



Estudio analítico de la implementación inicial del programa Edúcame



**Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
Departamento de Estudios Económicos y Sociales**

Dra. Helga Cuéllar Marchelli, investigadora principal

Lic. Lissette Calderón

2008



**Organización de
Estados
Iberoamericanos**

Agradecimientos

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) a solicitud del Ministerio de Educación.

Agradecemos la colaboración de la Gerencia de Análisis e Información y el Instituto Edúcame del Ministerio de Educación; y la valiosa contribución de los coordinadores de programa, coordinadores de sede, tutores y estudiantes del programa Edúcame en la realización del estudio.

La edición y diagramación de este documento, fue responsabilidad de Yolanda Cabrera de González, editora de publicaciones de Fusades.

Índice

I.	Introducción	i
II.	Descripción del programa Edúcame	1
III.	El objetivo y el alcance del estudio	6
IV.	La rentabilidad de la inversión en la educación media	7
	IV.1 Metodología	9
	IV.2 Resultados	11
V.	Las valoraciones sobre la implementación del programa y su impacto potencial	14
	V.1 Metodología	14
	V.2 Resultados	17
	V.2.1 La oferta educativa del programa y la equidad en el acceso	17
	V.2.2 Los aspectos innovadores del programa	20
	a) La creación del Instituto Edúcame	20
	b) Las instituciones proveedoras de los servicios	21
	b.1) Las normas de funcionamiento	21
	b.2) Los sistemas de apoyo	22
	b.3) La disponibilidad de recursos complementarios	23
	b.4) La supervisión de las sedes	24
	b.5) El monitoreo y seguimiento del desempeño de las IPS	24
	b.6) La calidad de los servicios	25
	c) La certificación de tutores	26
	d) El mecanismo de cupos escolares	29
	V.2.3 Su impacto en el desarrollo nacional y la equidad social	30
	a) La perspectiva de los beneficiarios	30
	b) La visión de otros actores: funcionarios, personal gerencial y tutores	31
VI.	Conclusiones	32
	VI.1 La rentabilidad de la inversión en la educación media	32
	VI.2 Las valoraciones sobre la implementación del programa Edúcame	33
	VI.3 Impacto del programa Edúcame en el desarrollo nacional y la equidad social	34
VII.	Recomendaciones	35
	VII.1 Ampliar la equidad en el acceso de los más pobres a la educación flexible	35
	VII.2 Fortalecer el Instituto Edúcame	35

VII.3	Mejorar la provisión de los servicios y los sistemas de apoyo, monitoreo y seguimiento	35
a)	Revisar algunas normas de funcionamiento	35
b)	Elevar la calidad de la educación flexible	36
c)	Consolidar los sistemas de apoyo	36
d)	Asegurar que la supervisión y el monitoreo de los servicios de educación flexible sean efectivos	36
VII.4	Consolidar el proceso de certificación de tutores	37
VII.5	Mejorar el mecanismo de cupos escolares	37
VIII.	Anexos	38
Anexo 1.	Metodología para el análisis costo-beneficio del programa Edúcame	38
Anexo 2.	Alcance de la evaluación de impacto del programa Edúcame	39
i.	¿Qué es evaluación de impacto?	39
ii.	Sugerencias metodológicas para la evaluación de impacto del programa Edúcame	40
a)	Medición de impacto	40
b)	Variables e indicadores de impacto	41
c)	Tipo de evaluación y requerimientos de información	42
iii.	Proceso técnico de la evaluación de impacto	42
IX.	Bibliografía	43

Índice de cuadros

No.

1	Porcentaje de niños fuera del sistema educativo, por grupos de edad y área geográfica, 2006	1
2	Evolución de la matrícula del programa Edúcame por nivel educativo y grado	2
3	Canasta de precios - cupos del programa Edúcame, por modalidad educativa en 2007	3
4	Información general sobre la composición de la población muestral	10
5	Distribución de la población muestral por nivel educativo	10
6	Tasas de retorno a la educación según nivel educativo y área geográfica	11
7	Nivel educativo de los asalariados que se dedican a la enseñanza en el área rural	12
8	Participación en la investigación cualitativa	15
9	Composición de la muestra de sedes del programa Edúcame para la investigación cualitativa	16
10	Municipios y población a atender según condición de prioridad, 2005-2010	18
11	Sedes atendidas por el programa Edúcame, por condición de prioridad	19
12	Docentes certificados como tutores del programa Edúcame	27

Índice de gráficas

No.

1	Composición de alumnos del programa Edúcame por edad	2
2	Organigrama propuesto por el programa Edúcame	2
3	Instituciones proveedoras de servicios y número de sedes, diciembre de 2007	3
4	Tasas de retorno de la educación por nivel educativo	8
5	Salario mensual promedio de los asalariados rurales, por rama de actividad económica ...	12

Siglas utilizadas

ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
CIDEP	Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EDUCO	Educación con participación de la comunidad
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FIECA	Fundación Innovaciones Educativas Centroamericanas
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GOES	Gobierno de El Salvador
IPS	Instituciones Proveedoras de Servicios
ITCA	Instituto Tecnológico Centroamericano
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LMS	Learning Management System
MINED	Ministerio de Educación
PAEBA	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos
PAES	Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
SIRAI	Sistema de Información del Registro Académico Institucional
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UDB	Universidad Don Bosco
UEES	Universidad Evangélica de El Salvador
UFG	Universidad Francisco Gavidía
UGB	Universidad Gerardo Barrios
UNICO	Universidad Católica de Occidente
UNPES	Universidad Pedagógica de El Salvador
UTEC	Universidad Tecnológica
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

I. Introducción

El objetivo del Programa Edúcame es ofrecer servicios educativos flexibles gratuitos a los jóvenes y adultos de 15 años de edad o más, que abandonaron sus estudios en forma temprana y desean completar el tercer ciclo de educación básica y el bachillerato general. El programa también está dirigido a los jóvenes que están en el sistema educativo formal en situación de sobreedad. Este programa fue diseñado dentro del marco del Plan Nacional de Educación 2021 (Plan 2021), el cual establece como una de sus prioridades alcanzar once grados de escolaridad promedio para la población joven del país. Sus metas principales son aumentar el número de participantes en el sistema educativo y disminuir la sobreedad. Además, se espera que la inversión en el programa eleve el grado de formación académica de los jóvenes, a fin de que éstos puedan aspirar a trabajos mejor remunerados. Consecuentemente, los recursos se focalizan en los municipios en donde predominan índices de riesgo de secundaria incompleta y tasas de desempleo relativamente altas en la población.

La implementación de Edúcame se lleva a cabo a través del establecimiento de convenios con instituciones externas que son acreditadas para proveer servicios de educación flexible. Las instituciones implementadoras son responsables de promover y divulgar el programa, llevar un sistema adecuado de registro y control de los estudiantes, contratar a tutores acreditados para trabajar en el programa, escoger las sedes para las aulas de clase, proporcionar el mobiliario y el equipo que se necesite, administrar el material educativo y velar por que los estudiantes cumplan con todos los requisitos que el MINED exige para completar un grado o nivel de estudios.

En este informe se presentan los resultados de una evaluación formativa de la implementación inicial del programa Edúcame, a fin de fortalecer su capacidad para crear oportunidades de educación secundaria para la población en un marco de desarrollo nacional y equidad social.

El trabajo se concentró en la realización de un análisis sobre la rentabilidad de la inversión en la educación media en el país y en un estudio cualitativo para conocer las valoraciones de distintos actores acerca de la oferta educativa del programa y su efecto en la equidad en el acceso, sus aspectos innovadores, su impacto potencial, sus fortalezas y cómo éste se puede mejorar. El estudio examinó la implementación de dos modalidades de educación flexible: la acelerada y la semipresencial, ya que éstas constituyen el corazón del programa desde su inicio en 2005.

Al final del informe se presentan las conclusiones y recomendaciones para fortalecer el programa Edúcame y aumentar su impacto en la vida de los jóvenes y la sociedad.

II. Descripción del programa Edúcame

De acuerdo con la Constitución de la República (artículo 56), todo ciudadano tiene el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica, siendo el Ministerio de Educación, según el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (artículo 38), el encargado de fomentar y difundir la educación integral y crear las instituciones o servicios necesarios para cumplir sus finalidades.

Por otro lado, la Ley General de Educación (artículo 14) establece que es responsabilidad del Ministerio de Educación estudiar la deserción, repitencia y ausentismo escolar así como emprender las acciones necesarias para reducirlos. Ésta es la base legal sobre la que se fundamenta el programa Edúcame, el cual se enmarca dentro de la estrategia de impulso a modalidades flexibles de educación básica y media establecida dentro del Plan Nacional de Educación 2021, con el objetivo de que toda la población cuente con, al menos, once grados de escolaridad.

La necesidad de flexibilizar la oferta educativa surge en el contexto de bajas tasas de escolaridad en el ámbito nacional (5.8 años en 2006) y especialmente en el área rural (3.9 años en 2006)¹. La insuficiente oferta educativa, los costos asociados con la educación (directos y de oportunidad), así como los problemas de eficiencia interna del sistema educativo (deserción, repitencia y sobreedad) son factores que contribuyen a obtener estos resultados. Si bien la cobertura educativa ha aumentado en los últimos años, la tasa de matrícula neta aún es baja principalmente en educación media donde apenas alcanzó el 29.9% en 2006. Por otro lado, datos de la encuesta de hogares señalan que el 44.2% de los jóvenes que deberían estar estudiando bachillerato (entre 16 y 18 años) se encuentran fuera del sistema educativo (ver cuadro 1). El porcentaje aumenta entre los jóvenes mayores (de 19 a 23 años) y en el área rural.

¹ Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2006.

Cuadro 1
Porcentaje de niños fuera del sistema educativo, por grupos de edad y área geográfica, 2006

Edad	País	Urbano	Rural
4 a 6 años	41.8	32.9	51.9
7 a 9 años	7.1	4.9	9.7
10 a 12 años	5.4	2.5	9.0
13 a 15 años	17.6	9.6	28.0
16 a 18 años	44.2	32.3	59.3
19 a 23 años	77.6	70.4	88.2
Total	67.7	66.8	69.2

Fuente: Cálculos con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006. DIGESTYC.

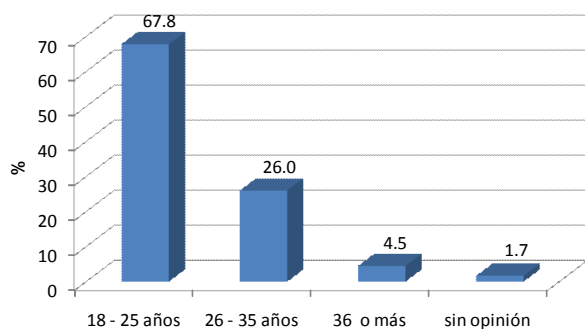
El programa Edúcame se creó para ofrecer servicios educativos en los niveles de tercer ciclo de educación básica y bachillerato general para quienes abandonaron el sistema educativo formal antes de concluir sus estudios y para quienes están dentro del sistema educativo pero tienen problemas de sobreedad. Inicialmente el programa estaba dirigido a jóvenes y adultos entre 15 y 35 años de edad, según lo establecido en el acuerdo de implementación del programa Edúcame². Sin embargo, una muestra de 1,545 estudiantes obtenida en 2007 para levantar un sondeo de evaluación del programa, reveló que aproximadamente el 4.5% cuentan con 36 años de edad o más³ (gráfica 1). Actualmente el programa está dirigido a jóvenes y adultos de 15 años de edad en adelante, con énfasis en los más jóvenes.

De acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Educación (MINED), la matrícula de alumnos en Edúcame creció en 263% entre 2006 y 2007, los grados que experimentaron mayor incremento durante dicho período fueron

² Ministerio de Educación. 2005. Acuerdo No.15 - 1489. San Salvador, 24 de noviembre de 2005. El requerimiento de edad para entrar al programa fue una solicitud del Banco Mundial, cuando se tenía la posibilidad de financiar el programa con préstamos.

³ Dicha muestra representa el 8.5% de la matrícula de estudiantes, en las modalidades acelerada y semipresencial registrada por las Instituciones Proveedoras de Servicios (IPS). Universidad Tecnológica de El Salvador (2008).

Gráfica 1
Composición de alumnos del programa Edúcame por edad (Porcentajes)



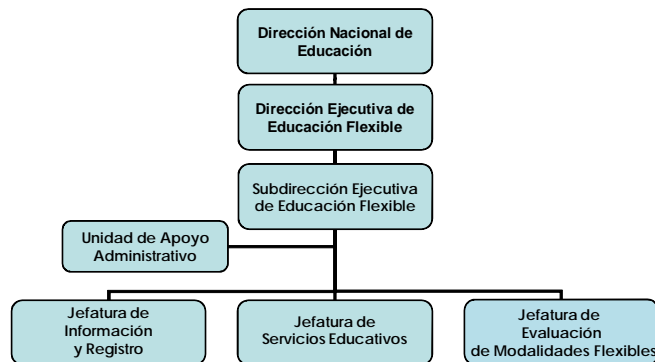
Nota: los porcentajes corresponden a una muestra de 1,545 alumnos que representaron el 8.5% de los estudiantes registrados por las IPS durante 2007.

Fuente: Informe de resultados de la primera fase del proyecto: "Sistema de monitoreo y seguimiento de las modalidades flexibles de educación". Universidad Tecnológica de El Salvador (2008).

octavo grado y segundo año de bachillerato (ver cuadro 2)⁴.

La organización administrativa propuesta inicialmente para el programa Edúcame se ilustra en la gráfica 2. Bajo este esquema, el programa

Gráfica 2
Organigrama propuesto para el programa Edúcame



Fuente: tomado de Modalidades Flexibles de Educación. Propuesta de Organización y Funciones. Ministerio de Educación (presentación en Power point).

queda adscrito a la Dirección Nacional de Educación y se compone por tres unidades: (a) la de información y registro a cargo de administrar la información relacionada con los estudiantes (recepción de documentos, estadísticas sobre promoción y certificación de estudiantes, etc.) (b) Unidad de servicios educativos, responsable de la parte técnica del programa (divulgación de normas y lineamientos, revisión de materiales educativos e informes técnicos, etc.). (c) Unidad de evaluación de modalidades flexibles, se le ha asignado la aplicación de pruebas de suficiencia, coordinar la aplicación de pruebas externas, desarrollar los procesos de certificación de tutores y acreditación de instituciones implementadoras de servicios, etc.

En 2006, a través de un Acuerdo Ministerial⁵, se creó el Instituto de Modalidades Flexibles, con la función de acreditar a los estudiantes egresados del programa; sin embargo, en 2008 éste se constituyó en el ente rector de la estrategia educativa de modalidades flexibles de educación. Se espera que este cambio le otorgue también mayor autonomía.

Para poner en funcionamiento el programa, el MINED se apoya en instituciones no gubernamentales.

Cuadro 2
Evolución de la matrícula del programa Edúcame por nivel educativo y grado

Grado/nivel	2006	2007
Tercer ciclo Básica	658	2,137
Séptimo grado	428	557
Octavo grado	230	1,060
Noveno grado		520
Educación media	3,202	11,870
Primer año	2,570	6,997
Segundo año	632	4,873
Total	3,860	14,007

Nota: corresponden al sector público. Los datos para 2007 son preliminares.

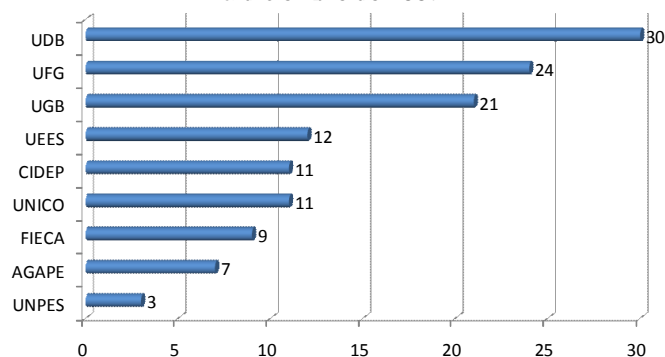
Fuente: Ministerio de Educación.

⁴ A diciembre de 2007, las Instituciones Proveedoras de Servicios (IPS) reportaron una matrícula de 18,263 alumnos en las modalidades acelerada y semipresencial, Universidad Tecnológica de El Salvador (2008).

⁵ Ministerio de Educación. 2006. Acuerdo Ministerial No.15 - 1047. San Salvador, 16 de octubre de 2006. Tomado de Ministerio de Educación (2007b).

mentales denominadas Instituciones Proveedoras de Servicios (IPS) utilizando el mecanismo de cupos escolares. Esta función puede ser desarrollada por asociaciones educativas, universidades, iglesias y organizaciones no gubernamentales. Para convertirse en una proveedora de servicios, las instituciones deben cumplir satisfactoriamente el proceso de acreditación en el que se evalúan ocho indicadores enfocados en tres áreas: administrativa, académica y movilización de recursos complementarios al programa. Una vez acreditadas, las IPS deben firmar un convenio con el MINED en el que se establecen sus funciones y alcance del trabajo. Durante la fase de implementación del programa se contrató a dos proveedoras de servicios: la Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP) y a la Universidad Don Bosco. A diciembre de 2007 el MINED estaba trabajando con nueve IPS y tenía en funcionamiento 128 sedes atendiendo las modalidades acelerada y semipresencial (gráfica 3).

