

¿Qué es una buena escuela?

Una propuesta de índice de calidad escolar



CUADERNOS FES



ESEN



FUNDACIÓN PARA LA
EDUCACIÓN SUPERIOR

En el 2013, la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) presentó a la sociedad salvadoreña una propuesta educativa, basada en cinco pilares centrales, para tener una educación que brindara oportunidades reales de desarrollo: calidad docente, calidad del currículo, cobertura, infraestructura educativa, y administración y medición de la calidad.

Han pasado tres años desde entonces y el sistema educativo no ha cambiado sustancialmente su desempeño o su capacidad de generar aprendizajes significativos en los alumnos. Se continúan implementando planes y proyectos tanto públicos como privados con el fin de mejorar la calidad educativa, pero poco se puede dar cuenta de su impacto por falta de herramientas de monitoreo y evaluación. Esperamos que el índice de calidad escolar que proponemos sea utilizado para quien lo estime conveniente como instrumento que permita dar un seguimiento a los esfuerzos por transformar la educación de El Salvador.

¿Qué es una buena escuela?

Una propuesta de índice de calidad escolar

01 CUADERNOS FES

El Salvador, 2016
Fundación para la Educación Superior

Editor

Fundación para la Educación Superior

© FES, El Salvador, 2016

Autora principal

Carolina Rovira

Coordinadora, Fundación para la Educación Superior

Catedrática e investigadora, Escuela Superior de Economía y Negocios

Coautor

Manuel Sánchez Masferrer

Coordinador, Centro de Progreso Social, Fundación Poma

Catedrático e investigador, Escuela Superior de Economía y Negocios

Asistentes de investigación

Laucel Muñoz

Margarita Barrientos

Corrección: María Tenorio / Diseño y diagramación: Contracorrientes editores

Impresión: Imprinsa S. A. de C. V.

Forma recomendada de citar este documento:

Fundación para la Educación Superior. (2016). *¿Qué es una buena escuela? Una propuesta de índice de calidad escolar*. Santa Tecla, El Salvador.

Con el apoyo financiero de:



Fundación para la Educación Superior

Km 12 1/2 carretera al puerto de La Libertad, calle nueva a Comasagua

Santa Tecla, La Libertad, El Salvador

2234-9292

Presentación

El Salvador enfrenta muchos retos en su camino hacia el desarrollo. En la ESEN estamos convencidos de que la apuesta por la educación es y debe ser siempre nuestra prioridad. Sin embargo, también somos conscientes de que, como sociedad, veremos los frutos en el mediano y largo plazo, y de que nuestro compromiso acarrea costos políticos que deben supeditarse al sueño y al proyecto de una educación que haga honor al potencial de la niñez y juventud salvadoreña.

Persiguiendo el sueño de contribuir con el desarrollo de la juventud, nació la ESEN en 1993. Como institución de educación superior, siempre ha creído que todos los jóvenes, indistintamente de sus circunstancias socioeconómicas, deben tener acceso a la oportunidad de educarse bajo un estándar de excelencia. Asimismo, desde el 2013, con el lanzamiento de la propuesta *Educación: Generando oportunidades. 5 pilares y 12 ideas*, la ESEN se comprometió a asumir un rol más activo en la discusión de la política educativa en El Salvador.

Este compromiso impregna el espíritu del trabajo de la Fundación para la Educación Superior (FES), una institución que comparte plenamente los principios de la ESEN, y que se propone enriquecer la discusión nacional en torno a la educación, a través de la investigación académica y el intercambio de ideas más allá de las ideologías y de las circunstancias políticas. En este sentido, la FES se crea con el propósito de fortalecer este compromiso con la educación como la apuesta prioritaria para la prosperidad de nuestro país.

El lanzamiento público de la FES es un símbolo de la fuerza de nuestro convencimiento de que la educación es la mejor manera de comprometerse con la juventud en El Salvador. Esperamos que los aportes investigativos de la FES promuevan una discusión seria alrededor de los temas relevantes de la política educativa y acompañen con paso seguro los esfuerzos del país por formar una juventud educada, que luego asumirá un liderazgo asertivo en lo político, lo económico y lo social.



Este documento propone una discusión alrededor de la pregunta ¿qué es una buena escuela?, analiza los desafíos que esta institución enfrenta en el mundo moderno y cómo la escuela, particularmente la escuela pública en El Salvador, los encara. Valorar de manera objetiva y sistemática la situación de las escuelas salvadoreñas y sus avances es una de las necesidades que surgen de la discusión. Ciertamente no todo lo que importa puede medirse, pero es difícil mejorar aquello que no se mide. Por ello, en esta ocasión proponemos un índice de calidad escolar que permite medir la situación relativa de cada escuela en cinco dimensiones centrales: desempeño institucional, desempeño de los alumnos, recursos para el aprendizaje, infraestructura y entorno. Esta medición permitirá medir el impacto de políticas y proyectos, favorecerá la focalización de las intervenciones, dará insumos para la reflexión crítica de los diferentes actores vinculados a la calidad escolar, entre otros. Esperamos que este índice sea un insumo útil, alrededor del cual se proponga, construya y mejore, además de que favorezca espacios de diálogo en un tema de país como lo es la educación.

No podemos enfatizar suficientemente que la educación es el compromiso prioritario para recuperar el brillo de la sociedad salvadoreña, pues creemos que su esencia emprendedora y con vocación de esfuerzo permanece, y es, por tanto, un deber potenciarla. En este sentido, hoy presentamos a la FES y su capacidad investigativa como un actor más al servicio de la educación en El Salvador.

Ricardo Poma
Rector

Agradecimientos

La Fundación para la Educación Superior (FES) agradece a Alejandro Poma, director Ejecutivo de Fundación Poma; a Pauline Martin, directora de la Maestría en Política y Evaluación Educativa de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”; y al padre Pierre Muyshondt, capellán de la Universidad Don Bosco, por sus opiniones sobre qué es una buena escuela, incluidas en esta publicación. Asimismo, agradece a José Everardo Rivera Bonilla, director general de la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN), por haber leído críticamente este documento. Finalmente, se agradece el apoyo de la Fundación Gloria de Kriete por el apoyo a esta iniciativa.



Índice

Introducción/ pág. 9

Capítulo 1. ¿Qué se espera de una buena escuela?/ pág. 17

Capítulo 2. ¿Qué determina una buena escuela?/ pág. 29

- a. Reflexionando: Los pilares de una buena escuela/ pág. 30
 - b. ¿Vale la pena medir la calidad de una escuela?/ pág. 42
-

Capítulo 3. ¿Cómo están las escuelas de El Salvador?: La construcción de un índice de calidad escolar/ pág. 47

- a. Contenidos del índice de calidad escolar/ pág. 48
 - b. Resultados del índice/ pág. 52
 - c. Resultados por tipo de escuela/ pág. 57
-

Agenda de trabajo/ pág. 63

Referencias bibliográficas/ pág. 65

Metodología para construir el índice/ pág. 69

Anexos/ pág. 73

Cuadros

1. Retorno promedio según último nivel educativo aprobado por período y grupo de edad, en El Salvador (2000, 2010 y 2014)/ pág. 19
2. Municipios en las primeras 10 posiciones del *ranking* de calidad escolar/ pág. 53
3. Últimas 10 posiciones en el *ranking* de calidad escolar/ pág. 54
4. Puntajes de los 25 municipios con mayor población estudiantil/ pág. 56

5. Puntaje promedio en el índice de calidad escolar, por formato de escuela/ pág. 58
 6. Puntaje promedio en el índice de calidad escolar, por nivel atendido/ pág. 59
 7. Puntaje promedio en el índice de calidad escolar, por área de ubicación/ pág. 60
 8. Puntaje promedio en el índice de calidad escolar, por tamaño de centro escolar/ pág. 60
-

Gráficos

1. Tasa de desempleo según nivel educativo en El Salvador (2014)/ pág. 20
 2. Escolaridad promedio por grupo de edad y zona de residencia en El Salvador (2014)/ pág. 21
 3. Gasto anual promedio por alumno en El Salvador según nivel educativo (2014)/ pág. 23
-

Figuras

1. Marco de componentes de conocimientos y valores de la profesión docente/ pág. 31
 2. Dimensiones y componentes del índice de calidad escolar/ pág. 49
-

Mapas

1. Índice de calidad escolar a nivel municipal/ pág. 52
-

Recuadros

1. Un sistema educativo que busca la calidad debe tener claro el rumbo/ pág. 13
2. Los docentes y su rol en las mejores escuelas: conclusiones del reporte McKinsey/ pág. 33
3. Los pilares en el sistema educativo de Finlandia/ pág. 39

Introducción



Haz capaz a tu escuela de todo lo grande que pasa o que ha pasado por el mundo”.

Gabriela Mistral, *Palabras a los maestros* (1918)

El objetivo central de la educación es formar a un ser humano. De hecho, etimológicamente, la palabra educar alude al hecho de conducir o guiar al individuo para que se desarrolle plenamente, es decir, dotarle a lo largo de la vida de las capacidades cognitivas, emocionales y sociales necesarias para que pueda imaginar y perseguir un proyecto de vida que considere valioso, y que le permita alcanzar el bienestar individual y contribuir con el bienestar social y comunitario.

La educación es, desde una perspectiva filosófica, un medio para volverse un ser humano pleno: feliz, creativo, libre, consciente de su existencia y con voluntad para contribuir a la coexistencia entre seres vivos (Nussbaum, 2011). En esta línea de pensamiento, el *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador* (PNUD, 2013) establece que: “Con la educación se inicia un proceso de estructuración del pensamiento y de la imaginación creadora (...) pero no solo eso, a través del sistema educativo se crean las bases de la unidad social”.

Así, la educación es una promesa de transformación de la persona y, con ello, de las sociedades que conforma. La educación es un proceso que tiene lugar en diferentes ámbitos y a lo largo de toda la vida. No es descabellado decir que inicia con los cantos de cuna de la madre y que termina con la última experiencia de vida; todo educa. Sin embargo, hay instituciones a las cuales la sociedad les asigna roles determinantes en el proceso educativo: la familia y la escuela son dos de estas. Ambas son especialmente



relevantes al ser parte crucial de la infancia, la niñez y la adolescencia de casi todas las personas.

En la actualidad, algunos dirán que ambas instituciones están en crisis y que requieren de una profunda transformación para hacer frente a los desafíos de la postmodernidad (Bauman, 2015). Es un hecho que se trata de instituciones que enfrentan tensiones debido a fenómenos complejos como la globalización, la migración, el aumento de la vulnerabilidad socioeconómica o la inserción laboral femenina. En el caso de las familias, su estructura está cambiando de diversas formas y aún es incierto el impacto que esto tendrá en su rol educador.

En el caso de la escuela, una consecuencia de los nuevos desafíos sociológicos que enfrenta la humanidad y de las transformaciones que sufre la familia como institución es un aumento de las expectativas y roles que se le asignan. En la escuela deben transmitirse conocimientos técnicos, debe dotarse de un mínimo de acervo cultural, favorecer la movilidad social y reducir las desigualdades de cuna, preparar para el mercado laboral, pero también para la vida. En otras palabras, la escuela tiene un rol en la socialización de los individuos, en su formación cívica y hasta en la estabilidad de las sociedades que basan sus principios en la democracia y las libertades (Savater, 2008).

Estas demandas sociales sobre la escuela difieren en función del nivel de desarrollo de los países y de la manera en que las transformaciones antes mencionadas afectan sus sociedades. En los países desarrollados, la crisis de la institucionalidad escolar se refleja en un cuestionamiento de la sociedad entera al modelo de enseñanza, sus bases filosóficas y sus objetivos. Así está pasando en Inglaterra, Francia e incluso países en desarrollo como Chile.

En el caso de El Salvador, la crisis de la escuela se da a diferentes velocidades. Para muchos, afecta a los mismos usuarios del sistema educativo; aunque la crisis no se percibe de manera directa, se padecen sus consecuencias: las dificultades para la inserción laboral, debido a la poca pertinencia de la enseñanza y a los requerimientos de los cambiantes mercados. Por otro lado, el Estado y los hacedores de política pública son más conscientes del problema, en gran medida por el vínculo que la educación tiene con otros problemas sociales que el país enfrenta: violencia, pobreza, baja em-

pleabilidad o el desempeño de los alumnos en pruebas internacionales. El Salvador no participa de manera sistemática en estas últimas, pero cuando lo ha hecho ha demostrado muy mal desempeño en habilidades básicas como la lectoescritura (PNUD, 2013). Asimismo, en el indicador de acceso a los conocimientos básicos, que alude al tema educativo dentro de la composición del Índice de Progreso Social (IPS), el país ocupa la posición 75 de 133 países (Porter, Stern y Green, 2016).

Además, desde un grupo de la sociedad civil más crítico —compuesto por hacedores de política pública, ONG, y académicos— se ha generado la discusión sobre la necesidad de mejorar la capacidad de la escuela, dotarle de calidad, asegurarse de que cumpla con su rol formador y de que favorezca la creación de una cultura común. Esta discusión tiene algunos años instalada en la esfera de la política pública salvadoreña, pero ha habido dificultades para lograr una visión de país sobre el sistema educativo y, por ende, unas expectativas claras sobre el modelo de escuela que pudiera dar vida a este sistema.

Adicionalmente, no ha habido continuidad de muchos de los planes diseñados para transformar la educación y, sobre todo, para cambiar el rostro de la escuela y su capacidad de contribuir de manera integral a la formación de los niños, niñas y adolescentes salvadoreños que alberga.

En el 2013, la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) presentó a la sociedad salvadoreña una propuesta educativa, basada en cinco pilares centrales, para tener una educación que brindara oportunidades reales de desarrollo: calidad docente, calidad del currículo, cobertura, infraestructura educativa, y administración y medición de la calidad.

Han pasado tres años desde entonces y el sistema educativo no ha cambiado sustancialmente su desempeño o su capacidad de generar aprendizajes significativos en los alumnos, como lo indican los mediocres y estancados resultados de la prueba estandarizada PAES que realizan de manera obligatoria los alumnos del sistema. Sin embargo, se continúan implementado planes y proyectos tanto públicos como privados con el fin de mejorar la calidad educativa, pero poco se puede dar cuenta de su impacto por falta de herramientas de monitoreo y evaluación. Es decir, por falta de instrumentos que permitan dar un seguimiento a estos esfuerzos.



Probablemente, sea muy difícil lograr en el corto plazo una visión de país sobre la escuela que se necesita, sobre la persona que esta escuela debería formar (recuadro 1) o sobre la idoneidad de ciertas políticas sobre otras. No obstante, en el corto plazo sí es posible determinar la situación de las escuelas salvadoreñas desde un marco analítico de calidad escolar consensuado académicamente a nivel internacional y comenzar, con ayuda de este, a medir el impacto de políticas y proyectos que intervienen el privilegiado espacio de aprendizaje llamado *escuela*.

Así, cuando sea posible mostrar qué decisiones de política transforman la realidad de los niños, niñas y adolescentes de manera concreta y medible, será más fácil consensuar un camino de transformación sostenible, cuyo objetivo mayor sea la educación de calidad de los salvadoreños más allá de las ideologías.

El presente documento propone un instrumento para medir la calidad de las escuelas salvadoreñas: un índice de calidad escolar. El diseño teórico del índice se basa en una revisión de las características que debe tener una escuela para transformar vidas, y su propuesta técnica asume los límites de los datos disponibles y las dificultades para medir cuantitativamente algunas dimensiones centrales del aprendizaje.

A pesar de la brecha que existe entre el planteamiento teórico de una medida ideal de calidad escolar y lo que los datos permiten proponer, este esfuerzo se considera un punto de partida valioso para iniciar una discusión sustantiva tendiente a lograr acuerdos alrededor de preguntas fundamentales para una sociedad que pone al centro el bienestar de su gente —¿qué consideraremos como una buena escuela?, ¿cómo están nuestras escuelas?— para en un futuro evaluar, gracias a un monitoreo riguroso y sistemático de las intervenciones, si las decisiones en el ámbito educativo nos acercan o alejan del ideal.

Se trata de un insumo para la discusión, a partir del cual se espera contribuir para lograr puntos de encuentro y avanzar en la política educativa. Esperamos que de este ejercicio surjan mejoras a las boletas con que se recogen datos, propuestas para mejorar los indicadores, insumos para complementar la discusión teórica y metodológica, pero sobre todo, que se vuelva prioritaria la generación de información para el monitoreo y evaluación a fin de establecer el impacto de las políticas, planes y proyectos en el ámbito educativo.

Recuadro 1

Un sistema educativo que busca la calidad debe tener claro el rumbo

Uno de los sistemas educativos con mejor desempeño en el mundo es el de Singapur. Accesible en línea, en la página web del Ministerio de Educación de ese país (ver www.moe.gov.sg/education/education-system/desired-outcomes-of-education) se puede encontrar el perfil de ciudadano que se busca formar y cómo cada etapa de la formación escolar contribuye a sumar en estos esfuerzos. La claridad de la meta **del país que se busca construir** hace que sea mucho más directo el camino para alcanzarla.

