=8995118](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8995118) y El Diario de Hoy (5 de Agosto de 2014). “Ausentismo ligado a formación, problemas de salud y violencia”. Disponible en: [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47655&idArt=8995115](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47655&idArt=8995115)
- 9 Se refiere a la entrega anual de dos uniformes, un par de zapatos y un paquete de útiles escolares a todos los estudiantes matriculados en los niveles de educación parvularia y básica. Dado que los proveedores de este paquete escolar son locales, el programa también está orientado a estimular la actividad económica y la generación de empleo.
- 10 La Prensa Gráfica (20 de enero de 2014). “Gremiales piden mejorar la seguridad en las escuelas”. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/01/20/gremiales-piden-mejorar-la-seguridad-en-las-escuelas>, La Prensa Gráfica (19 de febrero de 2014). “Violencia sigue golpeando a comunidad estudiantil”. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/02/19/violencia-sigue-golpeando-a-la-comunidad-estudiantil>; y Diario El Mundo (19 de julio de 2014). “Maestros esperan mejor abordaje de amenazas por MINED”. Disponible en: <http://elmundo.com.sv/maestros-esperan-mejor-abordaje-de-amenazas-por-mined>
- 11 La Universidad de El Salvador (pública), Universidad de Sonsonate, Universidad Católica de El Salvador (acreditada), Universidad Pedagógica de El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (acreditada), Universidad Don Bosco (acreditada), Universidad Francisco Gavidia (acreditada), y el Instituto Especializado Espíritu Santo.
- 12 Promedio de cuatro materias básicas: matemática, lenguaje, ciencias naturales y estudios sociales y cívica.
- 13 Las instituciones autorizadas para ofrecer formación inicial de docentes son: la Universidad de El Salvador (pública), Universidad de Sonsonate, Universidad Católica de El Salvador (acreditada), Universidad Pedagógica de El Salvador, Universidad Modular Abierta, Universidad Doctor Andrés Bello, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (acreditada), Universidad Don Bosco (acreditada), Universidad Evangélica de El Salvador (acreditada), Universidad Francisco Gavidia (acreditada), Universidad Cristiana de las Asambleas de Dios, Universidad Luterana Salvadoreña, Universidad Monseñor Oscar Arnulfo Romero, Universidad Gerardo Barrios, Universidad de Oriente (acreditada), Instituto Especializado Espíritu Santo, y el Instituto Especializado Centro Cultural Salvadoreño Americano.
- 14 Datos proporcionados por la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación.
- 15 La Comisión de Acreditación es una instancia independiente, la cual es responsable de otorgar la acreditación institucional,

- que es un reconocimiento del Estado a aquellas instituciones comprometidas con la mejora continua de la calidad académica. Se conforma por siete profesionales de notoria capacidad y honradez que no representan institución alguna. Estos son nombrados de común acuerdo entre el Consejo de Educación Superior y el Ministerio de Educación.
- 16 Dato proporcionado por funcionarios del MINED durante la presentación de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Educación 2014-2019, 5 de septiembre de 2014.
- 17 No fue posible encontrar información sobre la demanda insatisfecha de maestros por nivel educativo.
- 18 El Diario de Hoy (3 de diciembre de 2014). El MINED usará \$5 millones para formar a los docentes. Disponible en: [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47673&idArt=9291971](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=9291971)
- 19 No pudo identificarse ningún estudio sobre los requisitos de selección y los procesos de contratación de docentes en las instituciones educativas privadas.
- 20 Es el control sistemático, actualizado y confiable del magisterio nacional del MINED.
- 21 Se refiere al “Reglamento Especial para el Funcionamiento de Carreras y Cursos que Habilitan para el Ejercicio de la Docencia en El Salvador”.
- 22 El CUM se obtiene dividiendo la suma de las notas ganadas por asignatura, multiplicadas por el número de unidades valorativas de cada una (total de las unidades de mérito) entre el total de unidades valorativas de las asignaturas cursadas y aprobadas en el plan de estudios.
- 23 Las especialidades son: educación básica, educación parvularia, educación especial, ciencias sociales, ciencias naturales, matemática, lenguaje y literatura, idioma inglés y educación física.
- 24 Según datos del MINED en Pacheco, 2013, pág. 13 y Hernández, 2014, pág. 25.
- 25 Información proporcionada por José Amílcar Osorio, Director de Educación Superior y Armando González, Director de la Dirección Nacional de Formación Continua-ESMA.
- 26 No se pudo encontrar una serie de datos oficiales sobre cuántos docentes se han certificado cada año de esta manera a partir de 2005, cuando se autorizó este procedimiento en la Ley de la Carrera Docente.
- 27 Los otros organismos de la administración de la carrera docente son: la unidad de recursos humanos del MINED, la Dirección del Centro Educativo, el Consejo Directivo Escolar, las Juntas de la Carrera Docente, y el Tribunal de la Carrera Docente.
- 28 Ver el artículo 18 de la Ley de la Carrera Docente, sobre el ingreso a la docencia.
- 29 Los cálculos utilizando la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) permite la comparación entre países eliminando las distorsiones que generan los diferentes niveles de precios existentes entre ellos.
- 30 Los datos de Brasil y Japón aparecen reportados en UNESCO (2006a), págs. 202 y 203.
- 31 Según cálculos de Hernández, 2014, pág. 60.