Gráfica 3
Instituciones proveedoras de servicios y número de sedes, a diciembre de 2007



Fuente: Informe de resultados de la primera fase del proyecto: "Sistema de monitoreo y seguimiento de las modalidades flexibles de educación". Universidad Tecnológica de El Salvador (2008)

Los costos asociados con el programa Edúcame se registran en el cuadro 3. Dichos costos pueden dividirse en tres rubros principales: (a) El pago de docentes, representa el 70.9% del costo total por estudiante en cada nivel educativo

Cuadro 3
Canasta de precios - cupos del programa Edúcame, por modalidad educativa en 2007

Rubros por financiar	Educación acelerada				Educación semipresencial			
	Costo mensual por sección de 25 alumnos (US\$) (A)	Costo por sección por nivel (US \$) B = (A x 6)	Costo total por alumno por nivel C = (B / 25)		Costo mensual por sección de 25 alumnos (US\$) (A)	Costo por sección por nivel (US \$) B = (A x 8)	Costo total por alumno por nivel C = (B/25)	
			Monto	%			Monto	%
Pago de docentes	624.00	3,744.00	149.76	70.9	284.00	2,272.00	90.88	57.7
Costos de administración del programa								
Promoción y matrícula	8.33	50.00	2.00	0.9	6.25	50.00	2.00	1.3
Coordinación general del proyecto	25.00	150.00	6.00	2.8	25.00	200.00	8.00	5.1
Coordinación pedagógica de cada sede	30.00	180.00	7.20	3.4	30.00	240.00	9.60	6.1
Registro académico	10.00	60.00	2.40	1.1	10.00	80.00	3.20	2.0
Monitoreo y seguimiento de sedes	25.00	150.00	6.00	2.8	25.00	200.00	8.00	5.1
Material y uso de equipo	25.00	150.00	6.00	2.8	25.00	200.00	8.00	5.1
Apoyo contable	12.50	75.00	3.00	1.4	12.50	100.00	4.00	2.5
Costos de funcionamiento del programa								
Alquiler de local	20.00	120.00	4.80	2.3	20.00	160.00	6.40	4.1
Servicios básicos	10.00	60.00	2.40	1.1	5.00	40.00	1.60	1.0
Vigilancia	10.00	60.00	2.40	1.1	5.00	40.00	1.60	1.0
Costo alumno por nivel			191.96	90.9			143.28	90.9
Administración 10%			19.20	9.1			14.33	9.1
Costo total			211.16				157.61	
Costo mensual por alumno			35.19				19.70	

Nota: la unidad de medida de un cupo es el alumno que por conveniencia se agrupa en secciones de 25 estudiantes. Cada nivel tiene una duración de seis meses en el caso de educación acelerada y ocho meses en semipresencial.

Fuente: Gerencia de Análisis e Información, Ministerio de Educación.

en el caso de la educación acelerada, y el 57.7% en educación semipresencial. La tarifa por hora clase trabajada es de US\$3.55. La diferencia en el monto entre ambas modalidades radica en ciertos ajustes que se hacen a la tarifa por hora, la carga horaria y la duración de cada nivel⁶. (b) Los costos de administración del programa, que tienen mayor peso (27.2%) dentro de la estructura de costos de la educación semipresencial. (c) los costos de funcionamiento, son relativamente bajos. La asignación para pago de servicios básicos (agua y electricidad) y vigilancia se duplican para las sedes que atienden educación acelerada, debido a que tiene una mayor carga horaria mensual. Es importante mencionar que esta canasta de costos fue ajustada en enero y agosto de 2007.

El MINED transfiere a cada IPS un determinado monto por cada sección que atiende, dicho monto se calcula con base en la canasta de precios presentada en el cuadro 3 y bajo el supuesto que se atienden 25 estudiantes por sección.

La ejecución del programa actualmente se guía por un conjunto de normas plasmadas en ocho manuales de procedimientos que abarcan las áreas de responsabilidad de las IPS: promoción y divulgación del programa, selección de sedes y optimización del activo fijo, administración del recurso humano, desarrollo de un sistema de registro académico, gestión del servicio social, implementación de procesos de evaluación y certificación, y comunicación entre sedes, IPS y MINED.

Los docentes que participan en el programa deben cumplir dos condiciones iniciales: estar escalafonados y tener un área de especialización, pudiendo trabajar en el sector público o privado, también son elegibles los maestros jubilados. Los docentes deben iniciar un proceso de selección

⁶ En el caso de educación acelerada, a la tarifa por hora se le suma un incremento de 10% en concepto de inflación, la carga horaria mensual es de 160 horas (que es también el máximo de horas clase que puede asignársele al docente) y la duración de cada nivel es de seis meses. En el caso de educación semipresencial, cada hora se paga doble debido a que se trabaja durante el fin de semana, la carga horaria mensual es de 40 horas y cada nivel educativo dura ocho meses. A cada tutor se le puede asignar un máximo de 80 horas clase al mes.

en el que se buscan, entre otras, las siguientes características: la mística, la vocación docente, compromiso con la innovación pedagógica, que sean practicantes de la pedagogía de la diversidad, ser flexibles y sensibles ante los estudiantes con desventajas (sociales y pedagógicas).

El siguiente paso es aprobar un curso de capacitación que los certifique como tutores de Modalidades Flexibles de Educación que es impartido por una institución contratada por el MINED; hasta la fecha, el proceso de certificación ha sido desarrollado por algunas IPS. Es importante mencionar que los docentes certificados son contratados por las proveedoras de servicios y no por el ministerio. A diciembre de 2007 las IPS habían contratado 240 tutores⁷. Además de la capacitación inicial que certifica a los docentes como tutores, se prevé el desarrollo de capacitaciones para los docentes en servicio del programa, así como el establecimiento de un mecanismo de monitoreo y apoyo a los tutores, a fin de garantizar la calidad del proceso educativo.

Inicialmente quedó establecido, dentro del acuerdo de implementación del programa, que los servicios educativos se entregarían a través de tres tipos de modalidades flexibles: acelerada, semipresencial y educación en línea. Sin embargo, en 2007 se habían incorporado tres modalidades más: a distancia tradicional, nocturna y las pruebas de suficiencia⁸.

Educación acelerada: esta modalidad está diseñada para atender a los estudiantes en situación de vulnerabilidad del área rural, quienes se enfrentan a dos problemas: la sobreedad y la escasa oferta educativa. La metodología a utilizar se basa en el desarrollo de proyectos contando con un tutor diferente para cada materia. Un año lectivo puede completarse en seis meses, de manera que los estudiantes pueden alcanzar en menor tiempo el grado lectivo correspondiente. El horario para esta modalidad es de ocho horas

⁷ Universidad Tecnológica de El Salvador (2008).

⁸ Ministerio de Educación (2007a) Educación flexible en El Salvador (presentación en power point).

diarias, de lunes a viernes, de las cuales seis horas son presenciales y dos ex aula.

Educación semipresencial: permite continuar sus estudios a personas con compromisos laborales. En esta modalidad la carga horaria es de diez horas de tutoría a la semana, impartidas sábado o domingo, pudiendo escoger el horario más conveniente. Emplea la metodología de autoaprendizaje reforzándola con tareas ex aula. Cada año lectivo tiene una duración de ocho meses.

Educación en línea: requiere que los estudiantes se conecten a Internet durante dos horas diarias en el horario de su conveniencia, de manera que deberán contar con habilidades en el manejo de computadoras y paquetes informáticos. De no ser posible, pueden acceder a discos compactos para el desarrollo de los módulos, esta modalidad se basa en el autoaprendizaje. Cada año lectivo se completa en ocho meses. Esta modalidad aún no se encuentra funcionando, pero gracias a la colaboración del Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA), ya se cuenta con el diseño de la plataforma LMS (Learning Management System) y el diseño de los mediadores pedagógicos por cada asignatura y 77 docentes certificados como tutores virtuales.

Educación a distancia tradicional: cada grado se completa en 12 meses, cumpliendo con un horario de cinco horas clase el sábado o domingo.

Educación nocturna: las clases se imparten por la noche y cada grado puede completarse en 12 meses.

Prueba de suficiencia: es una prueba estandarizada que puede realizarse en cualquier momento que el solicitante lo requiera.

Con respecto a la metodología empleada, las modalidades flexibles de educación se basan en el principio de que el proceso de enseñanza puede acelerarse si se realizan las intervenciones de forma preventiva en la psicología del aprendizaje, la sociología de la educación y la pedagogía. Las características que poseen los estudiantes del programa, y que garantizan el éxito de las modalidades flexibles, son: tienen la motivación para nivelarse académicamente,

tienen mayor madurez y son más responsables.

La educación semipresencial y acelerada utilizan la metodología de autoaprendizaje y de proyectos, la cual promueve la búsqueda de soluciones a problemas y la formulación de respuestas a preguntas planteadas por los estudiantes. Los proyectos por desarrollar deben estar relacionados con la realidad y partir de los intereses de los alumnos, a fin de contextualizar el proceso de aprendizaje y motivar a los estudiantes. Esta metodología se basa en la interacción entre profesor y estudiante. El currículo que desarrolla es coherente con el utilizado en el sistema nacional de educación y está orientado hacia el logro de competencias. El aprendizaje en el aula se complementa con la asignación de tareas ex aula.

En el caso de la educación en línea, el proceso educativo se apoya en el uso de medios didácticos o tecnológicos (vídeo, audio, computadora, etc.) pues maestros y alumnos se encuentran separados físicamente. Además de determinar el contenido del curso, en este caso, el maestro debe adaptar el estilo de enseñanza a las necesidades y particularidades de un grupo heterogéneo, así como diseñar materiales didácticos que contribuyan al aprendizaje con autonomía.

El proceso educativo se complementa con materiales de apoyo, como: libros interactivos que faciliten el desarrollo de competencias para los estudiantes, guías para los docentes que les ayuden a desarrollar los proyectos, las competencias y a apoyar al estudiante en el desarrollo de los libros de texto.

Para efectos de evaluación se organizan las asignaturas en unidades de aprendizaje con una duración de entre cinco semanas (en el caso de educación acelerada) y seis semanas (en el caso de semipresencial). Se realizan tres evaluaciones dentro de cada unidad de aprendizaje, las dos primeras tienen una ponderación de 35%, mientras que la última tiene una ponderación de 30%⁹. El promedio de dichas

⁹ Las dos primeras evaluaciones pueden realizarse con base en el desarrollo de laboratorios, exposiciones, trabajos grupales o individuales, etc. La última consiste en una prueba escrita diseñada por el tutor.

evaluaciones tiene una ponderación de 80% de la nota final para los alumnos de tercer ciclo y primer año de bachillerato, y de 75% para los alumnos de segundo año de bachillerato. El porcentaje restante proviene de la nota obtenida al realizar la prueba de certificación de competencias¹⁰ que es administrada por el Instituto de Modalidades Flexibles o la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES), si se trata del segundo año de bachillerato.

La nota mínima para aprobar las asignaturas es de 5.0 en tercer ciclo y 6.0 en bachillerato. Los alumnos que después de haber realizado la PAES no alcancen la nota mínima de graduación pueden someterse a un examen de reposición de la prueba en la asignatura que se considere necesario. Además de realizar las pruebas establecidas y alcanzar la nota mínima, según la Ley General de Educación, es requisito concluir el servicio social estudiantil para graduarse como bachiller. En el caso de Edúcame, los estudiantes son exonerados del servicio social estudiantil si trabajan o tienen otras responsabilidades. En la práctica, varias IPS exigen el servicio social estudiantil por temor a incumplir con lo que manda la Ley.

III. El objetivo y el alcance del estudio

El objetivo del estudio es evaluar la implementación inicial del programa Edúcame a fin de fortalecer su capacidad para crear oportunidades de educación secundaria para la población, en un marco de desarrollo nacional y de equidad social.

El trabajo se concentra en examinar la implementación de dos modalidades de educación flexible: la acelerada y la semipresencial, ya que éstas constituyen el corazón del programa desde su inicio en 2005.

¹⁰ Esta prueba se realiza al final del año lectivo e incluye material de las cinco asignaturas: lenguaje y literatura, ciencias naturales, matemáticas, estudios sociales e inglés.

La realización del trabajo requirió la revisión de informes previos acerca de Edúcame, alguna documentación relevante y las estadísticas existentes.

La evaluación intenta dar respuesta a cinco preguntas principales:

1. ¿Cuál es el costo-beneficio del programa?
2. ¿En qué medida la oferta de servicios del programa Edúcame contribuye a aumentar la equidad en el acceso a la educación media?
3. ¿Cuáles son los aspectos innovadores del programa?
4. ¿Cuál es la valoración que tienen diferentes actores sobre el impacto potencial del programa en el desarrollo nacional y la equidad social?
5. ¿Cuáles son las fortalezas del programa y qué aspectos se deben mejorar para aumentar su impacto potencial?

Para responder a la pregunta 1, se consideró la posibilidad de llevar a cabo un análisis costo-beneficio del programa; pero, al examinar la información disponible, se constató que en este momento no existe una base de datos adecuada para realizar tal ejercicio. De allí que se optó, por incluir en este informe un análisis sobre la rentabilidad de la inversión de la educación media en el país. Para ello se estimaron las tasas de retorno de la educación según el nivel de escolaridad, usando el modelo general de Mincer y se reflexionó sobre este resultado tomando en cuenta las restricciones de dicho modelo (véase sección IV.1). Además, la descripción de la metodología del análisis costo-beneficio del programa que se podría realizar cuando se encuentre disponible la información que éste requiere, se encuentra en la sección de anexos. Dicha sección incluye, además, algunas sugerencias metodológicas que definen el alcance que podría tener una evaluación de impacto del programa Edúcame.

Un estudio cualitativo sirvió de base para responder a las preguntas de evaluación 2, 3, 4 y

5. Éste capturó, a través de entrevistas semiestructuradas y grupos focales, las valoraciones acerca de la implementación y el impacto potencial del programa Edúcame, que tienen distintos actores, tales como: los funcionarios clave que están vinculados con su diseño y ejecución, el personal gerencial de las instituciones proveedores de servicios, los tutores y los beneficiarios. La metodología de la investigación cualitativa que se usó en el estudio y sus limitaciones se explican detalladamente en la sección IV.

IV. La rentabilidad de la inversión en la educación media

Invertir en la educación media¹¹ es importante por múltiples razones. A diferencia de la educación básica, el nivel de media contribuye a desarrollar el potencial de las personas para incorporarse a la sociedad, desempeñar exitosamente una ocupación y/o continuar su formación universitaria o técnica superior. Debido a los rápidos cambios tecnológicos y las nuevas formas de organizar la producción, la educación básica¹² ya no es suficiente para desarrollar las habilidades y destrezas que el mercado laboral exige. A medida que la producción y el desarrollo de las empresas tienen un creciente contenido intelectual, éstas demandan cada vez más recurso humano con buena formación en matemática y lenguaje, y que además sean creativos, capaces de resolver problemas, tolerantes al riesgo y puedan comunicarse efectivamente y trabajar en equipo. Es claro que en las sociedades basadas en el conocimiento, el crecimiento económico depende cada vez más de los incrementos en la productividad a través de la innovación y la transferencia de nuevas tecnologías; pero éstas pueden aprovecharse al máximo en la medida que existe un porcentaje alto de la población con educación media completa (World Bank, 2005; Moura Castro et al, 2000).

¹¹ La educación media comprende de 10 a 12 años de escolaridad ("upper secondary").

¹² La educación básica comprende de uno a nueve años de escolaridad.

Desde una perspectiva social, la inversión en la educación media tiene un impacto positivo en el desarrollo y la equidad (World Bank, op. cit.). A mayor nivel de escolaridad mayor es el nivel de ingreso esperado en el futuro. De allí que expandir el acceso a la educación media puede contribuir a ampliar las oportunidades económicas de las personas y a reducir la pobreza. Elevar el nivel de escolaridad también se traduce en mejoras en la salud, independientemente de otros factores, como el nivel de ingreso, la raza o las características sociales de la población; e incluso ha demostrado ser una estrategia efectiva para prevenir el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) adquirida. Además, lograr que las mujeres alcancen un nivel educativo que sea, al menos, equivalente al de media, ha demostrado tener repercusiones beneficiosas no sólo en la salud y la educación de sus familias, sino también en la promoción de la igualdad de género (Malhotra et al, 2003). Esto a su vez permite generar una mayor autonomía en la vida de las mujeres y en su capacidad para decidir su propio destino y su forma de participación en la economía y la sociedad.