El sistema educativo salvadoreño carece de esta claridad en su horizonte formativo. La ESEN (2013) propuso un perfil de alumno que la escuela salvadoreña podría aspirar a formar y que inspiraba las acciones propuestas para mejorar la calidad del sistema. A continuación, se retoma del documento *Educación; generando oportunidades*, la propuesta de competencias a formar en cada graduado del sistema educativo:

Conocer:

- > Buscar, interpretar y analizar información (pensamiento crítico).
- > Abordar y resolver problemas.
- > Dominar el idioma de referencia para comunicarse a nivel mundial (inglés).
- > Conocer y apreciar la riqueza/patrimonio de la humanidad en el país.

Saber hacer:

- > Comunicarse en forma oral y escrita de manera efectiva.
- > Expresar puntos de vista sobre algún tema, así como saber escuchar.
- > Convivir pacíficamente y trabajar en sentido de comunidad, reconociendo méritos y logros propios, así como de terceros.
- > Aplicar y usar herramientas informáticas.
- > Diseñar y ejecutar planes de acción. Ser capaz de planificar.

Ser:

- > Confiar en sí mismo, valorar que cada persona es única.
- > Responsabilizarse de sus acciones y respetar la autoridad y las reglas del juego.
- > Tolerar la diversidad y ser independiente (reconociendo los propios límites y autodescubriéndose).
- > Sentir pertenencia/orgullo (aspirar a la cohesión en temas de país) y respeto por el país.
- > Ser esforzado, persistente a pesar de las dificultades propias y del entorno.
- > Contar con valores cívicos y morales.

Fuente: Elaboración propia con base en ESEN (2013) y PNUD (2013).



Este documento presenta elementos para la definición de la noción de *buena escuela* o escuela de calidad, y una propuesta de medición de dicha noción. En el primer capítulo se discute sobre tres de los elementos que, según la literatura, se encuentran entre las principales demandas de las sociedades a la institución escolar: generar oportunidades de desarrollo por medio de una formación técnica pertinente, reducir las desigualdades de cuna y dotar de un acervo común de conocimientos de los futuros ciudadanos, fortaleciendo así las bases de la democracia. El objetivo de este capítulo es analizar para cada uno de los casos lo que la sociedad salvadoreña demanda a la escuela salvadoreña.

En un segundo capítulo se discuten las dimensiones, elementos y actores que determinan que una escuela cumpla con sus rol formador y transformador de seres humanos, es decir, lo que define su calidad. A partir de esta discusión se propone el marco analítico de la propuesta del índice de medición de la calidad escolar.

En el tercer capítulo se presenta el índice y sus resultados a nivel nacional y desde varias perspectivas, sin agotar su potencial, pero intentado dejar claros sus posibles usos y aplicaciones. Finalmente, se propone una breve agenda de trabajo para los diferentes actores educativos que deseen sumarse al esfuerzo de transformar la educación del país.

“Estamos en un momento en el que tenemos que mirar hacia el futuro y analizar el contexto global, ya que las tendencias del entorno y la realidad macro determinarán el modelo de escuela al que debemos aspirar. Existen opiniones de expertos en la esfera internacional que llaman a rediseñar el sistema educativo, pues consideran que el modelo tradicional ya no es compatible con los desafíos actuales, los avances de la tecnología o las nuevas formas de trabajo. En lo inmediato, y de cara a la realidad nacional, creo que una escuela exitosa debe asegurar las bases del conocimiento lógico y matemático, promover la creatividad y las destrezas tecnológicas, y estimular el pensamiento crítico y las habilidades de expresión oral y escrita, con el objetivo de formar estudiantes capaces de analizar lo que se dice, procesar y comprender la información, tomar decisiones e interactuar con los demás.

Esto exige calidad docente, disponibilidad de recursos que faciliten el aprendizaje, un currículo bien diseñado, condiciones de infraestructura apropiadas y, especialmente, claridad en estándares de medición para monitorear logros tangibles. La experiencia educativa debería de ser una jornada diaria de ocho a diez horas productivas, en espacios que favorezcan este proceso.

Como país no pudimos darle continuidad a la propuesta definida en el Plan Nacional de Educación 2021 y esto nos ha hecho perder mucho tiempo valioso en materia educativa. En los principales círculos educativos de El Salvador existe una visión común sobre la mayoría de temas clave, pero estamos en un momento de serias limitaciones financieras y la conciencia sobre la importancia de la educación llega en un momento complicado para poder financiar las reformas que se necesitan.

Necesitamos educación de calidad y por ello debemos evaluar constantemente la efectividad de las intervenciones que se han sugerido para lograrlo, especialmente sabiendo que los recursos son limitados. El proyecto que propone la FES, el de un índice de calidad escolar, está alineado con esfuerzos como el del índice de progreso social, que promovemos en Fundación Poma, y que aspira a dar seguimiento sistemático a los resultados de proyectos sociales que se ejecutan tanto en el sector público como en el privado.

Es crucial que esta nueva herramienta para evaluar la calidad escolar sea un insumo para mejorar el proceso educativo, contribuyendo a diseñar políticas públicas más efectivas, mejorar la gestión a nivel de escuela y de municipio, favorecer la reflexión docente y dotar a los padres de familia de la información necesaria para involucrarse activamente en el proceso formativo de sus hijos. El índice de calidad escolar puede ayudarnos a entender el estado de cada una de las escuelas evaluadas y la situación general de nuestro sistema educativo.

(Párrafo construido a partir de entrevista realizada a Alejandro Poma, director ejecutivo de Fundación Poma y comisionado de la Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Educación 2021).

¿Qué se espera de una buena escuela?



Hombre, pueblo, Nación, Estado, todo: todo está en los humildes bancos de la escuela.

Domingo Faustino Sarmiento

La escuela como institución está en el corazón de las promesas de desarrollo de las personas y de las sociedades. La escuela moderna está llamada a llenar diversos roles que van desde la formación de la persona para una vida plena y feliz hasta la formación de la ciudadanía para asegurar los valores democráticos.

Algunos de estos roles no siempre están alineados ideológicamente y generan fuertes tensiones en la realidad educativa de los países. Por ejemplo, unos apoyan una escuela que forme en contenidos pertinentes con respecto a las necesidades de los mercados laborales y garantice la productividad del capital humano, mientras que otros critican esta visión productivista de la educación. Entre estos últimos, algunos exaltan la necesidad de formar para la vida y dotar a las personas de habilidades sociales y ciudadanas para fortalecer el tejido social. Aunque hay tensiones latentes entre los diversos objetivos de una *buena educación* o lo que se denomina una *educación de calidad*, en la práctica la escuela como institución debe llenar la mayoría de estas demandas. A continuación se explorarán tres de las principales expectativas que socialmente se asignan a la escuela y se valorará la escuela salvadoreña desde estas perspectivas.



Expectativa 1: **La escuela debe generar oportunidades de empleabilidad dotando de una formación pertinente**

Se trata de la expectativa más funcional que recae sobre la institucionalidad escolar: dotar de capacidades que permitan a las personas eventualmente insertarse en los mercados laborales. Competencias cognitivas, sociales y emocionales son requeridas por los mercados laborales en todos los niveles de complejidad técnica. Esta expectativa se comprende de manera particular frente a la evidencia de que existe una relación positiva entre la educación medida en años de escolaridad, y sobre todo, entre la calidad de esta educación y el desarrollo económico (Hanushek y Kimko, 2000; Barro y Lee, 2013).

Se espera que las personas que terminen la escuela e ingresen a los mercados laborales cuenten con una serie de competencias mínimas para desempeñarse en los niveles de menor calificación. Tradicionalmente se reducía estas competencias a las cognitivas, pero ahora se espera también “habilidades blandas”, es decir, socioemocionales y de carácter como la responsabilidad, la eficiencia, la autoeficacia y el liderazgo (Bassi, Busso, Urzuay y Vargas, 2012). Adquirir o no estas habilidades en el sistema escolar tendrá un impacto importante en la empleabilidad y en el nivel de salarios al que pueden aspirar los que ingresan a los mercados laborales (Murnane, Willet y Lewy, 1995).

La escuela no siempre ha logrado llenar esta expectativa de formación. Una señal de este fracaso es que, desde hace dos décadas, en América Latina se observa una caída en la rentabilidad de la educación para todos los niveles (Bassi et al., 2012). Este patrón se mantiene en el caso salvadoreño. Como se puede ver en el cuadro 1, el retorno promedio de cada nivel educativo en El Salvador, ha caído significativamente entre 2000 y 2014, y esto refleja una mucho menor valoración de los mercados laborales con respecto a la educación.

En El Salvador, la prueba que evalúa los aprendizajes a la salida de la escuela es la PAES (Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media); los resulta-

Cuadro 1

Retorno promedio según último nivel educativo aprobado por período y grupo de edad, en El Salvador (2000, 2010 y 2014)

Nivel educativo	2000			2010			2014		
	Más de 15	16 a 24	Más de 25	Más de 15	16 a 24	Más de 25	Más de 15	16 a 24	Más de 25
Primaria	12.8%	13.8%	11.6%	7.7%	13.3%	6.7%	6.7%	11.8%	6.2%
Básica	23.1%	19.8%	20.8%	15.5%	19.9%	13.2%	12.8%	18.6%	11.6%
Bachillerato	32.7%	28.1%	27.8%	21.8%	21.2%	19.4%	16.8%	22.7%	14.5%
Superior incompleto	72.4%	56.3%	69.3%	51.3%	39.0%	51.2%	40.8%	37.9%	41.1%
Superior completado	145.3%	120.5%	138.0%	118.0%	106.6%	115.3%	104.8%	87.2%	103.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EHPM (DIGESTYC, 2014).

dos de dicha evaluación han sido pobres en el tiempo, así como ha sido bajo el promedio de aprobación (PNUD, 2013). La prueba contempla desde hace unos años la evaluación de habilidades socioemocionales y conductuales en las que tampoco hay un desempeño “alto”. Lamentablemente, no se han aprovechado los datos disponibles para El Salvador, de tal manera que se pueda vincular la formación de competencias blandas en la escuela con variables de mercado laboral. Sin embargo, datos recogidos para Chile y Argentina confirman los vínculos existentes y la débil capacidad de los sistemas educativos de estos países para proveer estas habilidades (Bassi et al., 2012).

Los mercados laborales salvadoreños reaccionan a la menor calidad de formación que brinda la escuela pública, castigando la procedencia de los alumnos y favoreciendo la contratación de los que provienen de colegios privados (PNUD, 2013), que son una minoría en un país donde 8 de cada 10 asisten al sistema público (DIGESTYC, 2014).

Es cierto que la escuela debe dar más que una preparación para el trabajo, sin embargo, debe dotar de esta como mínimo: la escuela salvadoreña no llena esta expectativa y corremos el riesgo de desincentivar a los alumnos a permanecer en ella. Esto es particularmente cierto para las personas que viven en condiciones de pobreza y que suelen ver a la escuela desde una perspectiva únicamente instrumental (PNUD,



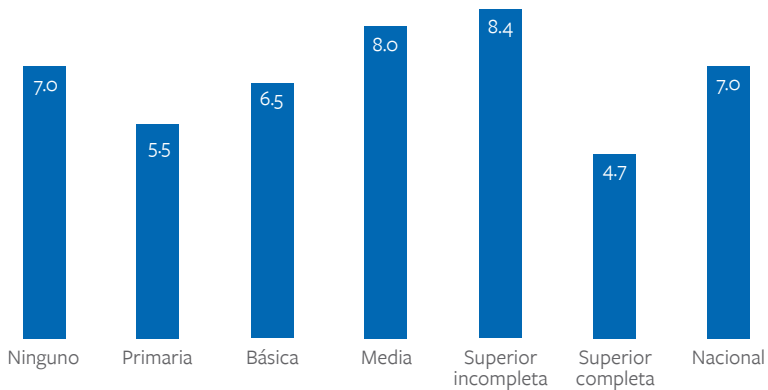
2014). Si este grupo no encuentra rédito en el estudio, dejará de asistir a la escuela y hay enormes costos de la deserción escolar tanto desde la perspectiva privada como de la social (Espíndola y León, 2002).

Expectativa 2: La escuela favorece la movilidad social

Se defiende el imaginario de la educación como instrumento de movilidad social: educarse más que los padres debería de ser una garantía para mejorar la calidad de vida en relación con la que estos tuvieron. Esto no siempre sucede así. Lo cierto es que más educación no es siempre la llave del éxito y en algunos casos puede ser la fuente misma de la frustración frente a aspiraciones truncadas (Hart Sarojini, 2013). Para el caso salvadoreño, las estadísticas sobre desempleo en relación con el nivel educativo muestran que las tasas de desempleo para personas con educación media o superior incompleta son superiores a la tasa promedio nacional. Mientras que las tasas de desempleo de aquellos con educación primaria o básica son menores que el promedio nacional (gráfico 1).

Gráfico 1

Tasa de desempleo (%) según nivel educativo en El Salvador (2014)

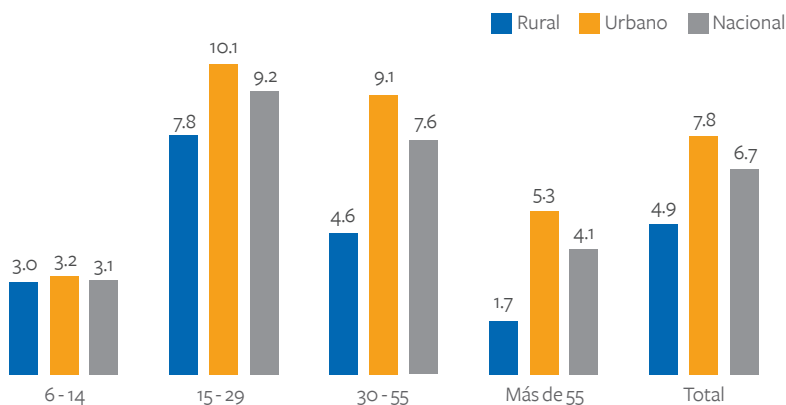


Fuente: Elaboración propia con datos de EHPM (DIGESTYC, 2014), con base en población ocupada con 16 o más años de edad.

Por otro lado, las personas con menor nivel educativo en sus familias suelen tener menores posibilidades de movilidad social, pues el bajo capital cultural que portan afecta considerablemente sus posibilidades de progreso, y de manera particular su senda educativa (Bourdieu, 1986/1997). Para que la escuela realmente promueva la movilidad social debería de hacerse cargo de las desigualdades de origen que dificultan a la larga el desempeño académico. Datos de la Encuesta de movilidad social del PNUD (2013) dan cuenta de que, entre los encuestados, del nivel de ingresos más bajo, solo el 67 % logró más educación que sus padres, mientras que este porcentaje alcanzó el 79 % para el grupo de ingresos más alto.

Gráfico 2

Escolaridad promedio (en años) por grupo de edad y zona de residencia en El Salvador (2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2014).

Se pueden identificar otras brechas vinculadas con el origen de las personas que afectan sus posibilidades educativas. Nacer en la zona rural o la urbana cambia dramáticamente las posibilidades de recibir una educación completa en el país. De hecho, la cobertura de educación media en la zona rural es 40 % menor que en la urbana (DIGESTYC, 2014). Esto se confirma cuando se examina la escolaridad promedio de las zonas urbanas que es de 7.8 y la de las zonas rurales, que es de 4.9. El gráfico 2 muestra esta realidad para los diferentes grupos de edad y permite percibir que la



brecha educativa es más profunda para los grupos de más edad. Sin embargo, la escolaridad promedio de la cohorte entre 6 y 14 años, que es de 3 años en promedio, da cuenta de problemas importantes del sistema educativo como ingreso tardío, sobriedad y deserción temprana.

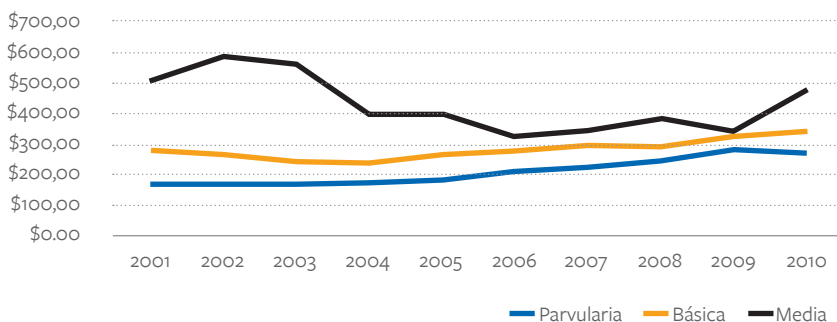
Otra fuente de desigualdad es la educación de los padres, y en particular la de la madre, que afecta de manera directa las posibilidades educativas de los hijos. Un niño cuya madre no terminó el bachillerato tiene más probabilidades de desertar del sistema educativo, de estar desnutrido y de convertirse en un joven que no estudia ni trabaja (PNUD, 2013).