- 32 Cálculos propios con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010. La información disponible no permite tener un estimado más preciso del salario promedio de los docentes del sector público y privado, controlando por el número de horas trabajadas, días de vacaciones y otros incentivos no monetarios.
- 33 En El Salvador, actualmente hay diez gremios magisteriales: Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños ANDES 21 de Junio, Bases Magisteriales, Consejo de Directores de Institutos Nacionales (CODINES), Sindicato de Educadores del Departamento de Santa Ana (SEDESA), Sindicato Agremiado Nacional de Educadores Salvadoreños 21 de junio (SIANDES), Sindicato General de las y los Trabajadores del Ministerio de Educación de El Salvador (SIGETME), Sindicato de Maestros de Educación con Participación en Comunidades (SIMEDUCO), Sindicato de Empleados Docentes del Ministerio de Educación de El Salvador Dra. Mélida Anaya Montes (SINEDMES 5 de Octubre), Sindicato de Trabajadores Administrativos y Docentes del Ministerio de Educación de El Salvador (SITADMES) y Retiro Digno.
- 34 Históricamente, los gremios magisteriales han exigido nivelaciones salariales; pero, desde 2009, estas demandas han sido más frecuentes. Esto se debe a las crecientes restricciones fiscales que ponen en riesgo las revisiones salariales que deben realizarse cada tres años según manda la Ley de la Carrera Docente. La protesta más reciente se realizó en noviembre de 2014. Ver: La Prensa Gráfica (14 de noviembre de 2014). Maestros marchan para exigir nivelación salarial. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/11/14/maestros-marchan-para-exigir-nivelacion-salarial>
- 35 Ver el artículo 33 de la ley.
- 36 Datos del Censo Escolar 2013, MINED en Hernández, 2014, pág. 50.
- 37 Los contratos laborales son para trabajar cinco horas diarias y 207 días al año.
- 38 Cálculos propios con base en datos del Censo Escolar 2013, MINED en Hernández, 2014, pág. 30.
- 39 Cálculos con base en datos del Censo Escolar 2013, MINED en Hernández, 2014, pág. 50.
- 40 Ver MINED (30 de julio de 2014). Docentes desarrollan jornada de reflexión pedagógica. Disponible en: <http://www.mined.gob.sv/index.php/ints/item/7061-docentes-desarrollan-jornada-de-reflexi%C3%B3n-pedag%C3%B3gica.html>
- 41 De 2000 a 2004, como parte de los esfuerzos de reforma educativa y en concordancia con el nuevo enfoque pedagógico y

- curricular, la función de la supervisión, se sustituyó por la asesoría pedagógica, con el propósito de orientar las prácticas educativas y promover la actualización de los docentes. Posteriormente, en 2005, se creó el “sistema de asesoría pedagógica y supervisión de la gestión escolar”, cuyo propósito era elevar la calidad educativa. Sin embargo, su labor se limitó a transferir o pedir datos a las escuelas, realizar controles y liquidaciones administrativo-financieras y apoyar al centro escolar a elaborar documentos, planes y proyectos requeridos por el MINED (MINED, 2012b, págs. 7-10).
- 42 Información proporcionada por la Dirección de Educación Superior, MINED en noviembre de 2014.
- 43 No fue posible obtener información sobre cuántos centros se evalúan al año, cuántos recibieron un puntaje alto y con base en qué criterios.
- 44 Sin embargo, a finales de 2014, el MINED anunció que una de las prioridades del Plan de Educación 2014-2019 será el establecimiento de un nuevo sistema de evaluación que permitirá identificar oportunidades de mejora en el proceso de formación, evaluando tanto la adquisición de aprendizajes como el desempeño de docentes y la ejecución de programas del MINED. Ver La Prensa Gráfica (1 de diciembre de 2014). MINED creará sistema nacional de evaluación educativa. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/12/01/mined-creara-sistema-nacional-de-evaluacion-educativa>
- 45 Ver Diario El Mundo. (28 de enero de 2010). Por derogatoria los docentes recibirán incentivo. Disponible en: <http://www.diariocolatino.com/es/20100128/nacionales/76235/Por-derogatoria-docentes-recibir%C3%A1n-incentivo.htm>; y, Diario El Mundo (30 de junio de 2010). Entregarán bono a maestros sin exigir nota PAES. Disponible en: <http://elmundo.com.sv/entregaran-bono-a-maestros-sin-exigir-nota-paes>
- 46 Según el artículo 56 de la Ley de la Carrera Docente, algunas de las faltas muy graves son: negarse a formar parte del Tribunal Calificador, las Juntas de la Carrera Docente o el Tribunal de la Carrera Docente, cometer actos inmorales en los centros educativos, ingerir bebidas embriagantes o drogas en el lugar de trabajo, abandonar labores sin causa justificada, ejecutar u observar conductas que pongan en peligro la seguridad de los estudiantes, destruir o alterar registros escolares, acosar sexualmente o cometer actos contra la libertad sexual, exigir cuotas de matrícula o escolaridad, entre otras faltas.
- 47 Artículo 61 de la Ley de la Carrera Docente.
- 48 Datos proporcionados por la Gerencia del Sistema de Estadística Educativa, Dirección Nacional de Planificación del MINED disponibles en Hernández, 2014, pág. 62.