En el ámbito internacional existe una tendencia muy fuerte para ampliar la cobertura y la calidad de este nivel educativo, y El Salvador no es la excepción. El Plan Nacional de Educación 2021 está orientado a mejorar la educación para poder enfrentar los desafíos de superar la pobreza, mejorar la productividad y promover el desarrollo y la democracia. Y uno de sus objetivos es lograr que toda la población salvadoreña tenga la opción de completar la educación media, o bien, once grados de educación formal. Dentro de este marco de política educativa surge el programa Edúcame, que es la estrategia diseñada para atender las necesidades de formación de los jóvenes y adultos que tuvieron que abandonar la escuela prematuramente. En el fondo, el plan de educación parte del principio de que para poder crecer y mejorar la calidad de vida de la población se debe invertir en la educación media.

Si bien es cierto hay consenso en que la inversión en educación tiene un impacto positivo en la economía y la sociedad, no todos los beneficios de este tipo de inversión se pueden medir. Es difícil saber con exactitud a cuánto ascienden las

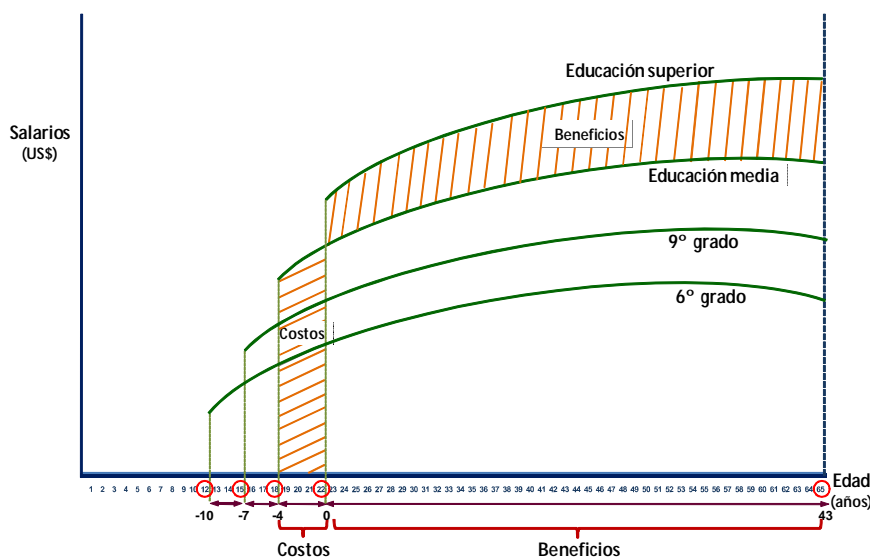
mejoras en la salud, la igualdad de género y la construcción de la ciudadanía y la democracia entre otras externalidades, que se pueden impulsar a través de la educación. Sin embargo, el efecto directo más palpable es el incremento en el flujo de ingresos de las personas a medida que éstas acumulan un mayor número de años de estudio. Aquí se asume que los salarios de los individuos reflejan una mayor productividad en el trabajo, que está asociada con su nivel de formación. Esto es consistente con la teoría del capital humano, en donde los retornos de la educación aumentan en la medida que el acervo de habilidades y conocimientos de las personas que se adquiere a través del aprendizaje es mayor (Becker, 1964; Schultz, 1961).

Los retornos de la educación en el tiempo, medidos a través de mayores ingresos, están correlacionados positivamente con el nivel de escolaridad (gráfica 4). Aunque los ingresos aumentan con el nivel educativo adquirido y la experiencia, la curva de ingresos de un individuo con un nivel de educación de seis grados (primaria) que participa en el mercado laboral

hasta tener la edad de su jubilación (65 años), es inferior a la de un individuo con un nivel educativo más alto. Si el diferencial en los ingresos de un estudiante de media que continúa estudios superiores se debe únicamente a su educación, puede deducirse que sus ingresos adicionales a lo largo de su vida laboral miden los beneficios económicos de esa inversión. Estos beneficios deben compararse con los costos de la educación, incluyendo el costo de oportunidad de haber decidido estudiar en lugar de trabajar. Y al estimar la tasa de retorno de la inversión en educación, ésta sería equivalente a la tasa de interés en donde el valor presente de los beneficios y los costos son iguales.

A continuación se calculan las tasas de retorno de la educación media en el país y cómo ésta se compara con la correspondiente a otros niveles educativos, a fin de conocer una primera aproximación acerca del grado de rentabilidad de la inversión en este nivel y en qué medida esto justifica la implementación del programa Edúcame.

Gráfica 4
Tasas de retorno de la educación por nivel educativo



Fuente: Elaborado con base en Psacharopoulos (1981), p. 22. El gráfico original muestra las curvas de las tasas de retorno de educación media y superior.

IV.1 Metodología

En este apartado se calcula la tasa de retorno a la inversión en educación utilizando para ello el método de la función de ingresos, cuya expresión formal corresponde a la ecuación básica de Mincer (1974) presentada en (1)

$$\ln w(S_i, E_i) = \beta_{0i} + \beta_{1i} S_i + \beta_{2i} E_i + \beta_{3i} E_i^2 + \mu_i \quad (1)$$

En donde: $\ln w$ es igual al logaritmo natural de los salarios, S representa el nivel de escolaridad y E la experiencia laboral, β_{1i} es igual a la tasa de retorno de la educación y μ es el término de error que se deriva de la ecuación de regresión.

El modelo de Mincer se basa en la teoría del capital humano, la cual parte del principio de que la capacidad productiva de las personas es generadora de ingresos en la economía. La ecuación de Mincer ayuda a explicar cómo el mercado de trabajo remunera la productividad de las personas atribuida al nivel educativo y la experiencia laboral. El modelo parte de los siguientes supuestos: 1. los individuos tienen habilidades y oportunidades idénticas; 2. el mercado es perfectamente predecible y las ocupaciones difieren en función de la cantidad de entrenamiento que requieren; 3. se asume que el costo de la educación equivale al valor de los salarios que se dejan de percibir mientras se está en la escuela; y, 4. los individuos necesitan compensaciones salariales diferenciadas para trabajar en ocupaciones que exigen un mayor nivel de capacitación.

Según la ecuación de Mincer, el coeficiente de los años de escolaridad equivale a la tasa de retorno de la educación. Este coeficiente es igual al porcentaje de incremento en los salarios a lo largo de la vida productiva, asociado con un nivel educativo adicional. La tasa de retorno de la educación se compara con la tasa de interés que determina el nivel óptimo de inversión en capital humano, asumiendo que el ambiente económico no cambia. Sin embargo, es importante señalar

que este modelo no toma en cuenta otros determinantes de los ingresos tales como el costo directo de la educación, los impuestos, el tiempo de la vida productiva y la incertidumbre sobre los ingresos futuros que las personas enfrentan al momento de decidir estudiar en lugar de trabajar. La ecuación de Mincer está basada en la certidumbre perfecta acerca de lo que ocurrirá a lo largo de la vida laboral, pero la decisión de continuar en la escuela depende de las condiciones actuales y futuras del mercado laboral. El modelo de Mincer es suficiente para poder explicar la relación que existe entre el nivel de ingreso y los años de estudio controlando por otras variables, sin tomar en cuenta la opción de valor adicional que implica completar un nivel educativo adicional (Heckman, et al., 2006 y 2003). Por ejemplo, las tasas de retorno de la inversión en la educación media serían mayores si se sumara el valor que representa la probabilidad de obtener ingresos mayores que gana una persona si opta por continuar una carrera universitaria o técnica y graduarse.

Para fines de este análisis a la ecuación 1 se le añadió la variable número de horas trabajadas al mes como factor compensatorio como se muestra en (2).

$$\ln w = \beta_0 + \beta_1 S + \beta_2 E + \beta_3 E^2 + \beta_4 H + \mu \quad (2)$$

La ecuación 2 busca estimar el incremento marginal en el salario al cursar un año educativo adicional, sin distinguir en qué nivel educativo se encuentra la persona. Se espera que los coeficientes β_1, β_2 y β_3 sean positivos indicando que a mayor escolaridad, experiencia potencial y horas trabajadas mayor, es el salario obtenido.

Además se utilizó una versión ampliada de la ecuación de Mincer (3), con el objetivo de estimar el diferencial en la tasa de retorno que se obtiene al completar un nivel educativo adicional. Para ello se sustituyó la variable años de escolaridad (S) de la ecuación (1) por variables dicótomas que indican si la persona ha completado al menos su educación primaria (D_p), básica (D_b), media

(Dm), si posee educación técnica completa¹³ o ha iniciado su educación superior (Dt), o si ha completado la educación superior (Ds).

$$\ln w = \beta_0 + \beta_1 Dp + \beta_2 Db + \beta_3 Dm + \beta_4 Dt + \beta_5 Ds + \beta_6 E + \beta_7 E^2 + \beta_8 H + \mu \quad (3)$$

Las ecuaciones 2 y 3 se corrieron utilizando datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples recolectada durante 2006, la cual es representativa tanto para el área urbana como rural. Para el cálculo de las tasas de retorno la muestra se restringe a los ocupados con una edad de 15 años o más y que reportan un salario mayor que cero, se eliminaron de la muestra los familiares no remunerados. La composición de la muestra utilizada en este ejercicio se muestra en el cuadro 4.

La edad promedio de la población muestral es de aproximadamente 38 años y el 64.4% vive en el área urbana. La escolaridad promedio de los ocupados urbanos casi duplica a la rural, reproduciendo el mismo patrón que se observa en el ámbito nacional. Por otro lado, el salario promedio supera al salario mínimo en el sector comercio y servicios (US\$183), en el caso del área urbana, y al salario mínimo agropecuario (US\$111.60), en el caso del área rural. Con respecto a la categoría ocupacional, la muestra se compone principalmente de asalariados y trabajadores por cuenta propia.

Al examinar la distribución de la población muestral por el nivel educativo más alto que ha alcanzado

(cuadro 5), se observa que los trabajadores del área rural son los que poseen los niveles de escolaridad más bajos. El 22.7% de los trabajadores rurales no han completado ni el primer grado, mientras que el porcentaje se reduce a 8.1% entre los urbanos. Por otro lado, uno de cada cuatro trabajadores urbanos ha completado su bachillerato, mientras que en el área rural solo el 8.3% lo ha hecho.

Cuadro 4
Información general sobre la composición de la población muestral

Características de la población	País	Urbano	Rural
Edad promedio	37.7	38.0	37.3
Distribución por área geográfica	100	64.4	35.6
Escolaridad promedio	7.3	8.8	4.7
Salario mensual promedio (US\$)	246.13	295.03	157.69
Horas promedio mensuales trabajadas	184.8	188.8	177.8
Ocupación laboral (%)			
Patrono	4.4	5.2	3.0
Cuenta propia	29.6	27.4	33.6
Asalariados	60.0	62.1	56.1
Servicio doméstico	5.7	5.0	6.9
Otros	0.4	0.4	0.4

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006. DIGESTYC.

Cuadro 5
Distribución de la población muestral por nivel educativo (Porcentajes)

Nivel educativo	País	Urbano	Rural
Sin educación	13.3	8.1	22.7
Sin completar primaria	24.6	18.1	36.3
Primaria completa	17.3	16.5	18.7
Básica completa	16.1	18.2	12.3
Media completa	19.0	24.8	8.3
Técnica superior	4.3	6.0	1.2
Universidad completa o más	5.6	8.4	0.5
	100	100	100

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006. DIGESTYC.

¹³ En este documento se consideran tres años de educación técnica.

IV.2 Resultados

Los parámetros obtenidos a partir de la estimación de los modelos (2) y (3) tienen los signos esperados y son estadísticamente significativos. En el cuadro 6 se presentan las tasas de retorno a la educación calculadas a partir de los resultados obtenidos al resolver ambas ecuaciones.

En la primera línea se reporta el incremento en el salario al cursar un año de estudios adicional, independientemente del nivel educativo de que se trate. Las cifras muestran que en el área urbana el incremento en el salario al completar un año más de estudios es 10.1%, mientras que en el área rural dicho incremento es de 7.2%, de manera que la inversión en educación tiene un retorno relativamente más alto en el mercado laboral urbano en relación con el rural. En la segunda parte del cuadro 6 se presentan las tasas de retorno que se obtienen al ir aumentando el nivel educativo estudiado, es decir, al pasar de tener educación primaria completa a educación básica completa y así sucesivamente.

Los datos agregados de país y para el área urbana indican que el incremento marginal en el salario aumenta gradualmente a medida que los trabajadores completan un nivel educativo más alto. También se observa que el retorno por concluir estudios universitarios o de postgrado

es considerablemente más alto que si el trabajador estudia una carrera técnica superior o inicia su educación universitaria sin terminarla. En el área urbana el incremento marginal en el salario para un trabajador que ha completado la universidad frente a uno que cuenta con educación técnica es de 5.9 puntos porcentuales, pasando de 15.9% a 21.8%. Estos resultados son consistentes con la estimación de tasas de retorno de Calderón (2004) realizada con datos de la encuesta de hogares 2003.

En el área rural la dinámica es diferente. Los retornos a la educación aumentan gradualmente hasta completar el bachillerato, y se obtiene un retorno inusualmente alto, incluso mayor que en el área urbana, en caso de poseer educación técnica completa o haber iniciado la universidad. Mientras que finalizar la educación universitaria es poco retribuido, probablemente esto se deba a que las oportunidades son limitadas para los profesionales en las zonas rurales. Este hallazgo también es similar a los resultados obtenidos por Calderón (Op cit.). Al explorar la muestra para conocer quiénes son los trabajadores rurales con educación técnica superior se observa que este grupo está compuesto principalmente por asalariados (88.9%) que laboran en las ramas de enseñanza (62.9%), servicios comunales, sociales y de salud (16.9%) e industria (6.3%).

En el caso de la enseñanza¹⁴, el sueldo promedio mensual de los asalariados es de US\$359.82; y éste resulta ser el salario promedio más alto en comparación con el reportado por el resto de ramas económicas en la zona rural (gráfica 5). Pero esto no es así en comparación con el de sus pares urbanos cuyo salario promedio es más alto (US\$426.50). Liang (2003) obtuvo resultados similares y concluye que la diferencia en salarios en detrimento de los docentes rurales podría

¹⁴ Según las ramas de actividad económica utilizadas por la encuesta de hogares y que corresponde CIU, la categoría enseñanza incluye a todas las personas que se dedican a esa labor, independientemente de su nivel académico.

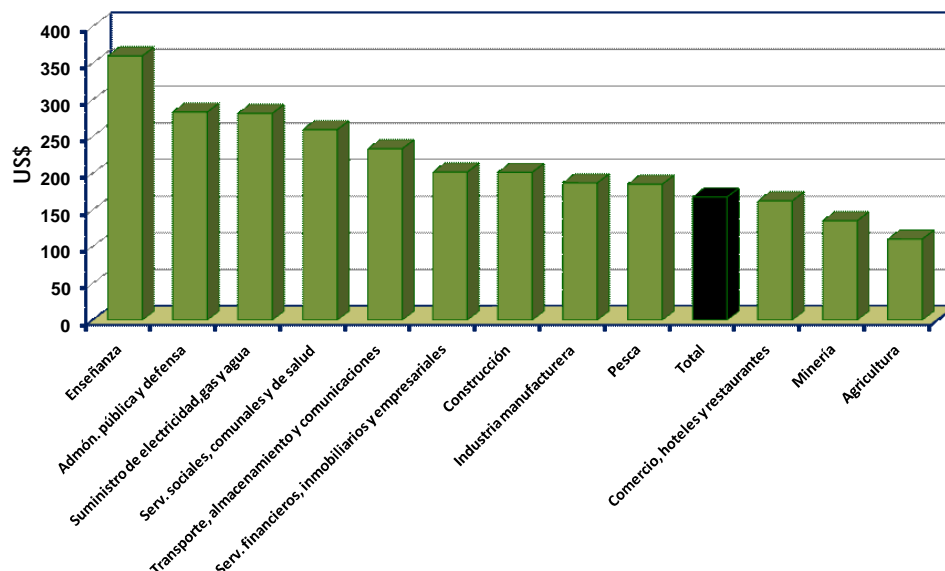
Cuadro 6

Tasas de retorno a la educación según nivel educativo y área geográfica

	Total país	Urbano	Rural
Un año educativo adicional	10.2	10.1	7.2
Por nivel educativo:			
Primaria completa	4.4	3.3	3.8
Básica completa	7.1	5.7	7.5
Media completa	12.0	11.9	8.1
Técnica superior	17.6	15.9	26.4
Universidad completa o más	20.8	21.8	1.5

Fuente: Cálculos propios con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006. DIGESTYC.

Gráfica 5
Salario mensual promedio de los asalariados rurales,
por rama de actividad económica



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006. DIGESTYC.

deberse a que tienen menor acceso a capacitación y menos oportunidades de escalar en la carrera administrativa. Sin embargo, esta conclusión solamente explica lo que puede estar ocurriendo a una tercera parte de los asalariados en la rama de enseñanza con pocos años de escolaridad o que apenas han completado la educación media.