Es un gran desafío para la escuela llenar la expectativa de favorecer la movilidad social en contextos de amplia desigualdad. Hay discusiones fuertes sobre la manera de abordar esta problemática. Unos defienden que la escuela que promueve mejor la movilidad social es aquella que busca favorecer el mérito académico. Otros sostienen que las diferencias de origen pueden opacar incluso los mayores talentos, por lo que premiar el mérito puede ser un camino de reproducción de la desigualdad y por ello favorecen la idea de que la escuela, en particular la escuela pública, se haga cargo de las brechas más importantes entre los alumnos (Dubet y Duru Bellat, 2004).

Se ha comprobado que entre las brechas más importantes está la diferencia de capital cultural con que los niños ingresan a los sistemas educativos; este en su mayoría se desarrolla en el hogar y se relaciona de manera directa con la educación de los miembros del hogar y con las posibilidades económicas de estos (Bourdieu y Passeron, 1964/2003). El capital cultural en la práctica afecta la valoración del estudio de las familias, la asignación de recursos para el consumo de bienes que apoyan la educación y la capacidad de los padres de apoyar a sus hijos en el trayecto escolar, entre otros. Una manera de enfrentar este problema, que ha tenido resultados importantes en reducir estas desigualdades, son las intervenciones de discriminación positiva. Dos se resaltan en particular: destinar los mejores docentes a las zonas más pobres y aumentar el gasto por niño en educación pública priorizando los niveles inferiores de educación, empezando por la educación inicial (Dubet y Duru Bellat, 2004).

Hay evidencia de la relación entre la pobreza y las privaciones en el ámbito educativo. De hecho, del total de hogares en pobreza multidimensional, un 97.7 % de los

Gráfico 3
Gasto anual promedio por alumno en El Salvador según nivel educativo (2014)



Fuente: Fundación de Innovaciones Educativas Centroamericanas (s. f.).

hogares está privado en el indicador de educación de adultos, 27.1% tiene privación en el indicador de cuidado temprano y 26 % de los hogares están privados por inasistencia escolar de alguno de sus miembros en edad de hacerlo. Por otro lado, aunque no hay una evaluación docente que permita decir adónde se asigna el mejor recurso humano, es posible decir que hay menos recurso humano también en las zonas pobres. El gráfico 3 da cuenta de que el gasto por niño es menor en los niveles educativos inferiores, que son fundamentales en su rol de cerrar las brechas de capital cultural. Adicionalmente, el gasto institucional en educación inicial solo permite una cobertura del 3% de los niños en edad de asistir a ese nivel, este porcentaje aumenta un poco si se suman esfuerzos alternativos a la escolarización institucional, pero sigue siendo muy insuficiente (CONED, 2016).

La experiencia escolar debiese ser una experiencia común a todos los seres humanos; muchos países han vuelto la escolaridad, al menos la de nivel básico, una obligación. Al ser esta una experiencia compartida por la mayoría de niños y niñas, es también una oportunidad para transmitirles un acervo común de conocimientos. Este precepto es fundamental para la expectativa postulada, es a través de la experiencia común de la escuela que se asegura una formación mínima homogénea de la ciudadanía que se encuentra a la base de la democracia. La escuela debiese ser el lugar en



el que se aprende la historia nacional, los valores sociales compartidos y unas nociones éticas que favorezcan la convivencia sana y no violenta (Savater, 2008).

Más allá de las expectativas que la escuela como institución debe llenar, cada sociedad debe definirse una visión y unos objetivos de la educación en función de su realidad y a partir de estos establecer la escuela que se necesita para alcanzarlos. Una *buena escuela* sería la que alcanza esos objetivos oportunamente. Se ha señalado, al analizar varios sistemas educativos, la necesidad de “definir el sentido de la educación”, así como de reflexionar desde una perspectiva social sobre el sujeto al que va dirigida (Sandoval Flores, 2007).

Expectativa 3.

La escuela debe dotar de un acervo común de conocimientos a los futuros ciudadanos fortaleciendo así las bases de la democracia

En el caso salvadoreño, no es apresurado hablar de un imaginario fragmentado alrededor de los objetivos que se asignan a la educación y, por ende, también de las expectativas sobre la escuela. Conviven, dentro de la sociedad, una mayoría para la cual la educación “no es un problema” en el sentido de que no amerita una reflexión mayor pues no consideran que la educación represente un obstáculo para la convivencia. Según LPG Datos (agosto 2016), solo el 0.7 % de la población considera que la calidad de la educación sea un problema, esto contrasta con el 41.3 % que piensa que la delincuencia es el principal problema del país o el 8.4 % que piensa que el principal problema es la economía.

Existe, sin embargo, otro grupo, probablemente una minoría cercana a las discusiones de política pública, que mantiene una visión muy crítica sobre el pobre desempeño educativo del país y sobre cómo este se relaciona con otras problemáticas sociales como la pobreza y la violencia.

El *Informe sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 2013) realizaba un recuento histórico del sistema educativo salvadoreño que ponía de manifiesto como un sistema que

surge con una visión muy limitada no ha logrado cohesionar una idea de ciudadanía, en una especie de círculo vicioso: una educación limitada restringe/inhíbe a la sociedad llamada a desafiarla y expandir sus miras/horizontes.

Es importante señalar que en El Salvador se han realizado varios esfuerzos por establecer una visión de educación aunque no siempre con una visión explícita de formación ciudadana. Algunos de estos esfuerzos considerados representativos fueron de data reciente: el *Plan 2021* (MINED, 2005), y la propuesta *El Salvador Educado*, diseñada en el Consejo Nacional de Educación (CONED, 2016).

El *Plan 2021* presentaba a El Salvador, desde el Ministerio de Educación, una propuesta de intervención educativa de largo plazo, planteando que: “Superar la pobreza en el país, aumentar su capacidad productiva y su competitividad internacional, así como consolidar la democracia y la paz social, son retos que necesitan de salvadoreños y salvadoreñas más educadas”. Es importante señalar que dicho plan postulaba como su primer objetivo *la formación integral de la persona* y este incluía la formación en valores sociales para la convivencia y la vida en democracia, tales como la solidaridad o la tolerancia (MINED, 2004).

La reciente propuesta del CONED (2016) a la nación asume uno de los planteamientos de la actual gestión educativa: la educación de calidad es aquella que forma competencias ciudadanas y productivas (MINED, 2015b). El MINED (2015b) es directo al hablar del rol de la educación en la formación de lo que llama *las capacidades ciudadanas*. Este esfuerzo supone que el sistema educativo es capaz de:

Formar ciudadanos interesados y comprometidos con el desarrollo del país y la superación de los problemas que aquejan con mayor fuerza a nuestra sociedad (...) una masa crítica que busca soluciones creativas, a partir de los conocimientos, las disciplinas y las especialidades científicas y humanísticas que el sistema educativo ofrece (MINED, 2015b).

Así, ambos planes, muy representativos de las visiones de mundo de dos ideologías diferentes desde la perspectiva política, han puesto el acento en la centralidad de la formación ciudadana como objetivos educativos.



Las brechas en ambos casos se han dado en la implementación y el efecto real en el sistema educativo salvadoreño, que poco logra desde la perspectiva de cohesión social y ciudadanía. Es oportuno formular una visión compartida que recoja las experiencias pasadas y que suponga un compromiso sostenible para el desarrollo de un proyecto educativo de nación y no partidario.

“Una buena escuela debe ser antes que nada “realmente una escuela” y las escuelas en este país muchas veces no lo son: no tienen recursos, no hay bibliotecas, no tienen espacio e iluminación adecuada, no tienen el recurso humano adecuado, en fin... no cumplen las mínimas condiciones de un centro de estudio.

Otro problema del país es que las familias nos conformamos con lo que recibimos del sistema escolar, aunque no tenga buenos profesores, no tenga canchas, no tenga bibliotecas... lo aceptamos y no demandamos más. Como sociedad hay que demandar más a la educación del país. La educación es el reflejo de la sociedad. Una mejor sociedad dará lugar a una mejor escuela y una buena escuela contribuirá a una mejor sociedad. Sin embargo, es difícil saber que viene primero —es un caso de gallina o huevo— es la sociedad que tiene que mejorar primero o la escuela.

Es fundamental lograr trabajo de equipo en los centros escolares, empoderar maestros, dinamizar a la dirección. El docente es importante, puede ser el factor diferencial, el docente puede transformar a los estudiantes, pero necesita condiciones de trabajo y formación para atender a los grupos. No creo en el mito de que el techo de calidad del sistema educativo es la calidad de los docentes —es una idea con múltiples errores de análisis— yo lo reformaría en “el techo de la calidad educativa es la calidad de la sociedad”.

¿Cómo cambiamos la práctica docente? Ya está comprobado que la capacitación y la evaluación docente no funcionan para generar mejoras en la docencia. Yo propongo centrar la atención en la dirección escolar: los directores y directoras son claves para hacer la diferencia en el aprendizaje y el ambiente escolar. Solo son alrededor de 5000, pero tienen la capacidad de influir en 47,000 docentes y 1.2 millones de estudiantes.

Deberíamos hacer reformas estructurales que incluyan a docentes de tiempo completo en el establecimiento escolar, que den clases medio tiempo y el resto del tiempo planifiquen, investiguen, elaboren recursos, se formen y traten con los colegas los casos especiales. El trabajo docente no es solo dar clases, tienen que asumir otras tareas que en la actualidad no son supervisadas. Esta reforma supone cambios medulares en el sistema educativo, desde cambios en la ley hasta incluso en la infraestructura para que exista espacio de trabajo para los profesores más allá del aula y en colaboración con los colegas.

Yo no sé si es realmente relevante que haya una formulación clara de las metas de educación, más bien creo que se necesita una visión común de país.

(Párrafo construido a partir de entrevista realizada a Pauline Martín, directora de la Maestría en Política y Evaluación Educativa, académica e investigadora del Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, UCA).

¿Qué determina una buena escuela?



Es imprescindible que la escuela incite constantemente la curiosidad del educando en vez de “ablandarla” o “domesticarla”.

Paulo Freire

La escuela debe estar al servicio del niño: apoyar su proceso de aprendizaje y lograr que desarrolle su pleno potencial (UNICEF, 2009). Al posicionar el desarrollo infantil como el principal objetivo de la escuela se está, de alguna manera, redefiniendo aquello que importa con relación a esta. Aún si los elementos que componen la escuela son más o menos estándar —un espacio físico, docentes, directores, material, etc.—, tendrán un rol más o menos importante respecto del bienestar del niño.

La escuela o centro escolar es la unidad educativa básica en el proceso formal de enseñanza-aprendizaje (Murillo Torrecilla, 2004), pero dentro de esta hay elementos que individualizar. En primer lugar, decir que el bienestar del niño debe estar al centro del quehacer de la escuela tiene que ver con el sentido de la enseñanza y es equivalente a decir que el proyecto educativo debe estar en función del estudiante. Idealmente, la supervisión y la gestión escolares deben tener objetivos pedagógicos, y toda práctica debe constituir una contribución para los objetivos de aprendizaje que los niños y las niñas inspiran.

Por otro lado, la escuela alberga el aula en la que se desarrolla cotidianamente la clase, es decir, el espacio donde tiene lugar la relación de enseñanza y aprendizaje entre



maestros y alumnos. Hay un consenso sobre la importancia de la relación maestro-alumno como esencial para caracterizar la calidad de la educación, por lo que el aula es un espacio privilegiado.

Asimismo, el proceso de enseñanza aprendizaje es producto de una interacción dialógica por lo que serán fundamentales la naturaleza y calidad de las relaciones que se dan en la escuela. Otro elemento tiene que ver con la gestión dentro de la escuela que debe ser clara y estar alineada con lo que se persigue desde una perspectiva de los estudiantes. Finalmente, la escuela es un agente crucial dentro de una comunidad y juega un rol para con esta y debe interactuar con esta. Al preguntarse qué es una buena escuela, es necesario abordar la pregunta desde estos diferentes niveles, pues de lo contrario se caería en un tratamiento reduccionista del problema.

A continuación, se reflexiona sobre qué es una *buena escuela* si se pone al niño, su desarrollo y bienestar, en el centro del quehacer de esta institución. Se centrará la discusión en resaltar cuatro elementos que sistemáticamente aparecen como pilares de la escuela de calidad: los docentes y sus interacciones en el aula, el liderazgo educativo, las condiciones de infraestructura que deben acompañar el proceso de aprendizaje, y la relación de la escuela con su entorno y la comunidad.

a/ Reflexionando: Los pilares de una buena escuela

Los docentes y su capacidad de interacción en el aula

Si el desarrollo del niño es el objetivo de la escuela, el docente es el principal instrumento para lograrlo, pues es quien finalmente ejecuta el proceso de enseñanza. La capacidad del maestro para jugar un rol positivo dependerá no solo de su formación —que es fundamental— sino también de su relación con la institución escolar que, en gran parte, es mediada por el liderazgo del director.

La formación de los docentes en contenidos y en pedagogía es uno de los elementos que determinan su calidad. En este punto hay tres momentos clave: la selección de aquellos que estudiarán educación, la formación inicial que reciban y la formación

que reciban los docentes una vez se encuentren ejerciendo su profesión (Darling-Hammond y Bransford, 2005).

Sin embargo, más allá de su formación técnica es fundamental la capacidad real de los maestros de ejercer un rol que es cada vez más exigido en términos de competencias, debido a los cambios del entorno y a los nuevos desafíos como la tecnología y el rol de mentoría y liderazgo que se espera de aquellos. De hecho, con respecto a la relación maestro-alumno, tradicionalmente se habla de dos variables fundamentales que predicen el éxito escolar de los últimos: por un lado, la preparación académica del maestro; y por el otro, su experiencia en la enseñanza. De las dos, el grado de experiencia suele predecir mejor el éxito de los alumnos (Wong, s. f.). Ahora bien, a un nivel más subjetivo, un elemento constante en la literatura es la necesidad de que existan expectativas altas y explícitas de parte del profesor hacia los alumnos (Hudson, 2009; Clewel, Campbel y Pearlman, 2007; Wong, s. f.). En este sentido, la docencia es una profesión con altas exigencias, pues en sus manos está la formación de los miembros de las sociedades (Tenti, 2006; Darling-Hammond y Bransford, 2005).

Figura 1

Marco de componentes de conocimientos y valores de la profesión docente



Fuente: Darling-Hammond y Bransford (2005).



En la relación maestro-institución, el elemento crucial (que posibilita la calidad en todo lo demás) es un fuerte compromiso de parte del maestro con el proyecto educativo de la escuela. Hudson (2009) asegura que los “buenos maestros y profesores tienen claramente definido un sistema de valores y filosofía para la educación, pero también tienen claros algunos imperativos para la buena escuela”, y es importante que esos imperativos sean compartidos en el mejor de los casos, o al menos que sean explícitos en la institución escolar.

De igual forma, una noción parecida se menciona en Fraher (1984): el paso de estudiante a profesor no suele tener un acompañamiento ni un entrenamiento específico, y solo con experiencia el maestro aprende qué se necesita para el buen desarrollo de una clase y promover un buen desempeño. Sin embargo, aunque no exista una teoría específica sobre el ser maestro, “en aquellas escuelas y sistemas donde la práctica docente y el liderazgo son explícitos, compartidos y basados en evidencia, el progreso a través de estándares sistematizados es inusualmente rápido y sostenido” (Hopkins, 2008).

Es así como la variable “experiencia” cobra sentido. Además de asegurar claridad, orden y tener altas expectativas, el profesor debe entrenarse en habilidades para el manejo de clases (Wong, s. f.), y convertir esas habilidades en prácticas explícitas (Hopkins, 2008): tanto a nivel de ejecución del currículo (contando con una planificación explícita del curso, buen ritmo y variedad en actividades y prácticas de enseñanzas), como a nivel de relaciones con los alumnos, que, por supuesto, deben ser positivas y deben hacer explícitas las altas expectativas. En un plano más subjetivo, la experiencia supone que el profesor aprenda a “leer” a los grupos para adaptar mejor sus prácticas y su persona a los objetivos que busca (Fraher, 1984). La condición crucial es que el buen maestro aprende a elegir estos comportamientos conscientemente.

Todo lo expuesto debe ser evaluado de manera sistemática para poder asegurar que se alcancen los resultados de aprendizaje en los alumnos, lo cual es el objetivo final. Se debe evaluar el quehacer del docente, la manera en que maneja el conocimiento, se relaciona con los alumnos, reconceptualiza el desarrollo del currículo y desarrolla estrategias para que sus prácticas impacten el aprendizaje de los estudiantes.

Que los profesores acepten la evaluación como parte fundamental de su profesión requiere una gran cuota de compromiso; las mejores prácticas al respecto constituyen un importante tema de investigación (Hudson, 2009).

Recuadro 2

Los docentes y su rol en las mejores escuelas: conclusiones del reporte McKinsey

Los reportes McKinsey en educación han sido elaborados por la consultora McKinsey & Company en el año 2007 y 2011, y sus conclusiones se han convertido en referentes en la comunidad educativa. En el año 2007, se lanzó *How the world's best-performing schools come out on top?* (¿Cómo es que las escuelas de mejor desempeño en el mundo son las mejores?), que se centra en caracterizar una muestra de las mejores escuelas del mundo. Este reporte destaca, en líneas generales, la valoración de la calidad docente como elemento fundamental del sistema educativo.

El análisis de la muestra de escuelas que incluyó el reporte de 2007 encontró tres características que comparten los sistemas de mejor desempeño a nivel mundial: a) tienen más gente talentosa que se convierte en maestros, b) desarrollan a estos maestros para volverse cada vez mejores instructores, y c) aseguran que estos instructores sirvan consistentemente a cada niño en el sistema, asegurando la inclusión de los pequeños en el aprendizaje como eje de la misión docente.

Es importante señalar que, según el estudio, los mejores sistemas educativos comparten las características de realizar un proceso de reclutamiento de maestros muy selectivo (con un proceso efectivo para distinguir a los aplicables) y de pagar una buena compensación inicial (aunque no excepcionalmente buena).

Las escuelas en los sistemas de mejor desempeño reclutan a sus maestros del primer tercio de cada cohorte de graduados de sus sistemas educativos, al contrario de los sistemas de desempeño más pobre. En contraste, una característica común de los sistemas de más bajo desempeño es que no son capaces de atraer a la gente correcta a la docencia. En el logro de este último punto hay argumentos vinculados con una buena remuneración, pero también es fundamental una buena valoración de la profesión docente dentro de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia a partir de McKinsey (2007).



Uno de los más recientes diagnósticos del sistema educativo de El Salvador (CONED, 2016) da cuenta de las falencias de la profesión docente con respecto a los puntos desarrollados. La formación docente salvadoreña es de calidad variada y está desvinculada de las necesidades del sistema, dice el informe mencionado. Esto se apoya en varios hechos como que solo 6 de 17 universidades que tienen programas de formación inicial estén acreditadas, que muchos maestros estén ejerciendo especialidades para las que no fueron formados y que la inversión del Estado en formación continua es un porcentaje mínimo del presupuesto asignado al ramo. Adicionalmente y para complejizar el panorama, se trata de una profesión poco valorada por la sociedad y los mismos docentes consideran que la ejercen en condiciones muy poco favorecedoras para la calidad del aprendizaje de los niños.

La realidad de la docencia salvadoreña la comparten otros sistemas educativos de la región latinoamericana: bajo dominio de contenidos, sin capacitación en técnicas efectivas de enseñanza, baja supervisión de parte de directores u otras autoridades e insatisfacción con las condiciones laborales (Schmelkes, 2005).

Los directores como líderes educativos

Así como el maestro es el elemento clave dentro de la clase, la figura del director organiza la escuela para ejecutar y cumplir el proyecto educativo, aun si parte de ello consiste en promover una alta autonomía de los maestros dentro de los salones de clases. El liderazgo del director debe reflejarse en varias dimensiones. Como un primer elemento, es esencial que el director sea capaz de hacer valer estándares altos y claros, que se reflejen en una planeación efectiva de las actividades de la escuela y en un ambiente ordenado que conduzca al aprendizaje, ya que “la escuela es el ambiente inmediato en que funciona la clase” (Clewell, Campbel y Pearlman, 2007).

Un segundo punto crucial en la gestión del director es su capacidad de dar vida a una cultura escolar en la que se promueva un ambiente colaborativo y exista a la vez un margen de autonomía. El liderazgo debe estar orientado a fomentar la cohesión y la buena organización de la escuela, más que a dar directrices sobre la práctica pedagógica (Murillo Torrecilla, 2004). El director debe tener claro el proyecto educativo y alinear a su equipo en torno a este. Asimismo, esta cultura institucional debe favorecer los cambios para la mejora escolar, pues “la mejora educativa solo es posible si se

logra transformar la cultura de la escuela” (Murillo Torrecilla, 2004). Cualquier cambio será forzado si el equipo no se apropia del proyecto de mejora. En este sentido, es preciso que exista un liderazgo directivo que promueva una cultura con disposición y que sepa apropiarse de los proyectos de cambio.

Un director líder debe asumir un compromiso con la actualización y el monitoreo. Una vez más, se regresa a la necesidad de un compromiso promovida por una cultura escolar y una organización cohesionada. La evaluación y el monitoreo de las prácticas no es solo una actividad, sino una práctica que debe estar insertada en la cultura del centro escolar. Para ello es importante que haya claridad sobre los métodos y que los resultados se reflejen en cambios efectivos. Los directores salvadoreños tienen pocas oportunidades para el ejercicio de un liderazgo efectivo en materia pedagógica. En particular porque la ley les asigna una serie demasiado extensa de importantes tareas de gestión y pedagógicas que muy difícilmente podrán cumplir a cabalidad, priorizándose las administrativas por sobre las pedagógicas, que son las que están en el corazón del éxito de una gestión educativa (*Ley General de Educación*).

La infraestructura y los ambientes de aprendizaje

El ambiente físico, conformado por la infraestructura, es en sí mismo una fuente rica de información para los niños, pues influye en su aprendizaje y desarrollo integral (INEE, 2010). Asimismo, la infraestructura es una condición para la práctica docente, pues es un insumo básico para los procesos educativos; su ausencia, insuficiencia o inadecuación pueden significar desafíos adicionales a las tareas docentes. Así, las características de la infraestructura se transforman en oportunidades para el aprendizaje y la enseñanza.

Sobre esto es importante acotar que hay al menos dos tipos de infraestructura: una cuyo fin es la de generar espacios educativos, y otra, infraestructura básica para asegurar el confort y seguridad de la comunidad escolar. Ambos son esenciales y constituyen pilares para una buena escuela.

Por un lado, la presencia de espacios educativos — como la sala de usos múltiples o áreas verdes — y sus características no son suficientes para promover el aprendizaje de los preescolares o asegurar que se lleven a cabo actividades educativas dirigidas



al cumplimiento de los propósitos de la educación preescolar. Los beneficios que estos puedan brindar para el desarrollo de las competencias de los niños están mediados por las prácticas docentes y las de la escuela en su conjunto, e interactúan con otras condiciones de los planteles, por ejemplo, el número de alumnos que asistan a la escuela y la proporción de estos por docente (UNICEF, 2009). Dentro de los espacios educativos, se toman en cuenta, por ejemplo, los espacios lúdicos o las áreas de juegos y deporte. En ellas, los escolares pueden realizar actividades que contribuyen a su desarrollo físico, mental e intelectual. Cabe añadir que las actividades llevadas a cabo en estas áreas también contribuyen al fortalecimiento de las competencias sociales de los alumnos, tales como aprender a ser independientes, tomar turnos, alcanzar retos, y socializar con sus pares y con los adultos del centro escolar.

Otro elemento crítico en este tema es el espacio disponible por alumno en el aula y es una de las insuficiencias generalizadas. Las investigaciones sobre el tema señalan que, en espacios muy reducidos, los niños tienen menor oportunidad tanto para pensar e interactuar, como para realizar actividades vinculadas con su desarrollo físico, lo cual podría provocarles comportamientos agresivos.

Por otro lado, hay elementos de la infraestructura física que no se vinculan con el desarrollo de las competencias de los alumnos, pero sí con su bienestar, pues garantizan su estancia en ambientes seguros y salubres. El ambiente físico dentro del aula debe brindar condiciones para el bienestar de la comunidad escolar y contribuye al desarrollo de los procesos cognitivos de los alumnos. Algunas características que evalúa son la temperatura, ventilación, iluminación del aula, comodidad y flexibilidad del mobiliario. Además, un centro educativo debe contar con condiciones mínimas de comodidad y salubridad que incluyan acceso a agua potable, sanitarios y electricidad.

El país cuenta con una *Política Nacional de Infraestructura Educativa* (MINED) que surge de la necesidad de dotar a los centros educativos del territorio nacional con una infraestructura que no solo garantice un espacio con las condiciones mínimas para poder llevar a cabo el proceso de enseñanza-aprendizaje, sino que posea las características necesarias para brindar una educación de calidad por medio de escuelas integrales e inclusivas. Se enmarca dentro de una visión donde los centros escolares están en condiciones dignas, seguras, atractivas y sostenibles, y promueven una cultura de vinculación con el entorno y el desarrollo integral de la persona.

Este documento reconoce a la infraestructura como un componente estratégico para el aprendizaje de los estudiantes y la calidad educativa del sistema. Por ello, la política se encamina a crear *ambientes escolares* integrales, seguros y confortables, para propiciar una educación de calidad, específicamente a través de espacios con diseños funcionales, flexibles y que sean inclusivos.

Un primer problema en el país cuando se habla de infraestructura escolar es el acceso y la oferta escolar. Se ha identificado un desajuste entre la oferta y la demanda en el sistema educativo salvadoreño y existen todavía brechas de cobertura que se manifiestan en falta de centros escolares cercanos, escuelas con una oferta de grados limitada, dificultades de acceso, etc.

La nueva visión de la infraestructura, plasmada en la política, no se limita a la creación de centros escolares, y su equipamiento de la forma tradicional, sino que se base en su papel central en la enseñanza y el aprendizaje. Las condiciones adecuadas de la infraestructura escolar inciden de forma directa en la calidad de la educación. Por ello, es necesario contar con un espacio físico adecuado, suficiente, en buenas condiciones, agradable y atractivo para el desarrollo del estudiante. El ideal postulado por la política de infraestructura choca con los altos costos que supone la inversión en este tema y que el Ministerio de Educación no tiene como satisfacer actualmente (CONED, 2016).

En ese mismo sentido, se busca institucionalizar el monitoreo y la evaluación permanente de la infraestructura de manera que los espacios y sus condiciones sean coherentes con el modelo pedagógico de educación integral. Primero, las condiciones de los centros escolares deben no solo garantizarse desde un enfoque reducido al salón de clases, donde los centros escolares aceptables son aquellos que cuentan con espacios destinados a aulas, que cuenten con techo, paredes y piso adecuado, con pupitres, pizarrón y material didáctico. La infraestructura escolar debe posibilitar el aprendizaje, y además, tomar en cuenta el uso de la tecnología y la conectividad con el mundo virtual para incidir en el desarrollo del alumno.

El entorno y la comunidad

La escuela no puede analizarse aislada de su entorno y de los actores que forman parte de este. Vale la pena resaltar la importancia de la relación de la escuela con actores



clave del entorno y la comunidad como los padres de familia y la administración educativa central.

Estudios dan cuenta de dos características que resaltan en “escuelas efectivas” en términos de rendimiento y aprendizaje de sus alumnos, las cuales son el alto involucramiento de los padres y las relaciones positivas con la administración educativa central (Cleweil, Campbel y Pearlman, 2007). Con respecto al involucramiento de los padres, se sugiere la importancia de que los padres conozcan y apoyen los objetivos de la escuela, la legislación que rige a la escuela y las obligaciones de los padres y madres en el proceso educativo (Schmelkes, 2005).

Este punto lleva a una discusión más general sobre la capacidad del sistema para “tomar en sus manos la formación de la demanda educativa”, puesto que en la calidad de la educación son de igual importancia “variables tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda”, es decir, las características de la escuela y de los alumnos. De hecho, existe evidencia de que la disparidad en la demanda es un factor tan importante como la disparidad en la oferta.

Desde esta perspectiva, se sabe que algunos determinantes del logro educativo son el capital cultural de la familia o características de nivel socioeconómico, así como lejanía de la escuela al hogar (que afecta más a las niñas), y el grupo étnico al que los alumnos pertenecen (Schmelkes, 2005). La escuela en la práctica debe hacer frente a los desafíos que le impone desde esta perspectiva la realidad social y cultural de los niños y jóvenes a los que atiende.

Ello requiere antes que la escuela se reconozca a sí misma como un agente capaz de sofocar o potenciar las desigualdades y las perspectivas de movilidad social. Aunque las características de la demanda educativa respondan a una condición social estructural y parezcan de difícil intervención desde la escuela, el éxito final descansa en esta, y en su abordaje de las características socioeconómicas de su demanda, pues si bien:

La asignación de recursos y la estructura escolar son factores estrechamente vinculados a las posibilidades de permanecer en el sistema y con el aprovechamiento escolar. Sin embargo, el conjunto de investigaciones sugiere que es en el proceso educativo mismo donde se define (...) el éxito o fracaso de los niños (Schmelkes, 2005).

Recuadro 3**Los pilares en el sistema educativo de Finlandia**

En los últimos tiempos, Finlandia se ha convertido en la experiencia educativa de análisis por excelencia, debido a los resultados de sus estudiantes en pruebas internacionales y a la implementación de sus reformas educativas. En solo unas décadas, el sistema educativo finlandés pasó de ser un sistema “indistinguible” aún en la década de los setenta (Sahlberg, 2011), a uno que, hoy en día, constantemente se coloca entre los países con los mejores resultados en la prueba estandarizada de aplicación global PISA (*Programme for International Student Assessment*). En esta, muy pocos estudiantes finlandeses caen en categorías bajas y las diferencias de resultados entre escuelas son relativamente pequeñas. Todo ello, además, es matizado con el gasto anual que requiere mantener este sistema, pues no representa un costo exorbitante en términos de porcentaje del PIB, sino que es cercano al promedio europeo (Moore, 2008).

Entre los pilares del éxito escolar en Finlandia se pueden distinguir los siguientes:

La gestión de la educación

En términos de gestión educativa, existen varios niveles de administración. En un nivel nacional superior, el Parlamento se encarga de legislar en materia de educación e investigación, así como de establecer lineamientos generales para el sistema. Luego, el Ministerio de Educación funge como la entidad rectora para la implementación del sistema y la política educativa. Las autoridades locales son el siguiente nivel de organización, cuyas asignaciones varían de acuerdo con las regiones o distritos, pues, finalmente, muchas decisiones sobre la práctica educativa descansan en las mismas escuelas y maestros, que gozan de un alto nivel de autonomía.

Práctica pedagógica cotidiana

La mencionada autonomía se refleja directamente en el día a día en las aulas. Si bien tanto el currículo como los criterios de evaluación se verifican a nivel central, son las mismas escuelas las que establecen sus propias regulaciones curriculares, mientras que los maestros escogen sus métodos y materiales de enseñanza (Moore, 2008). Esta flexibilidad, además de tener una raíz cultural de “confianza”, es posible porque el sistema valora sus resultados a través de objetivos de aprendizaje y no de contenidos.

Docente y directores.

Estas figuras ostentan un rol angular dentro del sistema. El punto de partida, sin embargo, consiste en que la profesión docente es altamente valorada por la sociedad finlandesa,



Recuadro 3 (Continuación)

en parte por ser una disciplina basada en la investigación y aplicación de conocimiento adquirido científicamente, y que goza de gran autonomía en su práctica. Ese alto prestigio social se refleja desde la rigurosidad de la selección y la preparación, hasta la remuneración de entrada, que si bien no es extraordinaria, está en línea con las remuneraciones promedio. La carrera docente tiene una formación mínima de 5 años, y es impartida por las universidades. Sus educandos no solo estudian contenidos, sino que se forman en pedagogía y teorías de educación, a fin de entender la investigación en educación, y usar esos métodos en su vida profesional.

La reforma educativa

La docencia siempre ha sido una parte integral de la cultura y la sociedad finlandesa, y es vista como una profesión noble impulsada por motivos morales más que por intereses materiales (Sahlberg, 2010). Sin embargo, también es importante comprender el punto de partida de la reforma educativa. Moore (2008) habla de varios elementos que favorecieron la implementación efectiva de las reformas.

En primer lugar, uno de los elementos más importantes que hizo posible la reforma fue *una cultura que valora la educación y es capaz de realizar compromisos a largo plazo a partir de establecer una visión común y prioridades claras*. Finlandia fue capaz de establecer una política pública con visión de largo plazo y objetivos realistas. La gran prioridad de los tomadores de decisión fue garantizar el acceso equitativo a la educación, igualar el nivel educativo de la población para que no hubiera gente excluida de la educación terciaria. Ello luego se concretó en la educación básica comprensiva obligatoria.

Ese compromiso indeleble por la equidad también se refleja en las modalidades de educación especial, que son altamente inclusivas e integradas a la enseñanza “normal”. De hecho, el sistema finlandés tiene una política de “cuidarlos a todos”, y, mientras que todo estudiante con dificultades de aprendizaje recibe apoyo especial, en realidad cualquier alumno tiene el derecho de pedir asistencia adicional. Se realiza una intervención temprana en lectura, escritura y dificultades en el habla, y en espacios de consejería estudiantil.

En segundo lugar, la reforma se vio favorecida por una elección hacia la *administración flexible y basada en la confianza en las competencias de todas las partes*. Finlandia organiza su práctica educativa bajo una intensa delegación, en virtud de una cultura “basada en la confianza”: la premisa fundamental es que los maestros junto con los directores, los padres y la comunidad saben cómo dar la mejor educación posible a la niñez y juventud. En este sentido,

cobra especial importancia la intensa preparación de los docentes, ya que no existen evaluaciones estandarizadas para impulsar el desempeño de las escuelas, ni inspecciones rigurosas. En la rendición de cuentas y evaluación descansa la profesionalidad de los maestros.