Para el 68.7% de los asalariados en la rama de enseñanza de la zona rural que han completado el nivel de educación técnica superior o universitaria; es decir tiene tres años o más de formación después del bachillerato, la situación es diferente (cuadro 7). Su nivel académico les permite optar al título de profesor, que es el requisito mínimo para ejercer la docencia; y, por ende, su nivel salarial es comparable con el de sus homólogos de la zona urbana. El salario para un profesor en el área rural se incrementa en 14.2% (pasando a US\$410.90) con respecto al salario promedio en la rama de enseñanza, y prácticamente se equipara con el salario promedio de los profesores urbanos (US\$413.5). Esto puede deberse a que de acuerdo con la Ley de la Carrera Docente, al salario base de los

Cuadro 7
Nivel educativo de los asalariados que se dedican a la
enseñanza en el área rural

Nivel educativo	Porcentaje
Menos de 5 años de escolaridad	2.3
Primaria completa	3.9
Básica completa	11.9
Media completa	13.3
Técnica superior completa	56.1
Superior completa	12.6
Total	100

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006, DIGESTYC.

maestros puede sumarse un sobresueldo, dependiendo de si trabaja en áreas rurales y de difícil acceso. Los sobresueldos también se asignan en función del cargo que el docente desempeña en la escuela, si atiende doble sección y si ha desempeñado satisfactoriamente cargos administrativos por un período de diez años consecutivos.

En los últimos años el gobierno ha hecho un esfuerzo por aumentar la cobertura educativa en el área rural. La estrategia utilizada se ha dirigido en dos direcciones: el aumento de la oferta, a través del desarrollo de programas como Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) y el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), y el estímulo a la demanda, promoviendo en las escuelas programas nutricionales, de salud, entrega de útiles escolares, etc. En el caso de EDUCO, la expansión de cobertura se ha logrado aumentando el número de secciones y de docentes. Por ejemplo, el número de secciones EDUCO aumentó de 3,554 en 1995 a 11,222 en 2002. Esto, sin duda, ha incrementado las oportunidades laborales y la rentabilidad de la inversión en educación (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL, 2006), sobre todo para los profesores titulados, en comparación con otros asalariados del área rural que trabajan en la enseñanza y otras ramas de ocupación.

Finalmente, se observa que los retornos a la educación primaria y básica son menores en el área urbana en relación con la rural. A manera de hipótesis podría plantearse que el mercado laboral urbano ha elevado la exigencia en cuanto al nivel de escolaridad que requiere de los trabajadores, siendo el bachillerato un requisito mínimo para ingresar al sector formal de la economía. Esto es consistente con los retornos mayores que reporta la educación media, los cuales pueden deberse a los cambios en las competencias requeridas para incorporarse al mercado laboral a partir de la introducción de nuevas tecnologías y formas diferentes de organizar la producción y el trabajo.

Un aspecto por destacar es que las tasas de retorno relativamente altas de la educación técnica superior y universitaria constituyen un incentivo para que los jóvenes decidan completar

el bachillerato. Es, en este sentido, que la importancia de la educación media se hace evidente, ya que no sólo facilita la transición al mercado laboral sino también es un requisito para poder continuar estudios superiores y poder aspirar a empleos mejor remunerados. No obstante, para muchos jóvenes completar la secundaria y avanzar hacia la educación superior requiere reducir los costos esperados de continuar en esta dirección. No todos los jóvenes tienen la misma capacidad económica para financiar su educación y por eso abandonan la escuela en forma temprana y se ven obligados a comenzar su vida laboral.

Sin lugar a dudas, para aumentar la rentabilidad de la educación media hay que reducir su costo y aumentar las expectativas de empleo bien remunerados en el futuro (Fusades, 2003, pág.xiii). Para lograr lo primero, es fundamental fortalecer la calidad de la educación básica para volver menos difícil la educación posterior; y, por lo tanto, menos costosa. También se podría establecer un sistema de becas y subsidios focalizados que ayuden a cubrir total o parcialmente los costos directos de asistir a la escuela, tales como: matrícula, libros, útiles, uniforme, zapatos, transporte y alimentación. Otra estrategia es la de eliminar los cobros de matrícula y cuotas escolares en todas las instituciones públicas de educación media, como se está haciendo actualmente a través del establecimiento de una política de gratuidad. El desafío está en saber responder al reto de elevar la escolaridad promedio nacional, al menos hasta el nivel de la educación media de una manera efectiva pero también se deben ampliar las oportunidades laborales de la población en todos los contextos. En definitiva, la rentabilidad esperada de la educación depende no sólo de cuánto cuesta formarse sino también de la demanda de empleo calificado que la misma dinámica de la economía exija.

V. Las valoraciones sobre la implementación del programa y su impacto potencial

El Salvador enfrenta problemas de calidad e inequidad en el acceso a la educación media que deben ser superados mejorando la eficiencia y la movilización de recursos. Es aquí en donde iniciativas como el programa Edúcame se vuelven oportunas y justifican su mejoramiento y expansión. No obstante, los modelos alternativos para expandir el acceso a la educación media, como Edúcame, son viables en la medida que tengan un balance apropiado entre los costos y la calidad de los servicios educativos que ofrecen.

Muchos de estos programas son usualmente de bajo costo por estudiante y atienden a población con dificultades socio económicas¹⁵ que ha estado fuera de la escuela muchos años y se caracteriza por tener necesidades de aprendizaje peculiares que demandan una atención especial. Según Di Gropello (2006), esta combinación los vuelve vulnerables a convertirse en opciones de formación de segunda categoría. De allí que para que el impacto de estos programas sea palpable es esencial garantizar que su relativo bajo costo no ocurra en detrimento de su calidad. La clave está en conocer suficientemente las peculiaridades de la población objetivo, contar con maestros capacitados para facilitar procesos de aprendizaje en este tipo de población, mantener suficiente contacto entre estudiantes y docentes y trabajar con metodología educativa apropiada. A esto se suma la necesidad de que predomine la apreciación compartida de que la calidad educativa del programa alternativo es comparable con la correspondiente a la ofrecida por el sistema tradicional. También es crucial minimizar la complejidad inherente a este tipo de programas a través de su diseño e implementación. De lo que se trata es de asegurar que éstos sean costo-efectivos y sus impactos, en la vida de los jóvenes y el desarrollo del país, sean positivos.

¹⁵ Usualmente estos programas atienden a población pobre y/o marginada socialmente, como por ejemplo: jóvenes con problemas de drogas y alcohol, pandilleros, prostitutas y homosexuales.

Tomando en cuenta las virtudes y los riesgos asociados con la implementación de programas alternativos para ampliar el acceso a la educación media, se realizó una evaluación cualitativa del programa Edúcame. La evaluación ha permitido identificar las fortalezas y limitaciones del programa desde una perspectiva holística, con el propósito de hacer recomendaciones para mejorarlo. Seguidamente se describe la metodología de investigación utilizada y se presentan las valoraciones que los distintos participantes del programa Edúcame tienen sobre su implementación y su impacto potencial en los beneficiarios y el desarrollo nacional.

V.1 Metodología

La investigación cualitativa se concentró en conocer en qué medida el programa promueve la equidad en el acceso a la educación media y cuál es la valoración que tienen diferentes actores sobre sus aspectos más innovadores y su impacto potencial en el desarrollo nacional y la equidad social. Cuando es oportuno, dichas valoraciones han sido enriquecidas con la información disponible a través de las evaluaciones previas del programa y la propia observación.

Para su realización se revisaron documentos del programa, informes de evaluaciones previas y otra literatura relacionada con el tema. También se llevaron a cabo 49 entrevistas semiestructuradas¹⁶ a: funcionarios del MINED, personal gerencial de las nueve IPS que ejecutan el programa, coordinadores de sedes, coordinadores regionales y tutores. Para obtener

¹⁶ Las entrevistas semiestructuradas se basan en una guía temática que indica las preguntas a formular. A todos los actores se les hicieron las mismas preguntas en el mismo orden para aumentar el grado de comparación entre las respuestas, reducir la posibilidad de sesgo de los entrevistadores y facilitar la organización y el análisis de la información en función de los temas principales a abordar en la evaluación. Todas las preguntas fueron redactadas en un formato abierto.

las valoraciones de los beneficiarios se organizaron siete grupos focales con estudiantes de distintas sedes, tres grupos con la modalidad acelerada, tres con la semipresencial más un grupo de bachilleres graduados a través del programa. El detalle sobre el tipo de actor y cuántos participaron en la investigación se muestra en el cuadro 8.

Cuadro 8
Participantes en la investigación cualitativa

Actor	Participantes
Funcionarios del MINED	7
Coordinadores de IPS *	10
Coordinadores de sede	11
Coordinadores regionales **	2
Tutores	19
Estudiantes en formación ***	36
Estudiantes graduados	12
Total de participantes	97

* La UFG tiene dos coordinadores generales, uno administra el programa ejecutado con fondos GOES y el otro con fondos de fideicomiso.

** Se refiere a un coordinador regional de la UGB y otro de FIECA.

*** Seis estudiantes por cada grupo focal

Fuente: Elaboración propia

La investigación cualitativa incluyó visitas a 11 sedes en donde funciona el programa para conocer de cerca su funcionamiento y sus aspectos innovadores. Se seleccionó una muestra de sedes que pudiera representar casos de estudio heterogéneos. A esta estrategia para seleccionar la muestra se le conoce como "máximum variation sampling"; y permite documentar experiencias de implementación del programa únicas o diversas que emergen al adaptarlas a diferentes contextos. También ayuda a identificar y explorar patrones comunes que resultan ser significativos por aparecer en una

muestra heterogénea (Patton, 1990). De ese modo, es posible examinar algunas de las fortalezas y posibles limitaciones del programa Edúcame, tomando en cuenta la complejidad que encierra su implementación. El análisis parte del principio de que las respuestas basadas en percepciones de los distintos participantes en la investigación son útiles para examinar las variaciones en la forma cómo se ejecuta y funciona el programa Edúcame; y, de ese modo, poder hacer recomendaciones para mejorarlo.

Las sedes fueron seleccionadas por el equipo investigador en conjunto con los técnicos del Instituto Edúcame. Los criterios de selección de las sedes fueron: la IPS responsable, la ubicación geográfica, la modalidad de educación flexible ofrecida, el tamaño de la población atendida, el tiempo de vida en el programa, el Índice Edúcame¹⁷ y el tipo de sede. Este último se refiere a si la infraestructura correspondía a una institución educativa pública o privada, una empresa, una casa parroquial u otro espacio físico.

La muestra quedó compuesta por 11 sedes de ocho IPS, de las cuales siete eran de la modalidad semipresencial, dos de acelerada y dos de ambas modalidades. Por razones de tiempo no fue posible visitar al menos una sede de la Fundación Innovaciones Educativas Centroamericanas (FIECA), que es la IPS que tiene menos tiempo de ejecutar el programa Edúcame, un menor número de beneficiarios y la mayoría de sus sedes se encuentra en zonas rurales remotas y dispersas en el territorio. En todas las sedes se condujeron entrevistas semiestructuradas a todos los coordinadores de sedes y algunos tutores; y, en seis de ellas, se llevaron a cabo grupos focales con estudiantes. La composición de la muestra de sedes para la investigación cualitativa se presenta en el cuadro 9.

¹⁷ El Índice Edúcame identifica los municipios con mayor o menor déficit de empleabilidad y mayor riesgo de secundaria incompleta en los jóvenes de 19 a 25 años de edad de los municipios del país. Una breve explicación sobre el método de cálculo de este índice y su interpretación se encuentra en el apartado V.2.1 de este informe.

Cuadro 9
Composición de la muestra de sedes del programa Edúcame
para la investigación cualitativa

IPS	Departamento	Municipio	Sede	Modalidad	Zona	Año de inicio	# de alumnos	Índice Edúcame	Prioridad	Personas entrevistadas
UDB	San Salvador	Soyapango	Wall Mart	Semipresencial	Urbana	2005	29	21.07	Alta	1 coordinador , 2 tutores y 6 estudiantes
		Apopa	Liceo Mariano San Juan Bosco	Acelerada y semipresencial	Urbana	2005	260	18.08	Moderada	1 coordinador , 2 tutores y 6 estudiantes
UGB	San Miguel	El Tránsito	Instituto Nacional El Transito	Semipresencial	Urbana	2007	134**	19.1	Moderada	1 coordinador y 1 tutor
UFG	San Miguel	San Miguel	Centro Escolar Dolores C. Retes	Semipresencial	Urbana	2006	400***	47.75	Alta	1 coordinador y 1 tutor
Cidep	San Salvador	Cuscatancingo	Centro de Retiros Nuestra Señora del Sagrado Corazón	Acelerada	Urbana	2005	95	22.59	Alta	1 coordinador , 2 tutores y 6 estudiantes
Unico	Santa Ana	Santa Ana	Salones de la Parroquia El Calvario	Acelerada	Urbana	2006	200	21.8	Alta	1 coordinador , 2 tutores y 6 estudiantes
Agape	Sonsonate	Sonsonate	Centro Escolar Presb. Fernando H. San German	Acelerada y semipresencial	Urbana	2005	119**	24.54	Alta	1 coordinador y 2 tutores
UEES	La Paz	San Pedro Masahuat	Instituto Nacional Augusto Cesar Romero	Semipresencial	Rural	2007	142***	28.75	Moderada	1 coordinador , 2 tutores y 6 estudiantes
		San Juan Nonualco	Instituto Nacional de Educación a Distancia Miramar	Semipresencial	Urbana	2007*	400***	47.8	Alta	1 coordinador y 1 tutor
UNPES	Ahuachapán	Ahuachapán	Instituto Nacional Alejandro Humboldt	Semipresencial	Urbana	2007	400***	25.45	Alta	1 coordinador, 1 tutor y 6 estudiantes
			Centro Escolar Isidro Menéndez	Semipresencial	Urbana	2007	305***	25.45	Alta	1 tutor-subcoordinador y 1 tutor

* El Instituto Nacional de Educación a Distancia fue fundado en 1985 pero a partir de 2007 se incorporó dentro del programa Edúcame, por lo que su administración depende de una IPS. La educación a distancia del sistema público ha adoptado la modalidad de educación semipresencial.

** Datos parciales de 2008 según los registros del Instituto Edúcame.

*** Datos de 2008 proporcionados por la IPS. La matrícula de CE Dolores C. Retes se reportó de 54 estudiantes el sábado y alrededor de 350 el domingo.

Fuente: Elaboración propia.

En todas las sedes se entrevistó a los coordinadores. De un total de 11, ocho se habían certificado como tutores¹⁸, seis eran maestros jubilados y cuatro eran directores de una institución educativa. Los tutores entrevistados fueron 10 hombres y nueve mujeres seleccionados dependiendo de su especialidad. Cinco enseñaban matemática, cinco ciencias, salud y medio ambiente; cuatro lenguaje, cuatro sociales y uno inglés. Esto permitió conocer las percepciones en torno a la implementación del programa y el proceso educativo en las aulas, a partir de las experiencias diferenciadas de docentes de distintas especialidades.

La selección de los estudiantes que participaron en los grupos focales estuvo a cargo de los coordinadores de sede y el equipo investigador. Se pidió a los coordinadores de sede que hicieran una selección aleatoria de los estudiantes que participarían en los grupos focales. En uno de los casos, el coordinador de sede permitió que la selección aleatoria de los estudiantes la realizara el equipo de investigación; y en otra sede, se invitó a participar a estudiantes fuera de clase que recién habían completado una prueba de evaluación. Los estudiantes graduados del programa fueron convocados por los técnicos del Instituto Edúcame, y su selección dependió de su disponibilidad de tiempo y deseo de colaboración. El grupo de graduados estuvo formado por 12 mujeres, de las cuales solamente tres tenían un trabajo remunerado; dos a medio tiempo y una por horas. Del resto de mujeres, una ya había comenzado una carrera técnica y el resto manifestó que estaba buscando un trabajo o tenía intención de entrar a la universidad. Es posible que la no presencia de hombres en el grupo focal y de graduados con un trabajo estable se deba a falta de voluntad o dificultades para obtener permisos para ausentarse del trabajo. Aunque las valoraciones del grupo de graduados ayudan a comprender el impacto potencial del programa, éstas pueden estar sesgadas por las características de los participantes.

¹⁸ Algunos coordinadores manifestaron que eran tutores en otras sedes o en otra modalidad, o que habían obtenido la certificación para poder brindar asesoría pedagógica a los tutores que tenían a su cargo. También se encontró una sede en donde uno de los tutores funcionaba como subcoordinador.

La mayoría de los estudiantes que participaron en los grupos focales cumplen el perfil para poder estar matriculados en Edúcame. La mayoría de ellos tienen sobreedad, son de escasos recursos económicos y tienen un trabajo remunerado. Algunas mujeres son amas de casa y un par de ellas son jóvenes embarazadas que optaron por abandonar el sistema educativo tradicional. En algunos grupos focales se detectó la presencia de estudiantes con la edad correspondiente al grado cursado por lo que deberían estar matriculados en una institución educativa formal. Su incorporación al programa Edúcame se justificó porque no encontraron cupo en los institutos de la zona o no podían cubrir los costos diarios de transporte y alimentación para poder asistir a la escuela con regularidad.

Los resultados de la investigación cualitativa se presentan a continuación.