Asimismo, es importante destacar que la preferencia por la autonomía y la flexibilidad se concretó en una transición gradual. Las reformas que iniciaron en 1972 fueron muy centralizadas al inicio, y a mediados de los ochenta el sistema empezó a descentralizarse significativamente. Asimismo, el camino no estuvo exento de desaciertos o desacuerdos. De hecho, Laukkanen (2015) comenta que sí hubo oposición a las reformas que iniciaron en 1972, debido a la expectativa de algunos de que la escuela comprensiva y común a todos disminuiría las expectativas académicas.

Este mismo autor condensa algunas soluciones estratégicas luego de tomar en cuenta los elementos que favorecieron la reforma:

Instrumentos de política correctos

La reforma implementó un buen balance entre los niveles central, local y escolar en términos de la toma de decisión, bajo la comprensión de que cada uno se necesita en diferentes circunstancias. La fuerte planificación central que existía en los setenta sería perjudicial ahora (Laukkanen, 2015). Asimismo, hubo mucho pilotaje y experimentación que fue crucial para la implementación final (de hecho, se dice que algunas pruebas pilotos funcionaron con permiso para desviarse de regulaciones y legislación). Esta fase incluyó mucha investigación universitaria que era usada en debates. Una de las principales cualidades a notar, en este sentido, es la apertura de la administración central.

Contenidos de la educación

Al final se optó por eliminar las pruebas durante la educación básica, a favor de que los maestros evaluaran bajo su propio criterio. Esto es coherente con la gran autonomía docente y con que las metas de educación consistan en objetivos de aprendizaje y no contenidos. Sin embargo, solo es posible si el proceso de selección es riguroso y la docencia es una profesión valorada socialmente.

Gestión del sistema

A nivel nacional no existen evaluaciones o inspecciones individuales, sino que se evalúa todo el sistema educativo finlandés a través de una muestra. A nivel de escuela, los directores de las escuelas dan libertad a los maestros, pero saben guiarlos hacia objetivos comunes. Ello requiere que también entiendan de política educativa y pedagogía.

Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos.



b/ ¿Vale la pena medir la calidad de una escuela?

¿Vale la pena medir la calidad de una escuela a pesar de que se trata de una noción difícil de aprehender? La respuesta es sí.

En este documento se ha discutido qué es una buena escuela, noción que utilizamos como sinónimo de escuela de calidad y cuyo fin último es el aprendizaje integral de niños, niñas y jóvenes. Aunque no se ha realizado una discusión exhaustiva del complejo concepto de calidad escolar, queda evidenciado en el acápite anterior que se trata de una noción multidimensional y compleja, es decir que se vincula con múltiples variables, unas objetivas y otras subjetivas, unas estáticas y otras dinámicas.

La calidad del aprendizaje que se genera en una escuela depende de los actores que están directamente involucrados en el proceso, como son los maestros, los alumnos y el equipo directivo. Pero también depende de actores involucrados de manera cercana pero indirecta, como los padres de familia, o más lejana pero con mucha influencia, como las instituciones de educación a nivel nacional u otras instituciones de las comunidades. Con respecto a estos actores, como ya mencionamos, importan sus aptitudes individuales —en el caso de la formación de los docentes—, pero también influye el tipo de interacción entre ellos, y lo coordinados que estén alrededor del fin último del proceso educativo del alumno.

Son fundamentales también los procesos que tienen lugar en la escuela, procesos que en gran parte son pedagógicos, pero también administrativos y de gestión, que terminarán influyendo en lo que la escuela da a sus alumnos. La infraestructura, tanto las condiciones mínimas para la sana convivencia entre personas, como los elementos que constituyen el ambiente para el aprendizaje, que incluyen el aula y hasta espacios de esparcimiento, investigación y práctica tecnológica, son parte de lo que explicará que una escuela logre el objetivo de formación integral.

Finalmente, el entorno influye desde diferentes canales. La calidad del entorno desde una perspectiva de tejido social y seguridad, por ejemplo, es central. La escuela está físicamente enclavada en un espacio físico y no puede aislarse de lo que suce-

da en este espacio. El entorno también entra a la escuela a través de los alumnos; la realidad socioeconómica y cultural a la que ellos están expuestos en sus hogares y en sus respectivas comunidades se convierte en aliado o desafío en el proceso de aprendizaje.

Los límites de una medición

Intentar medir la calidad escolar con un instrumento cuantitativo, como el índice que se propone en este documento, requiere de una visión más simple de calidad que la discutida anteriormente. Esto por varias razones que se esbozan a continuación y que suponen los límites de los ejercicios cuantitativos:

- El índice propuesto se ha construido con los datos disponibles y accesibles para los investigadores. En este caso particular se han utilizado datos del *Censo escolar inicial 2015* (MINED, 2015a) y la base de datos del *Observatorio MINED sobre los centros educativos públicos de El Salvador* (MINED, 2015c). Aunque existen, no se pudo tener acceso a los datos de desempeño de los estudiantes medido a través de los resultados de la PAES, pues fueron decretados como información reservada¹.
- Hay dimensiones que no se pueden medir cuantitativamente o son muy costosas de medir. Un ejemplo relevante son las interacciones entre los alumnos y los docentes. La naturaleza de estas es fundamental en el proceso de enseñanza-aprendizaje, pero es muy difícil levantar datos que permitan abstraer esta dimensión. Otra dimensión importante es el capital cultural de los alumnos, este influye sobremedida en el desempeño de la institución, pero los costos de medirlo son extremadamente altos por la complejidad de la noción.
- Hay elementos centrales para la medición de calidad que aún no son parte del sistema educativo nacional. Tal es el caso de una evaluación docente sistemática, ya sea que mida el desempeño del docente en el aula o su manejo de contenidos.

^{1/} Se solicitó por medio de la Oficina de Información y Respuesta (OIR), la base de datos de notas de la PAES 2014 o 2015 para utilizar en la construcción del índice. La OIR del Ministerio de Educación denegó la información por medio de resolución de negatoria de acceso que identifica dicha información como clasificada y reservada en función de los artículos 62, 65 y 72, literal b) de la *Ley de Acceso a la Información*.



Los beneficios y posibles usos

Aunque se asumen los límites de medir nociones complejas y multidimensionales como la calidad escolar, se considera un error que esto disuada del ejercicio. Si la medida propuesta asume sus limitaciones y, más importante aún, si los usuarios de dicha información conocen los límites del ejercicio, se considera que la existencia de un instrumento de medición sistemática, rigurosa y replicable tiene en la práctica más ventajas que desventajas.

Sería un error centrarse en el uso de un *ranking* que podría generarse a partir de un índice como el propuesto, pues es probablemente lo menos útil desde la perspectiva del mejoramiento de la calidad escolar y de los aprendizajes. Además, desde una perspectiva ética, utilizar los resultados como un instrumento para premiar o castigar escuelas no sería adecuado, pues el resultado obtenido en el índice depende de una multiplicidad de actores que no están necesariamente bajo el “control de la escuela”, pero que la influyen sobremanera.

Los usuarios de un índice de calidad de la escuela son muchos; podemos mencionar la utilidad constructiva que algunos de estos actores pueden encontrar en este tipo de instrumento:

La comunidad escolar

Dos de los pilares de la educación de calidad son los docentes y los directores, asimismo se considera que ellos deberían de ser de los principales usuarios de los resultados de un índice de calidad escolar. Gran parte de la acción escolar y sus posibilidades de transformación recae en docentes y directores, pero para que estos gestionen cambios deben entender su necesidad y comprometerse con planes de acción. La situación de la escuela en las dimensiones del índice es información muy relevante para generar reflexión y discusión dentro de la comunidad educativa, promover programas de mejora y monitorear el avance de las propuestas año con año.

Esta reflexión puede incluir a los mismos alumnos que no deberían ser actores pasivos de su proceso educativo, sino, al contrario, deberían de participar de los espacios de reflexión en que se proponen mejoras del mismo.

Finalmente, los padres de familia, que actualmente tienen muy poca información de la capacidad real de las escuelas para formar a sus hijos, tendrían información valiosa que permitiría concientizarlos de las necesidades de las escuelas en las diferentes dimensiones.

Ministerio de Educación

Los responsables de la política pública educativa deberían de ser usuarios naturales de un instrumento como este. A todos los niveles, tanto el central como el regional, el índice propuesto o una versión mejorada de este, puede ser útil para monitorear el desempeño de las escuelas y sus necesidades en diferentes ámbitos. Esto antes que nada permite focalizar los recursos y las intervenciones, programas y asistencias, racionalizando los escasos recursos disponibles.

Cooperación, ONG y RSE

Los actores que a nivel territorial están apoyando la educación en El Salvador son numerosos: recursos de la cooperación internacional, de organizaciones no gubernamentales y de empresas privadas a través de su responsabilidad social empresarial han sido destinados a mejorar la educación. Sin embargo, por razones de costo, no siempre se diseñan instrumentos de monitoreo de impacto de estas intervenciones y este índice podría contribuir a cerrar esta brecha. Por otro lado, las decisiones de hacia dónde dirigir los recursos por asignar pueden ser guiadas por un instrumento como este.

Un índice como el propuesto no debe ser la única medición de calidad escolar que utilice la sociedad, ni un único indicador del desempeño del sistema educativo; pero, ciertamente, es muy útil como parte del sistema de medición de la calidad que el país debiese avanzar en diseñar.

A continuación, la propuesta y los principales resultados del índice de calidad escolar que la Fundación para la Educación Superior (FES) pone a disposición de los actores interesados en el tema, esperando contribuir con una discusión sana y productiva en torno a la necesidad de monitorear y medir desempeño en el sector educación.



Una buena escuela es aquella que se constituye en un ambiente de aprendizaje que respeta los procesos de crecimiento de las personas, niños, adolescentes o jóvenes y que fomenta el aprendizaje recordando que el niño llega a aprender y no a que le enseñen.

Un docente o un director marcan la diferencia si son líderes, si saben provocar eventos significativos de aprendizaje y si conocen a sus alumnos, pues se les acercan y escuchan. La escuela debe saber conectar los intereses del alumnado, eso que llevan dentro los chicos debe ser aprovechado por el maestro para impulsar su aprendizaje. Don Bosco lo resumía en “amar lo que el muchacho ama”.

El ambiente también es importante, este hará que el niño y el muchacho comprendan la educación. El ambiente de la escuela no puede reproducir el de la casa, mucho menos si el segundo es empobrecido, necesitamos a través de la escuela mostrarles un ambiente más amplio y que les abra puertas a oportunidades. Es fundamental que en las escuelas a los niños se les trate bien –como personas– se les ayude y oriente en su proceso de crecimiento sin utilizar ninguna forma de violencia.

El maestro tiene una misión y no una profesión como podría ser cualquier otra. Una misión requiere un compromiso total de la persona que va mucho más allá del horario de trabajo y de la tarea de transmitir conocimientos.

A nivel teórico es posible que como país hayamos llegado a algunos consensos sobre cuáles deberían de ser las prioridades para el país. Pero hay temas prácticos como las asignaciones presupuestarias a través de las cuáles es posible darse cuenta de que no hemos puesto la educación al centro.

Creo que el país debe decidirse a participar en pruebas internacionales, aún si al inicio los resultados son malos, pero estos nos permitirán ver la evolución del sistema, ver si los aprendizajes son significativos. Es muy necesario el monitoreo del sistema para darle seguimiento a su progreso.

(Párrafo construido a partir de entrevista realizada a padre Pierre Muysshondt, capellán de la Universidad Don Bosco).

¿Cómo están las escuelas de El Salvador?: La construcción de un índice de calidad escolar



Lo que no puede medirse, no puede mejorarse. Lo que no se mejora, eventualmente se degrada”.

Cita atribuida a Lord Kelvin

Aunque la medición de una realidad no implica un cambio de la misma, puede argumentarse que hay consenso entre los académicos y hacedores de política en cuanto a que aquellos fenómenos que no son cuantificados, analizados y estudiados no reciben suficiente atención y, por tanto, no experimentan mejoras en su calidad.

Si bien no todos los fenómenos de una realidad social permiten una clasificación cuantitativa, el presente índice resume de manera compacta múltiples aspectos objetivos del proceso educativo en los centros públicos en El Salvador. El análisis derivado del índice debiera enriquecerse con los frutos de una investigación cualitativa que recoja los elementos y resultados de la interacción entre niños y niñas, docentes, padres de familia y otras personas involucradas en el proceso educativo. O bien, con mejoras en los datos existentes para aproximar mejor las dimensiones que aspira medir.

La generación de un índice de calidad escolar presenta dos grandes retos: el primero es identificar los aspectos más importantes de la calidad del proceso educativo y alcanzar definiciones operativas de indicadores que capturen esos elementos más relevantes. El segundo es encontrar datos adecuados y con suficiente calidad para permitir el cálculo del índice.



La teoría y la investigación empírica aportan elementos suficientes para resolver el primer reto, y de algo se ha dado cuenta en los capítulos anteriores: la calidad docente, el liderazgo escolar, el logro escolar de los estudiantes, la infraestructura y los recursos educativos, la inclusión y la equidad, la calidad de las interacciones dentro de la escuela entre estudiantes y entre estos y los docentes, el operar en un entorno seguro y libre de riesgos, la participación de la comunidad, son elementos asociados con la noción de una escuela de calidad que potencie el proceso de enseñanza-aprendizaje.

El segundo reto es más difícil de resolver, pues aun cuando se identifiquen los contenidos mínimos de un índice de calidad escolar, es imposible construir este si los datos requeridos no se encuentran disponibles, ya sea porque no se recogen, porque el proceso de recolección no reúne datos de calidad o porque estos datos no son accesibles para los investigadores y el público en general. En este sentido, todo índice es provisional pues a medida que crece el interés por un fenómeno y se producen datos más completos o de mejor calidad, es deseable mejorar los contenidos de los índices que lo miden.

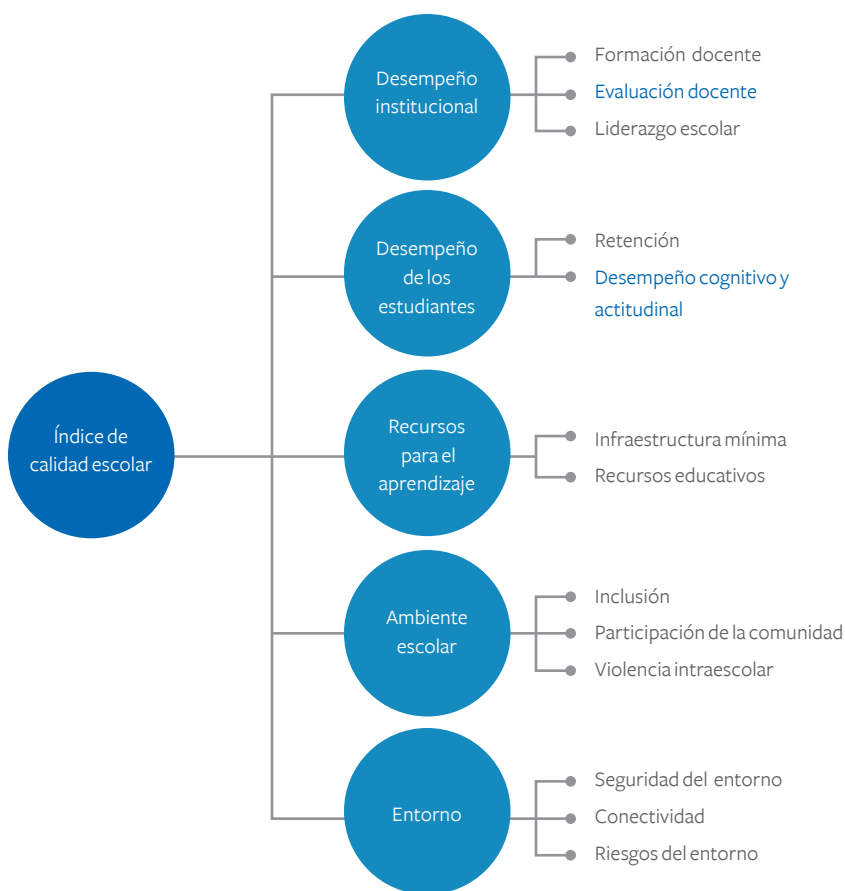
a/ Contenidos del índice de calidad escolar

El índice de calidad escolar está compuesto por el promedio de los puntajes en cinco dimensiones que reflejan los aspectos globales más importantes de la calidad escolar: el desempeño institucional, el desempeño de los estudiantes, los recursos e infraestructura educativa, el ambiente escolar y el entorno de la escuela (figura 2).