V.2 Resultados

V.2.1 La oferta educativa del programa y la equidad en el acceso

La oferta de servicios de Edúcame se ha concentrado en ampliar las oportunidades educativas de dos segmentos específicos de la población. Se atiende a las personas que abandonaron la escuela al completar el 6º grado y quieren retomar sus estudios; y a aquellas que están en tercer ciclo o bachillerato del sistema educativo formal en situación de sobreedad.

Para llevar el programa a la población objetivo, se establecieron criterios de focalización geográfica mediante la construcción del Índice Edúcame. Éste resulta de la suma del índice del déficit de empleabilidad de la población de 19 a 25 años y el índice de riesgo de secundaria incompleta ponderados¹⁹, el primero por un peso

¹⁹ El índice del déficit de empleabilidad de la población de 19 a 25 años mide la diferencia de escolaridad de los jóvenes en ese grupo de edad con secundaria incompleta y los que están ocupados en el

de 0.3 y el segundo con un peso de 0.7; con el objetivo de focalizar la implementación del programa en aquellas regiones en las que el mercado laboral penaliza con mayor fuerza a la población económicamente activa con menos escolaridad. La metodología para calcular el Índice Edúcame y su valor para cada municipio del país se encuentra en Briones (2005).

A mayor valor del Índice Edúcame, mayor es la prioridad de implementar el programa de modalidades flexibles de la educación en la zona. Considerando esta interpretación se acordó que el programa debería llegar de manera gradual a los municipios, comenzando por aquellos cuya condición de prioridad era máxima o alta. Así se planificó un calendario de ejecución de 2005 a 2010 como el que se muestra en el cuadro 10; y se inició la primera fase de implementación del programa en seis municipios en los departamentos de San Salvador y La Libertad.

Según las valoraciones de los funcionarios del MINED y los coordinadores de las IPS, la oferta de servicios del programa Edúcame es consecuente con sus objetivos, pero las

presiones de la demanda y las restricciones presupuestarias obligaron a cambiar el plan de ejecución original. El primer año de intervención demostró que Edúcame es una opción educativa sumamente atractiva para la población objetivo. Posteriormente ya no había necesidad de anunciar la presencia del programa para atraer estudiantes potenciales. De manera natural, los estudiantes se han encargado de difundirlo e invitar a familiares, amigos o vecinos a inscribirse; en ocasiones, distintas comunidades se han acercado a las IPS o al MINED para solicitar los servicios. En consecuencia, muchas sedes Edúcame se han creado en municipios que no estaban incluidos en el calendario de ejecución, pero que, en la mayoría de los casos, cumplen con los criterios de focalización.

Además, la Asamblea Legislativa no aprobó un préstamo externo que contribuiría a financiar la implementación del programa, lo que generó restricciones presupuestarias que forzaron a reducir el alcance de la intervención en las modalidades acelerada y semipresencial que había sido inicialmente programado. De acuerdo con el plan, la matrícula en estas modalidades alcanzaría a 72,370 estudiantes en 2007, pero solamente se pudo atender a 18,263 estudiantes ese año. El crecimiento en la población total del programa a 53,531, se explica por la incorporación de estudiantes de otras modalidades de aprendizaje como son: la educación a distancia, con 21,371 estudiantes; la nocturna con 13,631 y las pruebas de suficiencia con 498.

Existe consenso en que la oferta actual de servicios de Edúcame cumple con los criterios de focalización y está atendiendo al mayor número posible de estudiantes, en función de los recursos existentes. Efectivamente, los datos demuestran que de un total de 164 sedes de las modalidades acelerada y semipresencial administradas por las IPS, el 74.4% están localizadas en municipios cuya condición de prioridad, según el Índice Edúcame es máxima o alta (cuadro 11). No obstante, la relativa menor proporción de sedes de máxima prioridad que hay en la actualidad en comparación con aquellas de

Cuadro 10

Municipios y población por atender según condición de prioridad, 2005-2010. Proyecciones

Años	Número de municipios	Acumulado	Población	Acumulado
2005	6	6	23,830	23,830
2006	39	45	29,250	53,080
2007	28	73	19,290	72,370
2008	26	99	15,000	87,370
2009	24	123	7,100	94,470
2010	19	142	5,530	100,000

Fuente: Instituto Edúcame, MINED.

mercado laboral dominante del municipio. Y, el índice de riesgo de secundaria incompleta, está compuesto por indicadores que miden la eficiencia del sistema educativo, el entorno socio económico del municipio y la oferta de servicios educativos para la población matriculada en edad de asistir a secundaria.

²⁰ La matrícula de 2007 se tomó de UTEC (2008, pág.9).

Cuadro 11
Sedes atendidas por el programa Edúcame,
por condición de prioridad

Condición de prioridad según el Índice Edúcame	Sedes *	%
Máxima	30	18.3
Alta	92	56.1
Moderada	29	17.7
Baja	13	7.9
Total	164	100

* Solamente incluye las sedes con la modalidad acelerada y semipresencial.

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Instituto Edúcame, MINED. Abril 2008

alta prioridad podría explicarse por las presiones de la demanda a abrir sedes en otros municipios que no estaban inicialmente contemplados. Aunque la población atendida en las modalidades aceleradas y semipresencial es menor a la proyectada, Edúcame está presente en al menos 108 municipios; y esta cifra es superior a los 99 municipios que estaban previstos a ofrecer el programa en 2008 según se había planificado. Esto ayuda a comprender por qué, entre los distintos actores, existe la percepción de que el programa se ha implementado muy rápido y de una manera poco sistemática, lo cual ha ocasionado algunas dificultades para supervisar y monitorear adecuadamente el desempeño de las sedes. Otros opinan que no ha habido suficiente coordinación entre los requerimientos técnicos para garantizar la implementación gradual del programa y la necesidad de expandir rápidamente la cobertura de la educación media.

En cuanto a la equidad en el acceso del programa, se observa que su contribución para ampliar las oportunidades educativas de la población en desventaja económica y social es muy apreciada. Según manifestaron los entrevistados, el carácter gratuito del programa lo vuelve accesible para quienes no pueden pagar el costo diario de asistir regularmente a una institución educativa tradicional. Acotaron, además, que a pesar de esto, había estudiantes

de Edúcame que se ausentaban de clases y eventualmente algunos desertaban al no poder cubrir el gasto de transporte y alimentación. Más de algún estudiante vive lejos de la sede y debe comprar desayuno y almuerzo, si quiere unirse a la jornada de ocho horas de clases que exige la modalidad semipresencial. En todas las sedes se encontraron coordinadores y tutores que reportaron haber dado ayuda monetaria para el pago de transporte o incluso haber cedido su almuerzo a alguno de sus estudiantes en, al menos, una ocasión. Esta realidad sugiere que es conveniente considerar algún tipo de beca o fondo compensatorio para aquellos estudiantes en condiciones de pobreza extrema, sobre todo si su rendimiento académico es sobresaliente.

Otra fortaleza del programa es su capacidad para promover la igualdad en el acceso, o bien, se reconoce el derecho de todos los ciudadanos a tener acceso a la educación. En todas las sedes se reportó que Edúcame promueve la "atención a la diversidad"; esto significa que todas las personas que tienen sobreedad y hayan abandonado la escuela prematuramente pueden entrar al programa independientemente de si poseen una discapacidad física, su sexo, preferencia política, religión u otra condición social. Además de estar dirigido a los jóvenes de escasos recursos económicos, los beneficiarios del programa son las madres solteras, las amas de casa y los jóvenes que provienen de hogares desintegrados. También se pudo constatar que en las sedes hay representación de población con otras características: jóvenes con problemas de drogas y/o alcohol, adolescentes embarazadas, pandilleros y ex pandilleros, mujeres trabajadoras del sexo, homosexuales, y jóvenes en centros de adaptación de menores entre otros grupos que tienden a ser, de alguna manera, marginados o estereotipados negativamente por la sociedad. Además en algunas sedes se atiende a personas discapacitadas. Esta percepción general de que en Edúcame no hay discriminación coincide con los resultados previos de otras evaluaciones²¹.

²¹ En la evaluación de la primera fase de implementación de Edúcame, Picardo (2006, pág. 51) concluyó que éste es un programa que da oportunidades a jóvenes marginados y excluidos por

En la medida que Edúcame es un programa basado en los principios de equidad e igualdad, así contribuye a minimizar el costo de la educación media para la población en desventaja económica; y a fomentar los valores de igualdad y tolerancia en la sociedad. Todos los entrevistados mencionaron que ésta es una de las principales contribuciones del programa, lo que justifica su expansión y la búsqueda de mejoras en su funcionamiento y su permanencia mientras exista la demanda.

V.2.2 Los aspectos innovadores del programa

a) La creación del Instituto Edúcame

Después de tres años de funcionamiento, el tamaño del programa y su misma naturaleza flexible están demandando un cambio en su forma de gestión. Un avance importante en esta dirección es la creación del Instituto Edúcame, que es la organización responsable de administrar y supervisar los distintos esquemas de educación alternativa y flexible.

Distintos actores consideran que la nueva organización institucional para administrar el programa Edúcame es prometedora y ayudará a mejorar la administración y supervisión del programa. La mayoría afirma que desde la creación del instituto, la comunicación con las IPS es más frecuente; también hay una mayor uniformidad en la aplicación de las normas de funcionamiento del programa y se espera lograr

homosexualidad, embarazo precoz, problemas de violencia, etc. Y, una encuesta de la UTEC (2006) encontró que existe una percepción general entre tutores y estudiantes de que en el programa no hay discriminación. Sin embargo, del total de la población que respondió a la pregunta: ¿ha existido algún tipo de denuncias y/o señalamientos de carácter discriminatorio?, el 6.5% manifestó que sí. De allí que la percepción positiva de la mayoría es cuestionable si, por principio, se reconoce que la existencia de, al menos, un caso de discriminación es inaceptable.

agilizar la resolución de problemas operativos, como por ejemplo: dificultades con la entrega oportuna de libros y guías del docente, atrasos en las transferencias monetarias y posibles fallas en el sistema de registro académico y las tareas de supervisión. Varios de los entrevistados coincidieron en que el instituto necesita mayor autonomía y recursos para poder ser más eficiente. La mayoría de coordinadores de IPS y de varias sedes enfatizaron en la necesidad de que el instituto fortalezca los equipos técnicos para que pueda brindar una mayor asesoría a las IPS y tenga la capacidad de mantener un sistema eficiente de supervisión y monitoreo del trabajo que éstas realizan. Además, señalaron la urgencia de mejorar los sistemas de registro e información y establecer procedimientos claros de todos los procesos administrativos y académicos.

En relación con las observaciones anteriores, es importante señalar que actualmente el Instituto Edúcame atraviesa por un proceso de transformación. Una de las propuestas es que el instituto adquiera una mayor autonomía, de modo que pueda contar con su propio presupuesto de funcionamiento, contratar docentes e incluso gestionar recursos adicionales. Además ya están en proceso de revisión la estructura organizacional así como las normas y procedimientos administrativos del instituto. En el fondo, el desafío es otorgar al Instituto Edúcame el carácter legal adecuado y los recursos suficientes para que éste se convierta en la institución rectora del subsistema de educación flexible y no en una instancia administradora de un programa.

En la práctica, el Instituto Edúcame también enfrenta el desafío de ganar una mayor presencia en el sistema educativo, en las sedes y en la vida académica de los estudiantes; éste objetivo se puede lograr fortaleciendo la supervisión y el monitoreo de las IPS y las sedes. Además, para tener una mejor visibilidad y consolidar la identificación de los estudiantes con el Instituto Edúcame, se debería oficializar el uso de distintivos en las sedes y carnés de identificación señalando la afiliación institucional (IPS e Instituto Edúcame). Los logos institucionales también

deberían estar presentes en los reportes de notas y en otra comunicación de tipo oficial que se entregue a los estudiantes. El instituto también debería tener un papel más activo en divulgar los resultados del subsistema de educación flexible.

b) Las instituciones proveedoras del servicio

La implementación a través de las universidades y organismos no gubernamentales, es vista como una estrategia en donde todos ganan. Las IPS ganan prestigio y presencia en el país, el MINED puede ampliar la cobertura de la educación media más rápidamente, se abren nuevos puestos de trabajo para los docentes y la población puede tener acceso a la educación flexible. La apreciación general es que las IPS cumplen con las normas de funcionamiento de Edúcame y son capaces de ampliar la capacidad del MINED para expandir la oferta educativa pero enfrentan algunas limitaciones y retos. A continuación se mencionan los más importantes.

b.1) Las normas de funcionamiento

Las normas que rigen el funcionamiento de las IPS son claras, pero hace falta regular algunos aspectos para garantizar que todas operen de una manera más uniforme. Los que más se mencionaron fueron los siguientes:

- *Aclarar qué se entiende por deserción, ya que en muchos casos no se distingue entre ausentismo y abandono permanente del programa.* Algunas IPS asumen que un estudiante deserta cuando retira su documentación del programa y otras cuando éste no asiste a clases más de tres veces. Además, la mayoría de IPS tiende a reemplazar cupos escolares, de modo que si un estudiante deserta otro es admitido en su lugar. Esto genera problemas al contabilizar los porcentajes de deserción reales, por lo que la tasa de deserción que se reporta tiende a ser poco confiable. De allí

que no se pueda evaluar con certeza cuál es la eficiencia interna del programa en cada una de las instituciones implementadoras. Para solventar este problema, se sugiere que los convenios de implementación entre el MINED y las IPS definan con claridad qué debe considerarse como deserción. También sería conveniente que se reportara la deserción real.

- *Uniformizar los criterios para la contratación de tutores y la evaluación sistemática de su desempeño.* Las IPS tienen el reto de garantizar la contratación y permanencia de los mejores tutores. Para lograr este objetivo, algunas IPS han implementado algunos mecanismos para evaluar el desempeño de los tutores²²; pero no en todos los casos éstos se usan de manera sistemática y uniforme. La contratación temporal de los servicios de tutores y coordinadores de sede puede resultar poco atractiva para mantener a los mejores profesionales en esos cargos; especialmente cuando estos puestos son ocupados por maestros que no están jubilados y no cuentan con una plaza de docente de carácter oficial.
- *Regular la carga laboral de los tutores y los coordinadores de sede para evitar que se genere una alta rotación de empleos a causa de la fatiga y el bajo rendimiento.* Según se verificó, a través de la investigación, hay tutores que trabajan en el sistema educativo formal de lunes a viernes, tienen doble turno y los fines de semana están en Edúcame. Hay razones económicas que motivan a varios tutores a aceptar cargas de trabajo como éstas, pero a costa de la calidad en el desempeño de sus trabajos. De hecho, varios coordinadores de sede expresaron que tenían dificultades para establecer reuniones periódicas con los tutores y les resultaba muy difícil tratar temas relacionados con la calidad de los aprendizajes. En el caso de la

²² Por ejemplo, algunas IPS han diseñado guías de observación de aula y cuestionarios para que los estudiantes evalúen el trabajo de los tutores. La expectativa es que todos los coordinadores de sede se apoyen de este recurso para mejorar los aprendizajes.

modalidad semipresencial, la propuesta es que los docentes con un empleo formal de lunes a viernes solamente puedan trabajar con el programa Edúcame un día del fin de semana. Otra propuesta es establecer una pausa laboral obligatoria de, por lo menos, un fin de semana, al final de cada período académico, de 6 u 8 meses dependiendo de la modalidad, para evitar la fatiga y el estrés del personal de las sedes. A esta propuesta se suma la necesidad de normar como se deben aplicar los asuetos oficiales en el subsistema de educación flexible a fin de que las disposiciones de las IPS coincidan con las del MINED.

- *Definir los requisitos que permitirían aceptar, en casos excepcionales, a estudiantes con edad de ingreso en el sistema tradicional y exigir su cumplimiento.* La matrícula de estos casos excepcionales no está debidamente regulada y cada IPS lo justifica de diferente manera. Aunque en todos los casos esta práctica es reportada al Instituto Edúcame, aún no se ha definido con certeza cuál es la norma a seguir y evitar el surgimiento de un flujo considerable de estudiantes del sistema educativo tradicional que quieran cambiarse a las modalidades flexibles.

b.2) Los sistemas de apoyo

El buen desempeño de las IPS tiene mucha relación con el establecimiento de sistemas de apoyo efectivos. Al respecto, la opinión compartida que para contribuir a elevar la calidad de los servicios es fundamental que el Instituto Edúcame garantice la existencia de mecanismos de registro, logística de distribución de libros, asesoría y supervisión adecuados. A través de la investigación cualitativa se pudieron identificar las siguientes necesidades:

- *Asegurar la existencia de un sistema de información ágil y fácil de usar.* Actualmente el registro de matrícula se realiza en línea a través del Sistema de Información de las Modalidades Flexibles (Simoflex) y el Sistema de Información del Registro Académico Institucional (Sirai). Según afirmaron varios de los entrevistados, Simoflex tiene varias fallas en su diseño y es un sistema lento que reporta problemas para ingresar y recuperar los registros. Sirai es un sistema nuevo que actualmente se usa para llevar los registros de los estudiantes de bachillerato; y aunque funciona mejor que el primero, aún no satisface por completo las expectativas de los usuarios. En varios casos, los problemas en el uso de Simoflex y Sirai se deben al poco conocimiento de los usuarios, quienes demandan una mayor asesoría técnica por parte del Instituto Edúcame. Pero es posible que las fallas en los sistemas de información sean menos manejables cuando hay una inadecuada organización de las actividades de registro académico, dificultades con el acceso a Internet y una limitada disponibilidad de equipo informático.
- *Definir una política de producción y distribución de libros y materiales educativos que sea clara y exigir su cumplimiento.* El programa Edúcame inició con una política de entrega de libros gratuitos a todos los estudiantes, la cual se ha cumplido con dificultad por falta de recursos financieros. Actualmente se está recurriendo al reciclaje de libros, aunque cada IPS aplica esta medida de manera distinta. Algunas implementadoras recuperan libros usados al final de cada grado y otras únicamente al final del segundo año de bachillerato. Valdría la pena uniformar la política de reciclaje de libros, de modo que todos los estudiantes tengan igual acceso a ellos, independientemente de dónde estén matriculados. También se debe asegurar que los libros de texto lleguen a todos los estudiantes a tiempo, lo cual no siempre ha sido posible. En parte, esto se debe a lo complejo que es atender los distintos requerimientos de todas las sedes, las cuales

no sólo están dispersas a lo largo del territorio y tienen tamaños diferentes, sino también atienden distintos grados. En consecuencia, es fundamental revisar la logística de producción y distribución de libros y materiales educativos. En particular, se recomienda descentralizar la distribución de libros mediante la subcontratación de proveedores privados.

- *Establecer una línea de atención especial para los estudiantes.* Las IPS son responsables de ofrecer servicios de educación flexible, pero no siempre tienen las respuestas satisfactorias a las inquietudes de algunos estudiantes. Cuando esto ha ocurrido, las IPS han recomendado a los estudiantes acercarse a las oficinas del Instituto Edúcame. No obstante, para muchos estudiantes es difícil cubrir el gasto de transporte o ausentarse del trabajo para llegar al instituto. Para facilitar el acceso a información, se sugiere que el Instituto Edúcame ponga a disposición de los estudiantes una línea telefónica especial para que los estudiantes puedan resolver dudas, hacer llegar reclamos u obtener información sobre el proceso de admisión, las localización de las sedes, la documentación que necesitan presentar para graduarse, etc. Esta estrategia de comunicación e información permitiría, además, fortalecer la identificación y afiliación de los estudiantes con el Instituto Edúcame.
- Agilizar la entrega de títulos de bachiller. A pesar de que las IPS han logrado graduar a más de cinco mil estudiantes en tres años, la entrega de títulos de bachiller validados por el MINED es muy lenta. Y a la fecha, no todos los estudiantes que han completado el bachillerato tienen su título; y los que desean continuar estudiando tienen problemas para ingresar a las instituciones de educación superior o son admitidos en forma condicional. Considerando que esta situación pone en riesgo la credibilidad de la educación flexible, el Instituto Edúcame ya ha tomado cartas en el asunto y esperar resolver a la brevedad posible esta dificultad. En el futuro,

se esperaría que el Instituto Edúcame tenga más control sobre el proceso de graduación y adquiriera la potestad de entregar títulos válidos por su propia cuenta.

- Abrir oficinas regionales del Instituto Edúcame. Para poder atender los requerimientos de las IPS y supervisar las operaciones en todo el territorio, el Instituto Edúcame debe descentralizar sus servicios. La recomendación es que el instituto abra oficinas en las zonas más distantes de la capital en donde existe una mayor concentración de sedes y población estudiantil. En esa línea, el instituto también podría buscar el apoyo de las oficinas departamentales del MINED.

b.3) La disponibilidad de recursos complementarios

Aunque para las IPS trabajar para Edúcame forma parte de sus estrategias de responsabilidad social institucional, no todas cuentan con la misma disponibilidad de recursos para apoyar al programa de la misma manera. Las IPS son instituciones con personería jurídica, tienen cierta solidez financiera y la mayoría ha colaborado previamente con el MINED en la realización de otros proyectos. Sin embargo, algunas tienen la capacidad de movilizar más recursos adicionales que otras y/o pueden aportar más conocimiento y experiencia en el desarrollo de programas educativos y las tareas de supervisión.

Por ejemplo, algunas IPS, principalmente las universidades, tienen la posibilidad de poner a disposición de los estudiantes de Edúcame sus bibliotecas, sus laboratorios de informática, su equipo de fotocopadoras e incluso sus áreas de recreación. Otras tienen experiencia en el trabajo de campo y las redes de contactos que permiten identificar socios locales que pueden aportar recursos y ayudan a promover el programa. Hay algunas que ofrecen capacitación a sus tutores

y, en ocasiones, reproducen material educativo y libros de texto adicionales con sus propios recursos. Y, todas sin excepción, asumen el costo de matricular un número de estudiantes mayor que el cupo establecido en los convenios con el MINED; aunque el alcance de esta práctica depende de su capacidad financiera. Según se explicó, esto ocurre porque las IPS tienen la obligación de cumplir con los cupos escolares y mantener una tasa de deserción del 5%; o de lo contrario, deben devolver el costo equivalente de los mismos.

A la fecha se desconoce a cuánto asciende el aporte adicional de las IPS al programa Edúcame, pero la mayoría de los entrevistados piensa que éste es un monto importante en tanto ayuda a reducir la carga financiera pública. La sugerencia es que dicha contribución adicional de las IPS sea tomada en cuenta y que la movilización de recursos privados complementarios se vuelva un componente visible del programa.

b.4) La supervisión de las sedes

Las IPS amplían la capacidad de cobertura del MINED en la medida que sus operaciones están distribuidas geográficamente, pero no todas enfrentan los mismos costos de supervisión. La flexibilidad de llevar el programa donde existe la demanda, hace que las sedes surjan dispersas dentro de la región en donde opera la institución implementadora. Además, se reportan casos en donde las IPS han abierto sedes en zonas fuera de su área principal de influencia para atender la demanda, desestimando el alto costo de supervisión que esto pueda representar. Entre más dispersas y lejanas de la IPS se encuentren las sedes, mayor es el costo de transporte de los materiales educativos y la supervisión. Ésta es la razón que explica por qué hay algunas proveedoras de servicios que no están dispuestas a abrir sedes en las áreas rurales o en zonas de difícil acceso; o por qué varios coordinadores de las IPS piensan que los fondos

transferidos no compensan adecuadamente los costos de supervisión. Se sugiere que la concentración territorial de cada IPS sea respetada y que dentro de los costos fijos del programa se incluya un porcentaje adicional para gastos de supervisión; sobre todo para aquellas IPS que abren sedes en zonas rurales remotas o de difícil acceso.

Las diferencias en los costos de supervisión también ayudan a explicar por qué cada IPS tiene distintos arreglos para monitorear el desempeño de las sedes. Hay algunas que han creado la figura de "coordinador regional" y éste tiene a su cargo la supervisión de cierto número de sedes. Otras IPS nombran a un mismo coordinador para atender dos o más sedes. Y, hay algunas IPS que cuando las sedes tienen una o dos secciones, han optado por designar a un tutor como coordinador de sede. Varios de los entrevistados mencionaron que debería exigirse la presencia de un coordinador en cada sede para asegurar la calidad en la prestación de los servicios. No obstante, mientras no se definan indicadores comunes que permitan evaluar en forma transparente el desempeño de las sedes y los tutores, será difícil saber con exactitud cuál de los mecanismos de supervisión existente es más efectivo y capaz de garantizar la calidad de los servicios.

b.5) El monitoreo y seguimiento del desempeño de las IPS

Es importante avanzar en la creación de un sistema de monitoreo y seguimiento de las modalidades flexibles de educación. Esta labor ha sido encomendada por el MINED a la Universidad Tecnológica. A la fecha se han establecido los criterios e indicadores, una escala de calificación y la línea de base para medir los niveles de ejecución y desempeño de las IPS. También se ha elaborado una propuesta del manual de acreditación de las IPS, el cual es un paso importante a fin de garantizar un estándar

alto de calidad en la oferta de los servicios de educación flexible²³.

El sistema de monitoreo y seguimiento de las modalidades flexibles podría acompañarse de un esquema de incentivos que fomente los buenos desempeños. Para promover las buenas prácticas de gestión educativa se podrían ofrecer premios y reconocimientos a las sedes y a los tutores más destacados de cada IPS. Por ejemplo, se podrían publicar los cuadros de honor con los mejores tutores y las mejores sedes, así como promover la entrega pública de reconocimientos al mérito y premios en dinero o en especie.

b.6) La calidad de los servicios

La percepción general es que la calidad de la educación que ofrecen las IPS a través de las sedes es comparable con la del sistema educativo presencial. Esta valoración es compartida por casi todos los tutores y los estudiantes entrevistados, aunque se debe enfatizar que no hay evidencia empírica que lo confirme.

Para la mayoría de tutores que participaron en la investigación, una de las fortalezas de las modalidades flexibles es que a diferencia del sistema educativo presencial, la educación flexible está centrada en el estudiante y se basa en el autoaprendizaje. Los tutores funcionan como facilitadores de los aprendizajes; y parte de su misión es dar una atención especial a cada estudiante en función de sus necesidades de aprendizaje. Otro aspecto que puede influir positivamente en la calidad de los aprendizajes es que los estudiantes de las modalidades flexibles son, en su mayoría, más maduros y tienen mucho interés en aprender. Además el currículo está orientado por competencias, de modo que los estudiantes aprenden conceptos y

desarrollan actitudes y destrezas que pueden aplicar en la resolución de problemas o al enfrentar diferentes situaciones.

Los estudiantes que integraron los distintos grupos focales, por su parte, coincidieron en que la educación flexible les ha ayudado a elevar su autoestima y su capacidad para comunicarse. Ellos se mostraron satisfechos con el trabajo de los tutores y destacaron que éstos tienden a estar muy dispuestos a responder sus dudas y a escuchar sus problemas. Además, consideran que los conocimientos que han adquirido son iguales o mejores que los correspondientes a los estudiantes del sistema tradicional; aunque reconocieron que, a diferencia de sus homólogos en las modalidades flexibles, ellos solamente estudian cinco materias básicas: matemática, lenguaje, estudios sociales, inglés y ciencias naturales.

Un punto interesante, es que la mayoría de los tutores y los estudiantes señalaron que la calidad de la educación semipresencial y acelerada puede mejorarse si se superan algunas limitaciones.

Desde el punto de vista de los tutores, para lograr este objetivo lo primordial es:

- *Aplicar la política de un libro por estudiante recibido a tiempo.* En las modalidades flexibles, el principal recurso educativo de los estudiantes son los libros de texto. Por eso, es fundamental garantizar que haya libros para todos y que éstos les sean entregados a tiempo.
- *Actualizar los libros de texto y las guías de los docentes.* La mayoría de tutores afirmó que los libros de texto eran buenos en su diseño y contenidos; pero era importante actualizarlos periódicamente. Muchos hicieron hincapié en que las guías de los docentes que acompañan los libros deben ser actualizadas simultáneamente.
- *Evaluar los conocimientos previos adecuadamente y abrir cursos de nivelación.* Se comparte la opinión de que las pruebas

²³ Ver UTEC (op. cit).

de suficiencia que miden el nivel de conocimiento de los estudiantes que ingresan al programa, deben ser actualizadas. La percepción general es que éstas no son lo suficientemente confiables y los tutores tienen que hacer un esfuerzo excepcional para ayudar a estudiantes cuyos conocimientos no alcanzan el del grado asignado. Ya se han presentado casos en donde solamente se han admitido a estudiantes con certificado oficial del grado anterior y se ha tenido que rechazar a aquellos que solamente presentan los resultados de la prueba de suficiencia. Sería prudente considerar, además, el abrir cursos de nivelación para que los estudiantes puedan optar por esta alternativa antes de realizar una prueba de suficiencia o entrar al programa.

- *Vincular la educación flexible con la formación para el trabajo.* La percepción es que un porcentaje relativamente alto de estudiantes trabaja y, que aquellos de mayor edad pueden tener más interés en continuar una carrera técnica o iniciar un negocio. De allí que valdría la pena considerar que a través de Edúcame se pueda brindar orientación vocacional, introducir la formación en emprendedurismo o facilitar información sobre la oferta de carreras técnicas en el país.
- *Ofrecer capacitación continua a los tutores.* Sin excepción, todos los tutores entrevistados mencionaron que sería valioso tener la posibilidad de recibir cursos de capacitación tanto en temas relacionados con la educación de adultos como en la aplicación de nuevas pedagogías para la educación flexible.

Para mejorar la calidad de la educación flexible, los estudiantes coincidieron en que era necesario:

- *Fortalecer las competencias que aumentan su grado de empleabilidad en el mercado laboral.* La percepción común es que los empleos mejor remunerados y en donde la oferta de puestos es mayor exigen el uso de computadoras e Internet y el dominio del inglés. Por consiguiente, sería de gran aporte fortalecer el aprendizaje de estas dos

competencias en las modalidades flexibles de educación.

- *Garantizar el acceso a recursos educativos complementarios.* Esta opinión, que es compartida por todos los tutores entrevistados, se refiere a ampliar las oportunidades de acceso a libros de texto complementarios, microscopios, equipo audiovisual, computadoras, Internet, etc. Hay varias sedes que cuentan con Centros de Recursos para el Aprendizaje, laboratorios de ciencias y bibliotecas, pero éstos carecen de personal que atienda durante los fines de semana. En otros casos, los directores de los centros educativos o institutos no permiten su uso a estudiantes del programa Edúcame. En relación con esta situación, varios tutores señalaron que cuando las sedes carecen de estos recursos, se podrían crear minibibliotecas ambulantes y contar con kits de laboratorio de ciencias para ser usados en las aulas. Para la enseñanza de la informática, se podría incorporar formalmente dentro de la educación flexible la iniciativa de Grado Digital²⁴ o bien estudiar la factibilidad de proveer laboratorios móviles.

c) La certificación de tutores

Los procesos de certificación de tutores se han realizado a través de tres universidades privadas acreditadas. La primera capacitación de docentes estuvo a cargo de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA); y en jornadas posteriores se contrató los servicios de la

²⁴ Grado Digital forma parte del programa gubernamental Conéctate, cuyo propósito es contribuir en la construcción de una sociedad basada en el conocimiento y elevar la competitividad del recurso humano, fomentando el uso de las tecnologías de información en los procesos de aprendizaje. Grado Digital es una estrategia de certificación gratuita en el conocimiento de competencias básicas en el uso de sistemas operativos, procesadores de palabras, organizadores de información, hojas de cálculo y herramientas de búsqueda a través de programas como son: Word, Access, Excel e Internet Explorer, entre otras tecnologías de escritorio.

Universidad Evangélica de El Salvador (UEES) y la Universidad Don Bosco (UDB). Como se muestra en el cuadro 12, hasta finales de 2007 existían 1,171 docentes capacitados en todas las especialidades; y se espera que en 2008 se capaciten 2,000 más.

Cuadro 12
Docentes certificados como tutores del programa Edúcame

	A diciembre de 2007	A abril de 2008 *
Lenguaje y Literatura	254	230
Matemática	292	250
Ciencias Naturales	238	175
Estudios Sociales	299	280
Inglés	88	265
Total	1,171	1,200

* Dato preliminar. Se espera completar un total de 2,000 docentes certificados en 2008.

Fuente: Gerencia de Análisis e Información, MINED

La selección de las universidades que han capacitado a los tutores se realizó mediante concursos de licitación pública equitativos, como lo exige la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP). No obstante, la certificación de tutores se ha adjudicado a universidades privadas en forma legal, la pregunta es si resulta conveniente que éstas puedan operar además como IPS. Éste es el caso de la UEES y la UDB. La reflexión es que las IPS no deberían ejercer la función de juez y parte, ya que su credibilidad puede verse debilitada al tener que validar las competencias de los docentes que ellas mismas pueden contratar.

La opción es designar la tarea de certificar a los docentes a una institución que sea ajena a la implementación del programa. La impresión de algunos funcionarios del MINED es que no hay muchas instituciones en el país con el prestigio, la experiencia y la disponibilidad para asumir esta labor. Prueba de ello es que, cuando se ha licitado

públicamente para contratar este tipo de servicio, las ofertas técnicas recibidas han sido muy pocas y las mejores han sido presentadas por instituciones que ya operan como IPS. Por consiguiente, ya se ha considerado la posibilidad de establecer un convenio especial con una institución que no sea una IPS y además cumpla el perfil requerido para ser formadora de formadores.