Estas dimensiones poseen un número diverso de componentes, entre dos y tres, que representan diferentes aspectos relevantes en una misma dimensión. Finalmente, los puntajes de los componentes son el resultado de combinar un número variable de indicadores que reflejen la mejor información disponible sobre el fenómeno al que hace alusión cada componente.

En total, se diseñó un índice con cinco dimensiones y trece componentes. En dos de estos últimos no hubo datos disponibles para esta investigación. A continuación el detalle de dimensiones y componentes:

Figura 2
Dimensiones y componentes del índice de calidad escolar



Fuente: Elaboración propia.

1/ Desempeño institucional

Esta dimensión representa el esfuerzo realizado por la institución para contar con un equipo docente de buen nivel, lo que incluye la formación y la capacitación de docentes en servicio, y la evaluación del trabajo realizado por los docentes. Otro elemento importante es la calidad del liderazgo escolar, reflejado en el trabajo del director.



En esta dimensión hay faltantes importantes de información: no se cuenta con datos de evaluaciones realizadas a los docentes, pues no hay en el país un sistema implementado de evaluación al magisterio y no hay tampoco una evaluación independiente de la gestión de los líderes escolares (directores). Por tal razón, se incluyen solamente los indicadores disponibles sobre capacitaciones realizadas, así como elementos de la gestión del director en términos de su afiliación a mecanismos que permiten obtener retroalimentación sobre el trabajo realizado.

Los componentes ideales de esta dimensión son:

- a. La capacitación de los docentes, que incluye el total de capacitaciones recibidas.
- b. La evaluación del trabajo docente (que no existe todavía como programa sistemático y que por ende no se incluye en el cálculo del índice).
- c. El liderazgo escolar, medido por la participación en mecanismos de control y apoyo como las redes de directores.

2/ Desempeño de los estudiantes

Este es un componente clásico en los índices de calidad educativa y puede verse principalmente en dos aspectos medibles: el logro escolar en pruebas de aprendizajes y la retención. Mide el aprovechamiento que los estudiantes hacen de los recursos que el sistema pone a su disposición. Tiene dos grandes componentes:

- a. El logro académico: cognitivo y actitudinal (estos datos existen en el país, resultan de la evaluación PAES, pero no están disponibles para esta investigación pues es información decretada como reservada).
- b. La retención de los estudiantes, que incluye indicadores de deserción, repitencia y sobreedad.

3/ Recursos e infraestructura educativa

Esta dimensión incluye un conjunto de herramientas y potenciadores del aprendizaje. Se divide en dos componentes, que son:

- a. Infraestructura escolar mínima.

- b. Recursos e infraestructura para el aprendizaje.

4/ Ambiente escolar

Acá se incluyen los elementos de la vida e interacción en la escuela que afectan significativamente el proceso de enseñanza-aprendizaje. Se divide en tres componentes:

- a. Las acciones de inclusión (para grupos de estudiantes con discapacidad).
- b. La participación de padres de familia y otros actores relevantes de la comunidad en la vida escolar.
- c. La inseguridad y hechos de violencia que ocurren dentro del recinto escolar.

5/ Entorno de la escuela

El entorno escolar captura los elementos de la comunidad y de la ubicación física de la escuela que pueden ser potenciadores o factores de riesgo para los estudiantes y docentes. Se han considerado tres componentes en esta dimensión:

- a. La seguridad del entorno de la comunidad donde está ubicada la escuela.
- b. La conectividad de la escuela, incluyendo el acceso físico y las telecomunicaciones y acceso a internet.
- c. Los riesgos ambientales y las medidas de emergencia que se hayan preparado.

El detalle del método para construir el índice puede verse en anexo, así como los pormenores de sus resultados. A continuación, se reportan los principales resultados de este ejercicio. Nos hemos concentrado en presentar un panorama territorial (municipal y departamental) de la situación escolar; por razones éticas no se ha individualizado a nivel de escuela, pues no se trata ni de estigmatizar ciertas escuelas, ni de generar incentivos de selección a partir de los datos, que son producto de un ejercicio académico que busca invitar a la reflexión y no generar polémica.

Este índice es una propuesta que esperamos que los principales actores interesados en la educación tomen a bien discutir, mejorar o utilizar como una opción que sea útil para monitorear aquello que, con la información disponible el país, se puede seguir de la calidad de las escuelas.

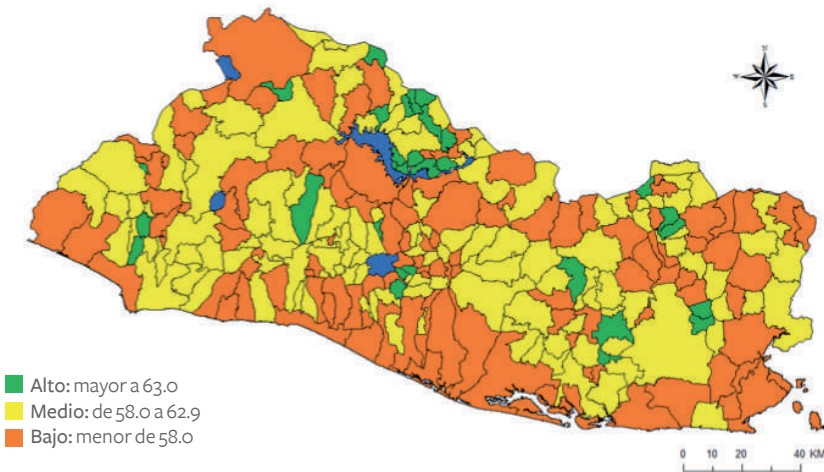


b/ Resultados del índice

De acuerdo con lo discutido en la sección anterior, se presentan los resultados del cálculo del índice para cada escuela, promediados a nivel municipal. Se observa en el mapa 1 un patrón territorial marcado, donde un grupo de los casos de mayor puntaje se concentra en la parte oriental de Chalatenango, en municipios de reducida población y extensión territorial. El resto de municipios de mayor puntaje se encuentra disperso en el país, con tres casos en Morazán, cuatro en San Miguel, uno en Usulután, dos en La Paz y en Cuscatlán, uno en La Libertad, dos en Sonsonate y uno en Ahuachapán. A excepción de Quezaltepeque, son municipios de baja población y de extensión territorial relativamente baja.

La categoría más amplia de municipios con puntajes promedio está representada en todos los departamentos, pero es predominante en la franja central del país, de Ahuachapán a San Miguel, y bordea la costa en Sonsonate y Usulután. Esta franja incluye los municipios más poblados del país. Una segunda franja de municipios con puntajes intermedios se encuentra al extremo norte del país, en Chalatenango y Morazán.

Mapa 1
Índice de calidad escolar a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la mayor parte de los municipios con puntaje más bajo se concentra a lo largo de dos franjas longitudinales: la más evidente bordea la costa del país, entre la frontera guatemalteca y el golfo de Fonseca, interrumpida solamente en Sonsonate. La segunda, menos definida, ocupa la parte sur de la fosa central del país (ribera sur del río Lempa) y continúa por la parte sur de Morazán, acercándose a la franja costera en el departamento de La Unión.

Es importante acotar que los valores específicos que toma el índice no deben ser interpretados como porcentajes de logro, sino simplemente como valores en una escala que permite comparar el desempeño promedio de escuelas o municipios en los aspectos considerados sobre la calidad de las escuelas. En esta escala, los municipios con los puntajes más altos se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 2
Municipios en las primeras 10 posiciones del *ranking* de calidad escolar

	Departamento	Municipio	Índice	Estudiantes*	Docentes	Escuelas
1	Chalatenango	San Francisco Lempa	70.6	282	21	4
2	Chalatenango	Azacualpa	70.6	284	24	3
3	Chalatenango	San Luis del Carmen	70.4	217	14	6
4	Chalatenango	Potonico	70.0	383	21	4
5	Chalatenango	San José Cancasque	69.5	524	21	4
6	Cuscatlán	Santa Cruz Analquito	66.8	557	24	3
7	Morazán	Delicias de Concepción	65.9	1193	52	8
8	San Miguel	Comacarán	65.8	861	46	8
9	San Miguel	Chinameca	65.7	6605	280	29
10	Chalatenango	San Rafael	65.5	1053	57	8

Fuente: Elaboración propia.

*Estudiantes: el número de estudiantes en el municipio; ídem para docentes y para escuelas.

Seis de los primeros diez municipios en el *ranking* están en el municipio de Chalatenango (y 10 de los primeros 20). Por el contrario, el departamento con más municipios en las últimas 10 posiciones es La Paz (3), como se ve en el cuadro 3.



Cuadro 3

Últimas 10 posiciones en el *ranking* de calidad escolar

	Departamento	Municipio	Índice	Estudiantes	Docentes	Escuelas
253	Cabañas	Villa Victoria	50.6	3234	133	30
254	Sonsonate	Sonzacate	50.2	4951	132	9
255	La Paz	San Juan Talpa	49.9	2195	77	7
256	Morazán	Jocoaitique	49.9	897	36	6
257	Morazán	Corinto	49.0	5114	159	33
258	La Unión	Meanguera del Golfo	48.9	568	17	5
259	Usulután	San Dionisio	47.8	1314	43	7
260	La Paz	San Luis La Herradura	47.0	6001	173	26
261	La Paz	San Luis Talpa	46.0	6763	175	21
262	Cuscatlán	Santa Cruz Michapa	45.0	1891	58	8

Fuente: Elaboración propia.

Los municipios mejor ubicados en el *ranking* ocupan esas posiciones debido a que en promedio, muestran valores más altos en los 45 indicadores que fueron usados en esta versión del índice de calidad escolar. Sin embargo, no poseen los valores más altos en todos los indicadores, sino que se observan algunos patrones comunes que explican por qué estos municipios destacan:

- El liderazgo en la gestión escolar, pues la mayoría de escuelas en estos municipios tienen directores que participan en redes y que utilizan instrumentos de seguimiento y evaluación de la gestión.
- Poseen bajas tasas de deserción, repitencia y sobreedad (con algunas excepciones). Varios municipios de Chalatenango sobresalen en este apartado (aunque esto podría explicarse porque hay poca presencia de centros que ofrezcan tercer ciclo y de bachillerato, donde se dan las mayores tasas de deserción).
- Infraestructura: casi todos poseen acceso a agua y electricidad, así como suficientes servicios sanitarios en buen estado y aulas en condición aceptable.
- Una gran proporción cuenta con recursos de aprendizaje como programas de estudio y guías metodológicas.
- Han adecuado su infraestructura para el acceso de estudiantes con discapacidad.

- Los padres de familia participan en las actividades y gestión de la escuela.
- Las escuelas de estos municipios son seguras, no se registran hechos de violencia, amenazas y el ambiente escolar es relativamente pacífico.
- El entorno de la comunidad es seguro y las escuelas no sufren deserción por violencia ni están obligadas a pagar vigilancia.
- Los centros escolares enfrentan pocas amenazas naturales o generadas por el ser humano, y han diseñado medidas de emergencia frente a la posible ocurrencia de tales amenazas.

Los patrones anteriores son generales y admiten excepciones. Por ejemplo, los centros escolares de San Bartolomé Perulapía reportan altos niveles de violencia e inseguridad en el entorno, pero aun así el municipio está entre los primeros 15 del *ranking* de calidad escolar, gracias a buenos puntajes en la mayoría de indicadores.

De manera similar, se pueden identificar patrones claros entre los municipios en la parte inferior del *ranking*:

- Ausencia de programas de desarrollo docente.
- Bajo uso de instrumentos de gestión escolar.
- Altas tasas de deserción, repitencia y sobreedad.
- Un alto porcentaje de centros escolares carece de acceso a agua potable.
- Existen deficiencias en infraestructura, en particular en servicios sanitarios y espacios de recreación.
- Se reportan hechos de violencia dentro de la mayoría de escuelas y algunos docentes han recibido amenazas. Se percibe un clima de inseguridad dentro de la escuela.
- El entorno de la escuela es inseguro y se deben realizar gastos por vigilancia.
- Un número importante de centros escolares no posee conexión telefónica, de internet ni es accesible por una calle principal.
- Las escuelas están expuestas a importantes riesgos ambientales, tanto naturales como generados por el ser humano, pero no han desarrollado medidas de emergencia frente a esas amenazas.

Algunos indicadores presentan un comportamiento diferente al del resto de variables, señalando que corresponden a fenómenos distintos a la calidad de la escuela. Por



Cuadro 4
Puntajes de los 25 municipios con mayor población estudiantil

Departamento	Municipio	Posición en ICE*	Puntaje en ICE	Población estudiantil	Docentes	Centros escolares
San Salvador	San Salvador	50	61.60	54841	2494	145
San Miguel	San Miguel	140	58.48	50299	2023	134
Santa Ana	Santa Ana	142	58.37	49626	1533	133
San Salvador	Soyapango	55	61.40	35062	1334	57
San Salvador	Apopa	84	60.31	26221	757	49
Ahuachapán	Ahuachapán	47	61.76	25829	735	67
Sonsonate	Sonsonate	109	59.42	23157	678	64
La Paz	Zacatecoluca	215	54.74	19483	645	64
Sonsonate	Izalco	51	61.56	19223	451	47
San Salvador	Ilopango	82	60.38	19141	647	28
La Libertad	San Juan Opico	102	59.63	19081	526	64
Cabañas	Ilobasco	177	56.49	18878	601	78
La Libertad	Santa Tecla	45	61.94	18735	821	34
Usulután	Usulután	86	60.20	17852	701	53
San Salvador	Mejicanos	85	60.28	17783	715	29
La Libertad	Colón	52	61.52	17210	450	29
Santa Ana	Chalchuapa	146	58.29	16679	568	52
San Salvador	San Martín	115	59.28	15826	461	28
San Salvador	Tonacatepeque	62	61.18	15283	409	31
San Salvador	Ciudad Delgado	101	59.73	15258	491	29
San Vicente	San Vicente	122	59.10	15008	574	45
Santa Ana	Metapán	154	57.85	14917	427	110
Usulután	Jiquilisco	235	53.28	14264	554	67
La Libertad	Ciudad Arce	125	58.81	13813	361	30
La Libertad	Quezaltepeque	30	62.96	13158	405	34

Fuente: Elaboración propia.

*ICE, índice de calidad escolar.

ejemplo, la violencia ejercida por docentes o la deserción relacionada con la violencia son fenómenos mencionados con más frecuencia en municipios en la parte media del *ranking*, que son los más poblados y donde se encuentran las escuelas más grandes.

El cuadro 4 presenta las posiciones de los municipios con mayor cantidad de estudiantes de El Salvador. Estos municipios varían ampliamente en sus posiciones, desde Quezaltepeque que ocupa el lugar número 30 a Jiquilisco, que está en posición 235. Pueden identificarse algunos patrones generales en el promedio de estos municipios:

- Se encuentran arriba del promedio en el uso de herramientas para el liderazgo escolar.
- Hay deficiencias en el acceso a agua potable y en la disponibilidad de servicios sanitarios para los estudiantes.
- Se encuentran bajo el promedio en términos de calidad de las aulas y disponibilidad de asientos para los estudiantes.
- A excepción de los municipios del área metropolitana y de las dos principales cabeceras (Santa Ana y San Miguel), las escuelas parecen estar sobrepobladas, con elevado número de estudiantes por docente y por aula.
- Un porcentaje relativamente bajo cuenta con instrumentos didácticos como guías metodológicas y programas de estudio.
- Varios municipios presentan mayor acceso a bibliotecas y laboratorios.
- Hay menor participación en el programa de escuela de padres.
- El patrón más fuerte y claro es que los centros escolares de estos municipios enfrentan elevados niveles de inseguridad dentro y fuera de la escuela. Todos los indicadores relacionados con la seguridad en la escuela y en la comunidad poseen valores bajos.
- Son los municipios con escuelas mejor conectadas en cuanto a telefonía e internet.

c/ Resultados por tipo de escuela

En este apartado se presentan los resultados por tipo de escuela, según diferentes tipos de clasificaciones. Al realizar un *ranking* por escuela, entre los primeros 25 lugares (aquellos con puntaje mayor a 80.9) solo se hallan centros escolares católicos y



escuelas de educación especial. No hay escuelas públicas regulares entre las primeras 25. De hecho, los centros escolares que obtienen los mejores puntajes en el índice de calidad escolar son las escuelas de educación especial, con un promedio de 70.8. Les siguen los centros escolares católicos, con una media de 64.9, casi 8 puntos arriba de las escuelas públicas regulares. El número de escuelas de educación especial es muy bajo, solamente hay 22 identificadas en la base de datos utilizada (cuadro 5).

Cuadro 5
Puntaje promedio en el índice de calidad escolar, por formato de escuela

	Tipo de centro educativo	Número de centros escolares	Estudiantes atendidos	Índice promedio
1	Centros escolares católicos	134	56,039	64.9
2	Escuelas de educación especial (pública)	22	8366	70.8
3	Resto de escuelas	4975	1,259,324	57.0
<hr/>				
1	Pública	5032	1,273,363	57.1
2	Privada subvencionada	99	50,366	65.3

Fuente: Elaboración propia.