Es importante destacar que los coordinadores y los tutores entrevistados coincidieron en que los cursos de certificación recibidos habían sido muy buenos, pero podrían mejorarse. A continuación se presentan las recomendaciones que se mencionaron con más frecuencia:

- *Abrir los procesos de certificación de docentes en modalidades flexibles a todos los docentes interesados y ser más exigentes en la selección de los participantes.* La percepción de los entrevistados es que la selección de los que inician el proceso de certificación está muy restringida a los docentes propuestos por las IPS, salvo algunas excepciones. Por ejemplo, los docentes que trabajan en la modalidad de educación a distancia tradicional, están siendo incorporados gradualmente en Edúcame y están obligados a certificarse. En este caso particular, todos los que quieren continuar trabajando en esta modalidad tienen la oportunidad de ser admitidos en los programas de certificación sin pasar algún filtro. También ha ocurrido que para cubrir la demanda de tutores en lugares poco accesibles y zonas rurales, el MINED ha permitido que maestros sin formación inicial en una especialidad o sin mucha experiencia docente se certifiquen en el proceso. La apreciación general es que esta arbitrariedad en la selección de los candidatos no permite que siempre se reclute a los mejores docentes.

Lo ideal sería extender la invitación a certificarse como tutor de las modalidades flexibles a todos los docentes interesados y no sólo a los que son propuestos por las IPS. Esta medida debe estar acompañada de una selección más rigurosa

mediante la cual se pueda atraer a los docentes con formación inicial en una especialidad y más años de experiencia laboral. Asimismo, el proceso de selección de los potenciales tutores debería incluir una evaluación psicológica para poder identificar a los candidatos con más madurez emocional. De acuerdo con los entrevistados, tener esta cualidad es vital al momento de trabajar con adultos o estudiantes que tienen una problemática social que les afecta negativamente²⁵.

- *Realizar las capacitaciones durante los períodos de vacación escolar y aumentar el número de horas de formación presencial.* Hay consenso en que los programas de certificación son de buena calidad, exigentes e intensivos. Actualmente, el tiempo de formación es de 40 horas presenciales y 100 semipresenciales; y, según la opinión de la mayoría de entrevistados, éste es muy corto para cubrir adecuadamente todos los temas. Las capacitaciones también ocurren durante el año escolar, cuando la mayoría de participantes que tienen plaza de docentes están más ocupados. Dado que la carga académica de los cursos de certificación es pesada, sería prudente realizar las capacitaciones durante las vacaciones escolares y aumentar el tiempo de formación.
- *Presentar información sobre las características de la población y el contexto en donde se ejecuta el programa.* Para los tutores sería de gran valor incluir dentro de la formación, un contenido dedicado a conocer el perfil del estudiante de modalidades flexibles y en qué contexto tiende a desenvolverse. Además, se podría explicar cuáles son los retos que enfrentan los tutores para desempeñarse efectivamente en las aulas y cuáles son las condiciones en que se producen los aprendizajes. Este conocimiento ya existe en los registros del

MINED, en las evaluaciones del programa y en la memoria de los que trabajan con modalidades flexibles. Lo que hace falta es compartir esta información para facilitar el trabajo de otros.

- *Profundizar en cómo adecuar los contenidos de los programas de estudio según los distintos criterios: conceptuales, procedimentales y actitudinales.* Esta recomendación surge a partir de la experiencia de los tutores de ciencias, pero es compartida por maestros de otras especialidades. Los tutores de ciencias enfrentan el reto de desarrollar ciertas destrezas a través de prácticas de laboratorio, pero encuentran la dificultad de carecer de equipo apropiado para hacer algunos experimentos. Según manifestaron, en algunas unidades no es posible cumplir con el criterio procedimental limitando así el aprendizaje. Partiendo de que los recursos son escasos pero hay mucha creatividad en los docentes, se sugiere recolectar información sobre experiencias de aprendizaje innovadoras en las modalidades flexibles y compartir esa información con los nuevos tutores.
- *Ofrecer oportunidades de formación continua y recertificación para mantener los conocimientos actualizados.* Sobre este punto, la opinión común es que los buenos docentes aprenden toda la vida y buscan actualizar sus conocimientos. Por ende, se considera esencial promover la formación continua y exigir a los tutores que estos se recertifiquen cada 3 ó 5 años. Mientras la primera certificación puede seguir manteniéndose gratuita, habría que considerar si las siguientes deberían ofrecerse libres de costo, al precio de mercado o ser subsidiadas. La recertificación de los tutores de las modalidades de educación flexible debería contemplarse dentro del contexto de las políticas públicas de desarrollo profesional docente.

²⁵ De hecho, se ha detectado que en algunas sedes hay un grupo significativo de estudiantes que provienen de familias desintegradas, con problemas de drogas y alcohol o tienen conductas violentas.

d) El mecanismo de cupos escolares

El mecanismo de cupos escolares se refiere a la transferencia de fondos a las IPS para que puedan extender la capacidad del estado para ampliar la cobertura educativa. La fórmula financiera parte del principio de que el precio de un cupo (costo por estudiante) es igual a la suma ponderada del pago del docente, el costo de administración, el costo de funcionamiento más el costo de operación que implica atender una sección con 25 estudiantes (ver cuadro 3). Una ventaja de esta fórmula financiera es que no hay ningún gasto de capital, ya que la actividad educativa ocurre en locales alquilados, que pueden ser instituciones educativas (públicas o privadas) u otros espacios físicos que estén acondicionados para la enseñanza. La perspectiva es que este esquema descentralizado de operación es más barato; y además, las IPS movilizan recursos complementarios que también contribuyen a reducir el costo público de la educación.

Existe consenso en que los recursos del estado son limitados y que las IPS enfrentan el reto de maximizar la eficiencia productiva con un margen de maniobra relativamente estrecho. Aunque la capacidad de las IPS para ampliar la cobertura educativa depende de la disponibilidad de fondos públicos, éstas cumplen con los cupos acordados en los convenios con el MINED y, además, tienden a matricular a más estudiantes por cupo. La matrícula adicional es para evitar que la deserción sea mayor al 5% de los cupos proyectados pero también tiene un límite; ya que ésta puede crecer hasta donde la capacidad financiera de las IPS lo permite. Es por esta razón que la mayoría de coordinadores de IPS opinan que la fórmula financiera debería aumentar el porcentaje de deserción permitido o reconocer de alguna manera el costo de los cupos adicionales.

Otro factor que ejerce un impacto restrictivo en la disponibilidad de recursos, es que el costo de la canasta de precios del programa Edúcame no siempre responde a las necesidades reales de

las IPS. En primer lugar, ésta debería ajustarse periódicamente según la tasa de inflación. Por ejemplo, el alza en el precio de la gasolina se ha traducido en incrementos acelerados en los gastos de supervisión y monitoreo de las sedes, muy por encima del porcentaje asignado para esta labor.

En segundo lugar, se podrían presupuestar fondos destinados a la compra de material educativo complementario para docentes y estudiantes. Esto se refiere a gastos en fotocopias, libros de texto y material didáctico adicionales que podrían contribuir a elevar la calidad de los aprendizajes. De igual forma, en la canasta de precios de la modalidad semipresencial se podría incluir el pago de un bibliotecario y un técnico de informática, para que los fines de semana los estudiantes tengan la posibilidad de hacer uso de la biblioteca y del Centro de Recursos para el Aprendizaje.

En tercer lugar, se percibe que los montos asignados al pago de alquiler y servicios básicos de las instituciones en las que funciona Edúcame deberían ajustarse, a fin de garantizar que siempre se brinden buenos servicios. Por lo general, estos montos solamente alcanzan a cubrir el uso de infraestructura escolar pública pero el problema es que ésta no siempre es la más adecuada. Hay algunas instalaciones cuya infraestructura física no está en buen estado, los servicios de limpieza son mínimos, carecen de pupitres en buen estado y/o el uso de las instalaciones es restringido. Sin embargo, es importante aclarar que en algunas zonas el problema no está vinculado con la imposibilidad de poder pagar por el uso de mejores instalaciones sino con la inexistencia de una oferta adecuada.

Y, en cuarto lugar, las IPS que operan en el área rural consideran que se debería de dar un fondo compensatorio por abrir sedes en zonas remotas de difícil acceso. Se afirma que el costo del servicio es mayor, ya que las sedes tienden a ser más pequeñas y tienden a estar muy dispersas, por lo que los gastos de supervisión y monitoreo son más altos. Además, cuesta encontrar tutores dispuestos a trasladarse a esas zonas o permanecer trabajando allí por mucho tiempo.

Finalmente, hay consenso en que las IPS deberían tener una mayor autonomía en la asignación de los recursos. De acuerdo a los coordinadores de IPS que fueron entrevistados, la canasta de precios de Edúcame es inflexible, en tanto predefine como deben ser asignados los recursos y les restringe su capacidad para optimizar el uso de los fondos. Al respecto, la recomendación es que la asignación correspondiente al pago de los tutores y los coordinadores sea fija pero se permita a las IPS contar con flexibilidad en las decisiones sobre cómo usar el resto de los fondos. Simultáneamente, el sistema de evaluación y monitoreo de las sedes debería recolectar información sobre los ingresos y gastos del programa. Estos serían útiles para hacer análisis de costo-efectividad y costo-eficiencia de la educación flexible que servirían para hacer recomendaciones sobre cómo mejorar el uso de los recursos públicos.

V.2.3 Su impacto en el desarrollo nacional y la equidad social

a) La perspectiva de los beneficiarios

Para conocer la opinión de los estudiantes sobre el impacto que tiene el programa se realizaron seis grupos focales en sedes con diferentes características: cinco urbanas y una rural, se escogieron sedes que atienden ambas modalidades: semipresencial y acelerada, ubicadas en cuatro departamentos (San Salvador, Santa Ana, San Miguel y La Paz) y coordinadas por diferentes implementadoras. En cada grupo focal participaron seis estudiantes de diferentes edades, sexos, condiciones socio económicas y laborales. En un séptimo grupo participaron doce personas que ya se graduaron del programa, casualmente, todas mujeres.

Existen notables coincidencias en las opiniones de los estudiantes de Edúcame acerca de los

beneficios del programa. Dichos beneficios pueden agruparse de la siguiente forma: el impacto directo sobre los usuarios y el impacto sobre el país en general.

Con respecto al primero, en opinión de los estudiantes el programa es una oportunidad para que quienes están fuera del sistema educativo formal puedan concluir estudios de media; por otro lado, reconocen que atiende a población en situación de desventaja: madres solteras, mujeres embarazadas, pandilleros, así como a personas de escasos recursos. Además les permite superarse académica, laboral y económicamente. Estos tres factores se encuentran entre las motivaciones más mencionadas para ingresar al programa.

Los estudiantes dijeron que obtener el título de bachiller les abre las puertas para realizar estudios superiores (técnicos o universitarios); de hecho, la mayoría manifestó su interés por continuarlos. Es interesante que el deseo de seguir estudiando no está directamente relacionado con su capacidad económica, pues en algunos casos se mencionó dicho factor como un obstáculo a vencer para cumplir sus ideales.

La superación laboral a la que se puede acceder al obtener el título de bachiller, se refiere a la oportunidad de obtener empleos con mejores condiciones relativas, entre ellos se mencionó explícitamente: "trabajar en algo diferente al trabajo doméstico" e ingresar a la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP). En algunos casos se indicó que no tener título de bachiller fue un impedimento para acceder a un ascenso o es una amenaza para conservar su empleo. Este aspecto también se asoció con la oportunidad de trabajar y residir en el área urbana, lo que se percibe como una mejora en el nivel de vida.

Finalmente, los estudiantes aspiran a obtener empleos mejor remunerados una vez que hayan completado su educación media.

Otro beneficio importante, aunque no tan mencionado como los anteriores, es que los estudiantes con sobreedad que están en el programa se constituyen en un ejemplo para los más jóvenes.

En el grupo de estudiantes graduadas, la superación académica también resultó ser una de las motivaciones más importantes para ingresar a Edúcame; de hecho, todas manifestaron su deseo de continuar estudios superiores, sin embargo, solo dos están estudiando y otras dos iniciaron el proceso de inscripción, pero no continuaron debido a problemas familiares.

Las otras dos motivaciones fueron obtener mejores condiciones laborales y económicas. Al preguntarles si cumplieron sus expectativas, todas manifestaron que cumplieron sus metas de superación personales y académicas, al concluir sus estudios de educación media. No así sus metas laborales y económicas, pues aunque todas tenían un empleo mientras estaban en el programa, actualmente solo tres están trabajando²⁶, de ellas ninguna ha sido promocionada ni ha recibido un aumento de sueldo.

Sobre el impacto del programa, las ex alumnas mencionaron que el programa es un estímulo para buscar nuevas oportunidades y que tiene un impacto positivo sobre la población de escasos recursos, al permitirles concluir sus estudios de bachillerato. Por otro lado, perciben que las mujeres son el grupo más beneficiado, pues el rol cultural que les asigna la sociedad muchas veces les impide finalizar sus estudios, el programa las coloca en igualdad de condiciones respecto a sus pares masculinos. También mencionaron que a través de Edúcame han conocido los derechos de la mujer, lo que ayuda a reducir el maltrato.

Con respecto al impacto que Edúcame tiene en el país, los alumnos del programa opinan que son tres: eleva el nivel educativo de la población, eleva su productividad y la capacita para competir con otros países. Por otro lado, las ex alumnas opinan

que la educación es una inversión que puede cambiar la sociedad ofreciendo un mejor futuro a los ciudadanos.

b) La visión de otros actores: funcionarios, personal gerencial y tutores

Los funcionarios del MINED, el personal gerencial y los tutores de las IPS que fueron entrevistados coinciden en que Edúcame es un programa muy beneficioso por dos razones.

Edúcame, es un medio para lograr la superación personal. El programa brinda la oportunidad de completar el bachillerato en forma gratuita a las personas que abandonaron la escuela prematuramente y se encuentran en situación de sobreedad. Completar la educación media, a su vez, les da la opción de tener acceso a un ascenso laboral, a encontrar un empleo mejor remunerado y/o continuar estudiando en una institución de educación superior. La metodología educativa centrada en la persona y el desarrollo de competencias, hace posible que las personas sean responsables de su propio aprendizaje. A través de la formación, los estudiantes adquieren conocimientos nuevos, desarrollan destrezas de investigación, aprenden a trabajar en equipo y pierden el temor a hablar en público. Además, la educación flexible fomenta los valores de la solidaridad, la tolerancia y el respeto. Estas nuevas herramientas para el aprendizaje y la interrelación social, contribuyen a fortalecer su autoestima y sentirse más preparados para enfrentar el desafío de buscar un empleo, crear un negocio, aumentar el ingreso familiar e incluso educar mejor a sus hijos. Las personas se perciben ellas mismas con más valor al graduarse de bachilleres. Las mujeres encuentran en Edúcame un espacio para conocer sus derechos en la sociedad y sentirse dueñas de su propio destino. Y, los jóvenes que provienen de entornos sociales violentos o tienen problemas de drogas o alcohol, tienen a través de Edúcame, una ventana de esperanza que puede ayudarles a cambiar positivamente su estilo de vida y su visión sobre la sociedad.

²⁶ Dos de ellas laboran en talleres de costura y la tercera tiene un empleo provisional en un centro de llamadas y está subcontratada por una administradora de pensiones. Es importante mencionar que el grupo focal se llevó a cabo un sábado por la tarde y es probable que algunos de los ex alumnos del programa que sí están trabajando no hayan asistido debido a compromisos laborales.

Edúcame es, además, una respuesta concreta para elevar el nivel educativo promedio de la población y fomentar el desarrollo del país. Por su capacidad para ampliar las oportunidades de acceso a la educación de la población fuera de la escuela y en situación de sobreedad, Edúcame es considerado un programa estratégico para cumplir el objetivo de elevar a once años la escolaridad promedio del país. Alcanzar esta meta implica elevar la productividad del trabajo y la posibilidad de tener acceso a mejores empleos y salarios, generándose así una mayor movilidad social y una mayor equidad. La calidad de vida de las familias aumenta y la expectativa es que las nuevas generaciones aspiren a alcanzar niveles educativos más altos.

Si bien es cierto que la visión común es que Edúcame tiene el potencial para producir un impacto positivo en las personas, en sus familias y en el desarrollo del país, hay consenso en que éste también enfrenta riesgos. El éxito del programa Edúcame se vería amenazado si no logra constituirse una institucionalidad que le permita evolucionar hasta convertirse en un subsistema de educación flexible. Esto implica mantener los esfuerzos actuales para fortalecer al Instituto Edúcame, revisar las normas que rigen a la educación flexible y avanzar en la constitución de un sistema de evaluación del desempeño de las IPS, las sedes y los estudiantes. A esto se suma la necesidad de asegurar la credibilidad y el prestigio de la educación flexible, estableciendo estándares altos de calidad en los procesos administrativos y académicos. En relación con lo anterior, es indispensable que se agilice la entrega de títulos oficiales de bachiller y que el Instituto Edúcame logre posicionarse como un ente rector que garantice y acredite la calidad de los servicios educativos que se ofrecen a través de las IPS.

Otro riesgo es que Edúcame continúe siendo un programa de gobierno en lugar de convertirse en un subsistema educativo que contribuya a alcanzar las metas educativas de largo plazo del país. Esto evitaría que la educación flexible pierda fuerza en el futuro y su existencia dependa exclusivamente de la voluntad política de los próximos gobiernos. Además, la permanencia y ampliación de la cobertura de la educación flexible

requiere contar con la capacidad financiera y el compromiso para sostener este esfuerzo en el futuro.