Los centros escolares católicos aventajan al resto en algunos indicadores, en particular en los relacionados con liderazgo escolar, infraestructura, retención, inclusión y conectividad. También muestran diferencias positivas, pero más pequeñas, en relación con la violencia intraescolar y la capacitación docente.

Los centros privados subvencionados también muestran ventaja en relación con las escuelas públicas. En particular, sobresalen por sus diferencias en cuanto a tasas de retención, el estado de la infraestructura, los recursos de aprendizaje, la conectividad y los esfuerzos de inclusión. Por el contrario, en cuanto a capacitación docente y seguridad de la comunidad, presentan puntajes más bajos que el promedio de escuelas públicas.

El cuadro 6 muestra que las escuelas parvularias obtienen puntajes significativamente mayores, en relación con el resto de centros educativos. Esto se explica porque las escuelas parvularias poseen más docentes por alumno, suelen tener una infraestructura en mejores condiciones y, además, no requieren de instalaciones como bi-

blíotecas o laboratorios. Las escuelas parvularias alcanzan mayores puntajes en los componentes de capacitación docente, retención de estudiantes, infraestructura, violencia intraescolar, seguridad de la comunidad y riesgos del entorno. Pero también presentan puntajes bajos en conectividad, participación de los padres de familia y de la comunidad, liderazgo escolar e inclusión.

Cuadro 6
Puntaje promedio en el índice de calidad escolar, por nivel atendido

	Niveles atendidos por el centro educativo	Número de centros escolares	Estudiantes atendidos	Índice promedio
1	Parvularia	282	46,355	69.7
2	Básica	362	93,834	55.6
3	Media	224	116,915	59.1
4	Inicial + básica	3863	777,312	56.2
5	Básica + media	61	47,413	57.4
6	Inicial + básica + media	339	241,890	59.0

Fuente: Elaboración propia.

Los centros que ofrecen solamente educación media (institutos nacionales) o todos los niveles educativos también alcanzan puntajes más altos en el índice de calidad escolar. Sobresalen en particular en los componentes de liderazgo escolar, infraestructura, recursos de aprendizaje, inclusión y conectividad. Por otro lado, presentan puntajes muy bajos en seguridad del entorno, violencia dentro de la escuela y retención de estudiantes.

El cuadro 7 ilustra la diferencia entre los puntajes alcanzados por las escuelas de la zona rural y urbana. Las escuelas rurales están rezagadas en 5.9 puntos en relación con las urbanas. Esto se explica por grandes diferencias en los componentes de conectividad, inclusión e infraestructura, donde las escuelas rurales están muy por debajo de los puntajes alcanzados en la zona urbana. Hay también diferencias notables en contra de las escuelas rurales en los componentes de liderazgo escolar, retención, recursos de aprendizaje, participación de la comunidad y riesgos del entorno. Por otro lado, las escuelas rurales muestran diferencias favorables en la seguridad de la comunidad y en el clima de violencia dentro de la escuela.



Cuadro 7

Puntaje promedio en el índice de calidad escolar, por área de ubicación

	Área de ubicación del centro educativo	Número de centros escolares	Estudiantes atendidos	Índice promedio
1	Rural	3940	720,892	55,9
2	Urbana	1191	602,837	61,8

Fuente: Elaboración propia.

Es común pensar que los centros educativos de menor tamaño ofrecen una educación de menor calidad, en especial las escuelas unidocentes o aquellas con menos de cinco docentes. El cuadro 8 muestra que efectivamente las escuelas más pequeñas (donde trabajan de 1 a 10 docentes y a las que asisten 5 de cada 8 estudiantes) obtienen menor puntaje en el índice de calidad escolar. Sin embargo, no hay diferencias significativas entre los puntajes de las escuelas unidocentes y las que tienen hasta 10 docentes.

Cuadro 8

Puntaje promedio en el índice de calidad escolar, por tamaño de centro escolar

	Tipo de centro educativo	Número de centros escolares	Estudiantes atendidos	Índice promedio
1	Unidocente	455	12,970	56,6
2	De 2 a 5 docentes	2220	206,820	56,3
3	De 6 a 10 docentes	1173	300,124	57,0
6	Más de 10 docentes	1283	803,815	59,2

Fuente: Elaboración propia.

Al examinar cada componente del índice, se observa que las escuelas más grandes (que en promedio reciben 626 alumnos cada una) sobresalen en términos de conectividad, como es de esperarse ya que están ubicadas en las áreas urbanas más pobladas. También presentan mejores puntajes en infraestructura, recursos de aprendizaje, inclusión, participación de la comunidad, liderazgo escolar y riesgos del entorno.

Las escuelas grandes, sin embargo, tienen mal desempeño cuando se observan los componentes de violencia e inseguridad, tanto dentro como fuera de la escuela. Esto es también consecuencia de que estos centros educativos están ubicados en zonas de mayor densidad poblacional. Estas escuelas son las que presentan menores tasas de retención, lo que puede deberse al hecho de que en ellas se concentra la oferta de educación secundaria, donde se dan las mayores tasas de deserción nacional. Finalmente, también se observan menores puntajes en capacitación docente en las escuelas grandes.

Las escuelas unidocentes no muestran una desventaja sistemática en relación con otras escuelas pequeñas (de 2 a 5 docentes) o medianas (de 6 a 10 docentes). Si bien es cierto que el liderazgo escolar, la infraestructura y los esfuerzos de inclusión presentan peor puntaje que las escuelas pequeñas o medianas, las tasas de retención y el clima de inseguridad dentro y fuera de la escuela alcanzan los mayores niveles en estos centros educativos. Esto hace que en términos netos, los puntajes de las escuelas unidocentes sean similares a los de las escuelas pequeñas o medianas.

Agenda de trabajo

La pregunta que motiva esta investigación, ¿qué es una buena escuela?, es justamente la pregunta que queremos motivar que se haga la sociedad salvadoreña. Esa es nuestra propuesta de punto de partida en la agenda de trabajo. Países como Colombia, Brasil, Chile y México han diseñado índices de calidad escolar que les permiten dar seguimiento a sus políticas educativas de manera más transparente y comprometerse con una idea de “buena escuela” compartida por la sociedad.

El índice de calidad escolar propuesto es una herramienta que puede ayudar a visualizar la brecha entre lo que se define como una escuela de calidad para los salvadoreños y salvadoreñas y lo que actualmente el sistema educativo tiene disponible.

La Fundación para la Educación Superior (FES) pone al servicio de la sociedad un documento para la discusión y la reflexión. Las posibles avenidas por las cuales seguir el trabajo no son ni únicas, ni excluyentes entre sí. Por mencionar algunas:

- a. Analizar los resultados del índice con actores vinculados al tema educativo que pudiesen contribuir a arrojar luz sobre los patrones encontrados. Por ejemplo, el Ministerio de Educación a nivel departamental, ONG que trabajan en los territorios, redes de directores, etc.
- b. Discutir en espacios técnicos los pormenores metodológicos del índice para mejorarlo, agregar indicadores que puedan construirse con datos que existen y que no pudieron conseguirse.
- c. Analizar a la luz de este posible uso de los datos, las boletas de levantamiento de datos existentes y discutir mejoras en estos instrumentos.
- d. Discutir a nivel de hacedores de política la (MINED, CONED, cooperación, etc.) los usos de este instrumento para su quehacer.

Referencias bibliográficas

- Barro, R. J., y Lee, J. W. (2013). A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. *Journal of Development Economics*, 104, 184-198.
- Bassi, M., Busso, M., Urzua, S., y Vargas, J. (2012). *Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington DC: Inter-American Development Bank, IDB.
- Bauman, Z. (2015). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (1986/1997). The forms of capital. En A. H. Halsey, H. Lauder, y P. Brown (eds.), *Culture, Economy and Society*. London: Oxford University Press.
- Bourdieu, P., y Passeron, J. C. (1964/2003). *Los herederos, los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Clewell, B. C., Campbell, P. B. y Perlman, L. (2007). *Good schools in poor neighborhoods: Defying demographics, achieving success*. Washington D.C.: Urban Institute Press.
- CONED (2016). *Plan El Salvador Educado*. San Salvador: Consejo Nacional de Educación. Recuperado de <https://www.mined.gob.sv>
- Darling-Hammond, L. y Bransford, J. (2005). *Preparing Teachers for a Changing World*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- DIGESTYC. (2014). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos.
- Dubet, F.; y Duru-Bellat, M. (2004). ¿Qu'est-ce qu'une école juste? *Revue Française de Pédagogie*, 146, 105-114.
- Escuela Superior de Economía y Negocios (2013). *Educación: Generando oportunidades 5 pilares, 12 ideas. Una propuesta para mejorar la educación en El Salvador*. El Salvador: ESEN.
- Espíndola, E., y León, A. (2002). La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional. *Revista Iberoamericana de Educación*, 30(3). Recuperado de <http://rieoei.org/rie30ao2.htm>
- Fraher, R. (1984). Learning a New Art: Suggestions for Beginning Teachers. En M. M. Gullete (ed.) (1984). *The art and craft of teaching*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.



- Fundación de Innovaciones Educativas Centroamericanas (s.f.). *El financiamiento de la educación en El Salvador*. S. l.: Ministerio de Educación (MINED), Fundación de Innovaciones Educativas Centroamericanas (FIECA) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Recuperado de http://www.fieca.org.sv/publicaciones/libro_el_financiamiento_de_la_educacion_en_ES.pdf
- Hanushek, E. A., y Kimko, D. D. (2000). Schooling, labor-force quality, and the growth of nations. *American Economic Review*, 1184-1208.
- Hart Sarojini, C. (2013). *Aspirations, education and social justice*. Bloomsbury Academic.
- Hopkins, D. (2008). *Hacia una buena escuela. Experiencias y lecciones*. Fundación Chile. Recuperado de http://www.fch.cl/wp-content/uploads/2012/08/Libro_Hopkins.pdf
- Hudson, D. (2009). *Good teachers, good schools. How to Create a Successful School*. London, New York: Routledge.
- INEE. (2010). *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y aprendizaje*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. México D.F. Recuperado de <http://www.inee.edu.mx/>
- Laukkanen, R. (2015). *Strengths and strategies of the Finnish basic education policy*. Documento presentado en la conferencia “Toets Digitaal”. Utrecht, Holanda. 15-17 abril 2015. Recuperado de <http://liketoshare.education/>
- Ley General de Educación*. (2016). Recuperado de <http://www.asamblea.gob.sv/>
- McKinsey (2007). *How the world's best-performing schools come out on top?* McKinsey&Company. Recuperado de <http://mckinseysociety.com/>
- MINED. (2005). *Plan Nacional de Educación 2021. Metas y políticas para construir el país que queremos*. San Salvador: Ministerio de Educación.
- MINED. (2015a). *Censo escolar inicial 2015*. Ministerio de Educación. Recuperado de <https://www.mined.gob.sv/index.php/estadisticas-educativas/item/6116-bases-de-centros>
- MINED. (2015b). *Ejes estratégicos del Plan Nacional en Función de la Nación en Educación. Gestión 2014-2019*. San Salvador: Ministerio de Educación. Recuperado de <http://www.mined.gob.sv/index.php/descargas/send/716-institucional/6247-plan-nacional-de-educacion-en-funcion-de-la-nacion>
- MINED. (2015c). *Observatorio MINED 2015 sobre los centros educativos públicos de El Salvador*. Ministerio de Educación. Recuperado de <https://www.mined.gob.sv/EstadisticaWeb/observatorio/OBSERVATORIO%20MINED%202015.pdf>

- Moore, T. (2008). *Finnish Education System*. Research Paper 46/08. Research and Library Services. Northern Ireland Assembly. Recuperado de <http://archive.niassembly.gov.uk/io/research/2008/4608.pdf>
- Murillo Torrecilla, F. J. (2004). Nuevos avances en la mejora de la escuela. *Cuadernos de pedagogía*, 339, 48-51. Recuperado de <http://www.redes-cepalcala.org/>
- Murnane, R. J., Willett, J. B., y Levy, F. (1995). *The growing importance of cognitive skills in wage determination* (No. w5076). National Bureau of Economic Research.
- Nussbaum, M. C. (2011) *Creating capabilities*. Cambridge: Harvard University Press.
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2014). *La pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Porter, M.; Stern, S. y Green, M. (2016). *Social Progress Index 2016*. Washington: Social Progress Imperative. Recuperado de <http://www.socialprogressimperative.org/>
- Sahlberg, P. (2010). *The secret to Finland's Success: educating teachers*. Stanford Center for Opportunity Policy in Education. Research Brief. Recuperado de <https://edpolicy.stanford.edu/>
- Sahlberg, P. (2011). Lessons from Finland. *American Educator*. Recuperado de <http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ931215.pdf>.
- Sandoval Flores, E. (2007). La reforma que necesita la secundaria mexicana. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(032), 165-182. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/140/14003209.pdf>.
- Savater, F. (2008). *El valor de educar*. Barcelona: Ariel.
- Schmelkes, S. (2005). La desigualdad en la calidad de la educación primaria. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 35(3-4), 9-13. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27035402>
- Tenti, E. (2006). *El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- UNICEF. (2009). *Manual. Escuelas amigas de la infancia*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Recuperado de http://www.unicef.org/ecuador/Escuelas_Amigas_de_la_Infancia_ES.pdf
- Wong, H. (s. f.). *There is only one way to improve student achievement*. Recuperado de <http://www.newteacher.com/pdf/only1way.pdf>

Metodología para construir el índice

a/ Datos

Los indicadores que forman parte del índice de calidad escolar provienen de las bases de datos del *Censo escolar inicial* (MINED, 2015a) y del *Observatorio MINED* (MINED, 2015c). Estas fuentes poseen ventajas importantes, ya que incluyen mucha información de otro modo inaccesible. Además, la información es consistente entre bases de datos.

Los principales faltantes de información son los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas, lo que impide calcular el componente de logro académico. Estos datos son recogidos por el Ministerio de Educación, que los ha declarado de carácter reservado. Un segundo faltante importante es la ausencia de información sobre evaluaciones de los docentes, lo que refleja la falta de una evaluación sistemática de la calidad docente.

b/ Indicadores

Los indicadores son creados a partir de los datos contenidos en las fuentes. Para generar un indicador, se debe cumplir con que el puntaje del indicador posea suficiente variación entre casos y que represente un elemento de interés intrínseco para el análisis del proceso educativo. Si un indicador cumple con estos criterios, entonces se realiza en la mayoría de casos una transformación para cambiar la escala en el rango de 0 a 100 (esto no se hace si el indicador ya está en forma binaria).

c/ Agregación y ponderación

Los indicadores en cada componente son promediados para obtener un puntaje. En la gran mayoría de casos, los indicadores son equiponderados, es decir, todos reciben el mismo peso. Excepciones importantes son la deserción, que recibe un peso más alto en el componente de retención, así como las capacitaciones recibidas por docente.



d/ Agregación y cálculo del índice

Una vez contruidos los puntajes por componente, se pasa a obtener los puntajes por dimensión, los cuales son el promedio simple del puntaje de los componentes incluidos en cada dimensión. El índice final es el promedio simple del puntaje en cada una de las cinco dimensiones definidas.

e/ Agregación por municipio o departamento

El índice original es generado a nivel de escuela. Sin embargo, para propósitos de reporte y análisis, se realiza una agregación a nivel de municipios y de departamentos. Esta agregación se realiza ponderando el puntaje de cada escuela por la matrícula que cada una recibe.

f/ Definición de intervalos

Para propósitos de una presentación visual de los resultados del índice, se definen tres categorías numéricas para el índice, codificados con los colores verde para los municipios con mayor puntaje (30 municipios), amarillo para aquellos que poseen puntaje intermedio (121 casos) y naranja para los de menor puntaje (111 municipios).

Anexos

Anexo 1

Fichas técnicas de los indicadores

Componente	Indicador	Definición	Escala y procesamiento
Dimensión 1: Desempeño institucional			
Formación docente	Capacitaciones por docente	Número de asistentes a capacitaciones, dividido por el número de docentes del centro educativo.	Se truncan los valores superiores a 4 capacitaciones por docente. Se hace un reescalamiento simple de 0 a 1.
	Programas de desarrollo docente	Puntaje (0 a 2) si cuentan con programa de desarrollo profesional y programa dignificación del magisterio.	Se realiza reescalamiento simple en escala de 0 a 1.
Evaluación docente	Evaluación docente	Indicador no disponible (n.d.) debido a la ausencia de evaluación docente sistemática en El Salvador.	N. d.
Liderazgo escolar	Participación en red de directores	Indicador binario si en el centro educativo desarrollan esta actividad.	Sin modificación.
	Evaluación externa de gestión institucional	Indicador binario si en el centro educativo desarrollan esta actividad.	Sin modificación.
	Seguimiento periódico a indicadores de desempeño	Indicador binario si en el centro educativo desarrollan esta actividad.	Sin modificación.
Dimensión 2: Desempeño de los estudiantes			
Retención	Índice de deserción	El total de estudiantes que desertaron durante el año lectivo, ponderado para dar más peso a las deserciones tempranas, y dividido por la matrícula del centro educativo.	Se truncan los valores superiores a 10 % de deserción ponderada. Se hace un reescalamiento simple de 0 a 1, invirtiendo la escala.
	Tasa bruta combinada de repitencia	El total de alumnos que repiten año, dividido por la matrícula del centro educativo.	Se truncan los valores superiores a 15 % de repitencia. Se hace un reescalamiento simple de 0 a 1, invirtiendo la escala.



Componente	Indicador	Definición	Escala y procesamiento
Retención (continuación)	Tasa bruta combinada de sobreedad	El total de alumnos con sobreedad, dividido por la matrícula del centro educativo.	Se truncan los valores superiores a 15 % de sobreedad. Se hace un reescalamiento simple de 0 a 1, invirtiendo la escala.
Logros cognitivos y actitudinales	Puntaje en pruebas estandarizadas (PAES y PAESITA)	Información existente pero declarada reservada por el Ministerio de Educación.	N. d.
Dimensión 3: Infraestructura y recursos para el aprendizaje			
Infraestructura mínima	Agua potable	Posee agua potable desde tubería, tubería y cisterna o tubería y tanque.	Sin modificación
	Energía eléctrica	Posee el servicio.	Sin modificación
	Servicios sanitarios en buen estado por estudiante	Tazas con conexión a alcantarillado o a fosa séptica en buen estado, dividido por la matrícula del centro educativo.	Se truncan los valores superiores a 0.04 sanitarios por estudiante. Se realiza un reescalamiento simple de 0 a 1.
	Aulas con infraestructura mínima	Porcentaje de aulas en buen estado (construidas con sistema mixto).	Sin modificación
Recursos de aprendizaje	Alumnos por docente	Matrícula del centro educativo, dividida por el número de docentes del mismo.	Se truncan los valores menores a 20 y mayores a 80. Luego se escala en forma simple, de 0 a 1.
	Estudiantes por aula	Matrícula del centro educativo, dividida por el número de aulas en buen estado del mismo.	Se truncan los valores superiores a 75. Se reescala en forma simple de 0 a 1 y se invierte la escala.
	Calidad del mobiliario	Porcentaje del mobiliario del centro educativo que se encuentra en buen estado.	Sin modificación.
	Espacios para sentarse, en buen estado, por estudiante	Número de pupitres, sillas de parvularia, sillas unipersonales, bancas y sillas bipersonales, en buen estado, dividido por la matrícula del centro educativo.	Se truncan los valores mayores a 1. Se reescalan en forma logarítmica los valores menores a 1 para penalizar la falta de mobiliario completo.
	Biblioteca	Porcentaje de bibliotecas en buen estado.	Si no hay biblioteca, el indicador toma el valor de 0. Si el centro educativo atiende únicamente parvularia, el peso de este indicador se reduce a 0 %.

Componente	Indicador	Definición	Escala y procesamiento
Recursos de aprendizaje (continuación)	Centro de cómputo	Porcentaje de aulas de informática en buen estado.	Si no hay aula de informática, el indicador toma el valor de 0. Si el centro educativo atiende únicamente parvularia, el peso de este indicador se reduce a 0 %.
	Laboratorios	Porcentaje de laboratorios en buen estado.	Si no hay laboratorio, el indicador toma el valor de 0. Si el centro educativo no ofrece educación media, el peso de este indicador se reduce a 0 %.
	Áreas de recreación	Puntaje (0-2), tiene cancha o patio en buen estado = 1, ambos = 2, ninguno = 0. En el caso de parvularia solo se considera relevante que tenga patio, aunque si tiene cancha también alcanza valor máximo. Para parvularia los valores posibles son 0 y 2.	Se reescala de manera simple entre 0 y 1.
	Programas de estudio	Porcentaje de grados atendidos por el centro educativo (de 1 grado a 2 de bachillerato) que cuentan con programa de estudio.	El indicador es igual a 1 si el centro educativo tiene más programas que los grados que atiende.
	Guías metodológicas	Porcentaje de grados atendidos por el centro educativo (de 1 grado a 2 de bachillerato) que cuentan con guías metodológicas.	El indicador es igual a 1 si el centro educativo tiene más guías que los grados que atiende.
Dimensión 4: Ambiente educativo			
Inclusión	Programas y facilidades para niños discapacitados	Puntaje (0, 0,5, 1), al centro estudiantil que atiende alumnos con discapacidad se le asigna un 0,5 como un agregado por inclusión y 1 si dispone de programas y facilidades adecuadas para atenderlos.	Sin modificación.
	Adecuaciones arquitectónicas de acceso universal	Puntaje (0-3), según si cuenta con las adecuaciones mínimas necesarias: (i) rampa, (ii) pasamanos, (iii) sanitarios.	Se reescala en forma simple entre 0 y 1.



Componente	Indicador	Definición	Escala y procesamiento
Participación de los padres y de la comunidad	Escuela de padres	Indicador binario si en el centro educativo desarrollan esta actividad.	Sin modificación.
	Educación familiar	Indicador binario si en el centro educativo desarrollan esta actividad.	Sin modificación.
	Involucramiento de padres en proyectos educativos	Puntaje (0-8), según participación de padres en: (i) directiva de grado, (ii) educación familiar, (iii) proyectos colaborativos, (iv) comunidades de aprendizaje, (v) consejo consultivo de educación (vi) comité intersectorial, (vii) equipo de mejora, (viii) comité de convivencia escolar.	Se reescala en forma simple entre 0 y 1.
	Interrelaciones entre organismos de la escuela y la comunidad	Puntaje (0-5), según participación de miembros comunitarios en la toma de decisiones: (i) organismo de administración, (ii) consejo de profesores, (iii) comité de padres y madres, (iv) gobierno estudiantil, (v) consejo de estudiantes.	Se reescala en forma simple entre 0 y 1.
	Instancias con las que sostiene alianzas estratégicas	Puntaje (0-10), según instituciones con las que sostiene alianzas: (i) alcaldía, (ii) ONG, fundaciones o clubes, (iii) asociaciones de salvadoreños en el exterior, (iv) PNC/Fuerza Armada de El Salvador, (v) unidades de salud, (vi) empresas privadas, (vii) iglesias, (viii) misiones internacionales, (ix) colegios y universidades, y (x) familias o personas altruistas.	Se reescala en forma simple entre 0 y 1.

Componente	Indicador	Definición	Escala y procesamiento
Violencia dentro de la escuela	Percepción de inseguridad dentro del centro educativo	Indica si ha ocurrido uno o más de los siguientes hechos relacionados con la inseguridad dentro del centro educativo: (i) pertenencia a maras, (ii) extorsión, (iii) portar armas de fuego, (iv) robo, (v) drogas, (vi) violaciones, (vii) tráfico o trata de personas, (viii) hurto, (ix) portar armas blancas, (x) amenazas y agresiones.	El indicador toma el valor de 0 si no se reporta ningún hecho relacionado con la inseguridad y de 1 si ha ocurrido al menos un hecho.
	Inseguridad del docente (amenazas)	Toma el valor de 1 si algún docente ha recibido amenazas de 0 en otro caso.	Sin modificación
	Inseguridad del docente (extorsiones)	Toma el valor de 1 si algún docente ha sido víctima de extorsión y de 0 en otro caso.	
	Violencia del docente hacia el estudiante	Puntaje (0-4), según si los docentes ejercen violencia física, psicológica, sexual o matonería hacia los estudiantes.	El indicador toma el valor de 0 si no se reporta ningún hecho de violencia de parte de los docentes y de 1 si ha ocurrido al menos un hecho.
	Ambiente de violencia en la institución	Puntaje (0-8), según si existe violencia física, psicológica, matonería o sexual entre el alumnado o entre los docentes.	El indicador toma el valor de 0 si no se reporta ningún tipo de violencia entre estudiantes o estudiantes y docentes y de 1 si ha ocurrido al menos un hecho.

Dimensión 5: Entorno

Inseguridad en la comunidad	Percepción de inseguridad fuera del centro educativo	Puntuación según se reporte que ocurren ciertos hechos delictivos fuera del centro educativo: (i) pertenencia a maras, (ii) extorsión, (iii) explotación o agresión sexual, (iv) robo, (v) drogas, (vi) violaciones, (vii) tráfico o trata de personas, (viii) hurto, (ix) portar armas de fuego/blancas, (x) amenazas y agresiones.	El indicador toma el valor de 0 si no se reporta ningún tipo de violencia en la comunidad y de 1 si ha ocurrido al menos un hecho.
-----------------------------	--	--	--



Componente	Indicador	Definición	Escala y procesamiento
Inseguridad en la comunidad (continuación)	Gasto en vigilancia	Indica si el centro educativo paga a una persona externa para que cuide la escuela.	Sin modificación.
	Deserción por inseguridad	Indica si el centro educativo ha sufrido deserción por la situación de inseguridad. Se considera: violencia de pandillas, acoso, violación sexual, prostitución, amenazas, drogas, violencia en el centro, temor e inseguridad territorial.	El indicador toma el valor de 0 si no se reporta deserción atribuida a la inseguridad en la comunidad y de 1 en otro caso.
Conectividad	Acceso a telefonía fija	Indicador binario de si el centro educativo cuenta con conexión telefónica.	
	Acceso a internet	Indicador binario de si el centro educativo cuenta con conexión a internet.	
	Vía de acceso al centro educativo	Indicador binario de si el centro educativo cuenta con acceso a través de calle principal.	
	Calidad de las vías de acceso	Puntuación (1-4), según calidad reportada de las vías de acceso.	Se reescala en forma simple entre 0 y 1.
Riesgos del entorno	Riesgos geológicos	Puntaje (0-3), exposición a sismo, deslizamientos o inundaciones a causa del océano.	Se reescala en forma simple entre 0 y 1.
	Riesgo hidrometeorológico	Puntaje (0-3), exposición a huracanes, tormentas eléctricas o inundaciones por causas climatológicas.	Se reescala en forma simple entre 0 y 1.
	Riesgos antrópicos	Puntaje (0-5), exposición a incendios, botaderos, exceso de basura, sustancias químicas y contaminación del aire.	Se reescala en forma simple entre 0 y 1.

Componente	Indicador	Definición	Escala y procesamiento
Riesgos del entorno (continuación)	Medidas de seguridad ambiental mínima	Puntaje (0-5), implementación del plan de protección escolar (PPE) en el plan educativo, conocimiento de estrategias de continuidad para emergencias o desastres, realización de simulacros, existen rutas de evacuación, existen estrategias de evacuación.	Se reescala en forma simple entre 0 y 1.



Anexo 2

Estadísticas generales de los indicadores

Componente	Indicador	Ponderación del indicador en el componente	Promedio por indicador	Puntaje promedio por componente
Dimensión 1: Desempeño institucional				
Formación docente	Capacitaciones por docente	66.7%	32.6	41.4
	Programas de desarrollo docente	33.3%	58.8	
Evaluación docente	Evaluación docente		N. d.	N. d.
Liderazgo escolar	Participación en red de directores	33.4%	69.6	66.6
	Evaluación externa de gestión institucional	33.3%	48.9	
	Seguimiento periódico a indicadores de desempeño	33.3%	81.3	
Dimensión 2: Desempeño de los estudiantes				
Retención	Índice de deserción	50%	55.9	57.3
	Tasa bruta combinada de repitencia	25%	69.9	
	Tasa bruta combinada de sobreedad	25%	47.5	
Logros cognitivos y actitudinales	Puntaje en pruebas estandarizadas (PAES y PAESITA)		N. d.	N. d.
Dimensión 3: Infraestructura y recursos para el aprendizaje				
Infraestructura mínima	Agua potable	25%	65.5	71.9
	Energía eléctrica	25%	95.8	
	Servicios sanitarios en buen estado por estudiante	25%	44.8	
	Aulas con infraestructura mínima	25%	81.3	

Componente	Indicador	Ponderación del indicador en el componente	Promedio por indicador	Puntaje promedio por componente
Recursos de aprendizaje	Alumnos por docente	10 %*	83,2	56,3
	Estudiantes por aula	10 %*	60,3	
	Calidad del mobiliario	10 %*	63,6	
	Espacios para sentarse, en buen estado, por estudiante	10 %*	47,9	
	Biblioteca	10 %*	13,6	
	Centro de cómputo	10 %*	26,5	
	Laboratorios	10 %*	24,6	
	Áreas de recreación	10 %*	48,6	
	Programas de estudio	10 %*	90,7	
	Guías metodológicas	10 %*	69,5	
Dimensión 4: Ambiente educativo				
Inclusión	Programas y facilidades para niños discapacitados	50 %	34,1	24,2
	Adecuaciones arquitectónicas de acceso universal	50 %	14,3	
Participación de los padres y de la comunidad	Escuela de padres	20 %	89,2	56,2
	Educación familiar	20 %	35,0	
	Involucramiento de padres en proyectos educativos	20 %	48,0	
	Interrelaciones entre organismos de la escuela y la comunidad	20 %	70,3	
	Instancias con las que sostiene alianzas estratégicas	20 %	38,7	
Violencia dentro de la escuela	Percepción de inseguridad dentro del centro educativo	20 %	62,3	76,0
	Inseguridad del docente (amenazas)	20 %	87,1	
	Inseguridad del docente (extorsiones)	20 %	92,1	
	Violencia del docente hacia el estudiante	20 %	95,4	
	Ambiente de violencia en la institución	20 %	43,1	



Componente	Indicador	Ponderación del indicador en el componente	Promedio por indicador	Puntaje promedio por componente
Dimensión 5: Entorno				
Inseguridad en la comunidad	Percepción de inseguridad fuera del centro educativo	33.4 %	17.6	56.3
	Gasto en vigilancia	33.3 %	87.9	
	Deserción por inseguridad	33.3 %	63.4	
Conectividad	Acceso a telefonía fija	25 %	30.9	46.8
	Acceso a internet	25 %	23.4	
	Vía de acceso al centro educativo	25 %	79.8	
	Calidad de las vías de acceso	25 %	53.3	
Riesgos del entorno	Riesgos geológicos	25 %	69.9	72.8
	Riesgo hidrometeorológico	25 %	52.3	
	Riesgos antrópicos	25 %	85.8	
	Medidas de seguridad ambiental mínima	25 %	83.0	

* Los ponderadores para este componente varían por tipo de escuela.

Nota: Para el cálculo del puntaje por dimensión, los componentes tienen la misma ponderación entre ellos. Para el cálculo del índice, las dimensiones tienen la misma ponderación entre ellas.

Al utilizar el índice de calidad escolar para realizar un *ranking* por escuela, entre los primeros 25 lugares (aquellos con puntaje mayor a 80.9) solo se hallan centros escolares católicos y escuelas de educación especial. No hay escuelas públicas regulares entre las primeras 25. De hecho, los centros escolares que obtienen los mejores puntajes en el índice de calidad escolar son las escuelas de educación especial, con un promedio de 70.8. Les siguen los centros escolares católicos, con una media de 64.9, casi 8 puntos arriba de las escuelas públicas regulares. El número de escuelas de educación especial es muy bajo, solamente hay 22 identificadas en la base de datos utilizada.

Adicionalmente, el índice confirma que existe una diferencia entre los puntajes alcanzados por las escuelas de la zona rural y urbana. Las escuelas rurales están rezagadas en 5.9 puntos en relación con las urbanas. Esto se explica por grandes diferencias en los componentes de conectividad, inclusión e infraestructura, donde las escuelas rurales están muy por debajo de los puntajes alcanzados en la zona urbana. Hay también diferencias notables en contra de las escuelas rurales en los componentes de liderazgo escolar, retención, recursos de aprendizaje, participación de la comunidad y riesgos del entorno. Por otro lado, las escuelas rurales muestran diferencias favorables en la seguridad de la comunidad y en el clima de violencia dentro de la escuela.

¿Qué es una buena escuela?

Una propuesta de índice de calidad escolar

Este documento propone una discusión alrededor de la pregunta ¿qué es una buena escuela?, analiza los desafíos que esta institución enfrenta en el mundo moderno y cómo la escuela, particularmente la escuela pública en El Salvador, los encara. Valorar de manera objetiva y sistemática la situación de las escuelas salvadoreñas y sus avances es una de las necesidades que surgen de la discusión. Ciertamente no todo lo que importa puede medirse, pero es difícil mejorar aquello que no se mide. Por ello, en esta ocasión proponemos un índice de calidad escolar que permite medir la situación relativa de cada escuela en cinco dimensiones centrales: desempeño institucional, desempeño de los alumnos, recursos para el aprendizaje, infraestructura y entorno. Este índice permitirá medir el impacto de políticas y proyectos, favorecerá la focalización de las intervenciones, dará insumos para la reflexión crítica de los diferentes actores vinculados a la calidad escolar, entre otros. Esperamos que este índice sea un insumo útil, alrededor del cual se proponga, construya y mejore, además de que favorezca espacios de diálogo en un tema de país como lo es la educación.