Por sus múltiples beneficios potenciales, la propuesta de crear un subsistema de educación flexible es considerada muy prometedora para el país, pero su impacto puede multiplicarse en combinación con otras políticas públicas. En concreto, a la par de los esfuerzos para aumentar el nivel de escolaridad de la población y la calidad del recurso humano, deben crearse nuevas oportunidades de empleo y desarrollo económico en las distintas regiones del país. También deben facilitarse créditos educativos para aquellas personas que deseen continuar estudios universitarios o técnicos superiores; y opciones de financiamiento para las personas que opten por emprender un negocio.

VI. Conclusiones

VI.1 La rentabilidad de la inversión en la educación media

- Los datos agregados de país indican que el incremento marginal en el salario aumenta gradualmente a medida que los trabajadores completan un nivel educativo más alto. Los retornos a la educación media son mayores en el área urbana en relación con la rural. Esto sugiere que el mercado laboral urbano ha elevado la exigencia en cuanto al nivel de escolaridad que requiere de los trabajadores, siendo el bachillerato un requisito mínimo para ingresar al sector formal de la economía. Las tasas de retorno relativamente altas de la educación técnica superior y universitaria también constituyen un incentivo para continuar estudiando. Esta apreciación puede explicar el interés de los jóvenes por completar el bachillerato.
- La rentabilidad esperada de la educación media es relativamente alta en tanto facilita

la transición al mercado laboral y abre la oportunidad de continuar estudios superiores. Sin embargo, para muchos jóvenes completar la secundaria y avanzar hacia la educación superior requiere reducir los costos esperados de continuar en esta dirección. En este contexto, el programa Edúcame constituye una estrategia acertada, ya que su misión es ampliar las oportunidades para que los jóvenes alcancen once años de escolaridad y puedan optar por mejores empleos e ingresos en el futuro.

pueden entrar al programa, independientemente de si poseen una discapacidad física, su sexo, preferencia política, religión u otra condición social. Ésta es una de las principales contribuciones del programa, lo que justifica su expansión y la búsqueda de mejoras en su funcionamiento y su permanencia mientras exista la demanda.

Los aspectos innovadores del programa

VI.2 Las valoraciones sobre la implementación del programa Edúcame

La oferta educativa del programa y la equidad en el acceso

- La oferta de servicios del programa Edúcame es consecuente con sus objetivos pero las presiones de la demanda y las restricciones presupuestarias obligaron a cambiar el alcance del plan de ejecución original. Predomina la percepción de que el programa se ha implementado muy rápido y que esto ha ocasionado algunas dificultades para supervisar y monitorear adecuadamente el desempeño de las sedes. Existe consenso en que la oferta actual de servicios de Edúcame cumple con los criterios de focalización y está atendiendo al mayor número posible de estudiantes en función de los recursos existentes. No obstante, se reportan casos de estudiantes que se ausentan de clases o desertaban al no poder cubrir los gastos de transporte y alimentación, asociados con su participación en el programa.
- Una fortaleza del programa es su capacidad para promover la igualdad en el acceso, o bien se reconoce el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la educación. Todas las personas que tienen sobreedad y hayan abandonado la escuela prematuramente
- La creación del Instituto Edúcame es prometedora y ayudará a mejorar la administración y supervisión del programa. El desafío es otorgar al Instituto Edúcame el carácter legal adecuado y los recursos suficientes para que éste se convierta en la institución rectora del subsistema de educación flexible y no en una instancia administradora de un programa.
- La apreciación general es que las IPS cumplen con las normas de funcionamiento de Edúcame y son capaces de ampliar la capacidad del MINED para expandir la oferta educativa; sin embargo, hace falta regular algunos aspectos para que todas operen de una manera más uniforme y cuenten con un sistema de apoyo efectivo. Es imprescindible avanzar en los esfuerzos de creación del sistema de monitoreo y seguimiento de las IPS a fin de garantizar un estándar alto de calidad en la oferta de los servicios y establecer incentivos para mejorar su desempeño. Aunque la percepción general es que la calidad de la educación que ofrecen las IPS es comparable con la del sistema educativo presencial, la mayoría de los tutores y los estudiantes señalaron que ésta puede mejorarse.
- Aunque los cursos de certificación de tutores han sido buenos, éstos deben mejorar la calidad de su contenido y extender el tiempo para su realización. Además, los procesos de certificación de tutores deberían ser impartidos por una institución que sea ajena

a la implementación del programa y ejerza de manera permanente la función de ser formadora de formadores de educación flexible.

- El mecanismo de cupos escolares optimiza la asignación de los recursos públicos a la educación; y la movilización de recursos complementarios por parte de las IPS contribuye a reducir el costo público de la educación. Siendo que los recursos del estado son limitados, las IPS enfrentan el reto de maximizar la eficiencia productiva con un margen de maniobra relativamente estrecho. Las IPS no tienen total libertad para asignar los recursos de acuerdo con sus necesidades y el costo de la canasta básica de precios del programa Edúcame no siempre responde a las necesidades reales de las instituciones que ofrecen los servicios.

VI.3 Impacto del programa Edúcame en el desarrollo nacional y la equidad social

La perspectiva de los beneficiarios

- Edúcame es una oportunidad para que quienes están fuera del sistema educativo formal puedan concluir estudios de media. Además, obtener el título de bachiller abre las puertas para obtener empleos mejor remunerados o continuar una carrera técnica o universitaria.
- El programa responde a las necesidades de la población en situación de desventaja, como por ejemplo: madres solteras, mujeres embarazadas, pandilleros y personas de escasos recursos económicos. Para las mujeres, Edúcame las coloca en igualdad de condiciones que los hombres y les permite conocer cuáles son sus derechos en la sociedad. También es una oportunidad para que las personas con bajos ingresos

económicos logren alcanzar metas de superación personales y académicas, que de otro modo hubieran sido imposibles.

- El programa Edúcame tiene un impacto positivo en el desarrollo del país en tanto eleva el nivel educativo de la población, la productividad del trabajo y la capacidad para competir con otros países. La educación es una inversión que puede cambiar la sociedad ofreciendo un mejor futuro a los ciudadanos.

La visión de otros actores: funcionarios, personal gerencial y tutores

- Edúcame es un medio para lograr la superación personal. El programa brinda la oportunidad de completar el bachillerato en forma gratuita a las personas que abandonaron la escuela prematuramente y se encuentran en situación de sobreedad. Completar la educación media, a su vez, les da la opción de tener acceso a un ascenso laboral, a encontrar un empleo mejor remunerado y/o continuar estudiando en una institución de educación superior.
- Edúcame empodera a las personas de varias maneras. La metodología educativa del programa hace que las personas se vuelvan responsables de su propio aprendizaje, aprendan a trabajar en equipo y a comunicarse más efectivamente. También fomenta valores y fortalece la autoestima de modo que las personas se sientan mejor preparadas para buscar un empleo, crear un negocio, aumentar el ingreso familiar e inclusive educar mejor a sus hijos. Además, es un medio para que las mujeres conozcan sus derechos en la sociedad y se sientan dueñas de su propio destino. Y, para los jóvenes que provienen de entornos sociales violentos o tienen problemas de drogas o alcohol, Edúcame constituye una ventana de esperanza que puede ayudarles a cambiar

positivamente su estilo de vida y su visión sobre la sociedad.

- Edúcame es considerado un programa estratégico para cumplir el objetivo de elevar a once años la escolaridad promedio del país y fomentar el desarrollo del país que debe ser fortalecido. Es necesario crear una institucionalidad y contar con el apoyo financiero que le permita evolucionar hasta convertirse en un subsistema de educación flexible. A esto se suma la necesidad de asegurar la credibilidad y el prestigio de esta modalidad educativa estableciendo estándares altos de calidad en los procesos administrativos y académicos.
- El impacto de la educación flexible sería mayor si a la par de los esfuerzos para aumentar la cantidad y calidad de la educación se implementaran otras políticas que fomenten el empleo y el acceso a financiamiento para continuar estudios superiores o crear un negocio.

VII. Recomendaciones

En este apartado se presenta una síntesis de las principales recomendaciones para fortalecer el programa Edúcame que se derivan del estudio cualitativo.

VII.1 Ampliar la equidad en el acceso de los más pobres a la educación flexible

- Implementar un programa de becas o poner a disposición de las sedes un fondo compensatorio para cubrir gastos de transporte y alimentación de los estudiantes en condiciones de pobreza extrema, sobre todo si su rendimiento académico es sobresaliente.

VII.2 Fortalecer el Instituto Edúcame

- Otorgar al Instituto Edúcame el carácter legal adecuado y los recursos suficientes para que tenga mayor autonomía y se convierta en la institución rectora del subsistema de educación flexible.
- Consolidar la identificación de los estudiantes y las sedes con el Instituto Edúcame, oficializando el uso de carnés de identificación señalando la afiliación institucional y los logos institucionales en los reportes de notas y en otra comunicación de tipo oficial.
- Definir una estrategia de comunicación institucional que posicione al Instituto Edúcame como ente rector de la educación flexible en el país.

VII.3 Mejorar la provisión de los servicios y los sistemas de apoyo, monitoreo y seguimiento

a) Revisar algunas normas de funcionamiento

- Aclarar qué se debe entender por deserción, ya que en muchos casos no se distingue entre ausentismo y abandono permanente del programa.
- Uniformizar los criterios para la contratación de tutores y la evaluación sistemática de su desempeño.
- Regular la carga laboral de los tutores y los coordinadores de sede, para evitar que se genere una alta rotación de empleos a causa de la fatiga y el bajo rendimiento
- Definir con mayor claridad cuáles son los requisitos que permitirían aceptar, en casos excepcionales, a estudiantes con edad de

ingreso en el sistema tradicional y exigir su cumplimiento.

b) Elevar la calidad de la educación flexible

- Actualizar los libros de texto y las guías de los docentes y garantizar que todos los estudiantes y los tutores cuenten con estos recursos educativos a tiempo.
- Facilitar el acceso a los Centros de Recurso para el Aprendizaje, bibliotecas y laboratorios de ciencias en las sedes que cuentan con estos recursos. Para ello, se deberían proporcionar fondos para contratar personal a cargo de estos servicios durante los fines de semana. En los casos en donde estos servicios no existen se podría buscar apoyo local para crear bibliotecas regionales y centros de cómputo móviles o proporcionar a las sedes minibibliotecas ambulantes y kits de laboratorio de ciencias para ser usados en las aulas.
- Fortalecer el aprendizaje de inglés y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las modalidades de educación flexible. Éstas son competencias que aumentan la empleabilidad de los jóvenes en el mercado laboral.
- Actualizar las pruebas de suficiencia y abrir cursos de nivelación para que los estudiantes puedan optar por esta alternativa antes de realizar una prueba de suficiencia o entrar al programa.
- Vincular la educación flexible con la formación para el trabajo brindando orientación vocacional, introduciendo la formación en emprendedurismo o facilitando información sobre la oferta de carreras técnicas y universitarias en el país.

c) Consolidar los sistemas de apoyo

- Asegurar la existencia de un sistema de información académica y financiera ágil y fácil de usar.
- Definir una política de producción y distribución de libros y materiales educativos que sea clara y exigir su cumplimiento. También se debe revisar la política de reciclaje de libros de texto.
- Establecer una línea telefónica especial para que los estudiantes puedan resolver dudas, hacer llegar reclamos u obtener información sobre los servicios de educación flexible.
- Agilizar el proceso de validación y entrega de títulos de bachiller.
- Abrir oficinas regionales del Instituto Edúcame y/o apoyarse en las oficinas departamentales del MINED para mejorar el monitoreo y supervisión de las operaciones en todo el territorio.

d) Asegurar que la supervisión y el monitoreo de los servicios de educación flexible sean efectivos

- Respetar la concentración territorial de cada IPS e incluir dentro de los costos fijos del programa un porcentaje adicional para gastos de supervisión; sobre todo para aquellas IPS que abren sedes en zonas rurales remotas o de difícil acceso.
- Avanzar en la creación de un sistema de monitoreo y seguimiento de las modalidades flexibles de educación y establecer un esquema de incentivos que fomente los buenos desempeños.
- Recolectar información sobre los ingresos y gastos del programa para hacer análisis de costo-efectividad y costo-eficiencia de la

educación flexible. Este esfuerzo incluye conocer cuántos recursos adicionales aportan las IPS al programa Edúcame, a fin de establecer el valor total de la inversión y reconocer la contribución privada a la educación.

VII.4 Consolidar el proceso de certificación de tutores

- Abrir los procesos de certificación de docentes en modalidades flexibles a todos los docentes interesados y ser más exigentes en la selección de los participantes.
- Realizar las capacitaciones durante los períodos de vacación escolar y aumentar el número de horas de formación presencial.
- Incorporar dentro del programa de estudios para certificarse como tutor, información sobre las características de la población estudiantil de Edúcame y su contexto socio económico.
- Profundizar en cómo adecuar los contenidos de los programas de estudio según los distintos criterios: conceptuales, procedimentales y actitudinales.
- Ofrecer oportunidades de formación continua y exigir a los tutores su recertificación cada 3 ó 5 años. La recertificación de los tutores de las modalidades de educación flexible debería contemplarse dentro del contexto de las políticas públicas de desarrollo profesional docente.

VII.5 Mejorar el mecanismo de cupos escolares

- Revisar el porcentaje de deserción permitido a las IPS o reconocer, de alguna manera, el costo de los cupos adicionales que éstas deben mantener a fin de cumplir con los cupos máximos que deben mantener, según lo acordado en los convenios con el MINED.
- Revisar el precio y los componentes de la canasta básica del programa Edúcame según las necesidades reales de las IPS. Esto implica ajustar periódicamente los costos de acuerdo con las variaciones en la tasa de inflación. También se propone incluir dentro del presupuesto un monto dedicado a la compra de material educativo complementario para docentes y estudiantes. Y, para la modalidad semipresencial, se podría incluir el pago de un bibliotecario y un técnico en informática cuando sea pertinente. Finalmente, se sugiere revisar si el monto destinado para alquiler y el pago de servicios es suficiente para asegurar que los ambientes y el mobiliario estén limpios y en buenas condiciones; y que las instalaciones sean seguras.
- Otorgar a las IPS un incentivo monetario por abrir sedes en zonas remotas de difícil acceso.
- Dar a las IPS mayor libertad para asignar los recursos. Se sugiere que la asignación correspondiente al pago de los tutores y los coordinadores sea fija, pero que se permita a las IPS contar con flexibilidad en las decisiones sobre cómo usar el resto de los fondos.

VIII. Anexos

Anexo 1. Metodología para el análisis costo-beneficio del programa Edúcame

Los análisis costo-beneficio aplicados a proyectos o programas educativos se concentran en resultados que pueden ser medidos en términos monetarios (Levin y McEwan, 2001). Así se define que los beneficios directos de una intervención educativa, son iguales al valor monetario de los ingresos por trabajo que reciben las personas a lo largo de su vida productiva. Pero también pueden existir otros beneficios similares a los que han sido atribuidos a programas enfocados en reducir el ausentismo escolar y aumentar el número de graduados de educación media (Levin, et al. 2007). La inversión en la educación de los jóvenes puede tener un impacto positivo en el nivel de recaudación tributaria por la vía de los incrementos en el ingreso promedio de la población. Y existe alguna evidencia de que las intervenciones educativas efectivas pueden tener un efecto en la reducción del gasto público en salud y los gastos de encarcelamiento y arresto que surgen a consecuencia del crimen juvenil. Es difícil estimar a cuánto ascendería el valor monetario de estos beneficios indirectos o externalidades, pero se podría tratar de identificar si existe algún tipo de información apropiada para hacerlo.

La contribución de Edúcame en la sociedad es igual al potencial que tiene el programa de mejorar las oportunidades laborales y elevar los ingresos de la población que no pudo completar el nivel de educación media en el tiempo que le correspondía. Para los fines de un análisis costo-beneficio, los beneficios directos del programa serían iguales a la diferencia entre el valor presente de los flujos del salario esperado de una persona que se gradúa de bachiller y otra que abandona la escuela y se incorpora prematuramente al mercado laboral a lo largo de la vida laboral. El beneficio del programa medido

en salarios se podría ajustar por la probabilidad de tener empleo en el futuro (tasa de desempleo); y la probabilidad de continuar una carrera técnica o universitaria, que sería equivalente al porcentaje de estudiantes que ingresa al sistema de educación superior del total de graduados del bachillerato. En el análisis también se debe reflexionar acerca de otros efectos positivos del programa que no se pueden medir en términos monetarios, como por ejemplo: elevar la autoestima personal, crear redes de apoyo y ampliar el acceso a información sobre oportunidades de trabajo, entre otros beneficios intangibles. La presencia de este tipo de resultados se podría explorar a través de una investigación cualitativa.

Los costos del programa Edúcame, se refieren al valor monetario de todos los recursos que se necesitan en su implementación, como son el personal, infraestructura, equipo, materiales y otros ingredientes que deben ser presupuestados. Dado que Edúcame se ofrece gratuitamente y los estudiantes tienen, incluso, acceso a materiales educativos sin ningún costo, se podría asumir que no hay ningún costo privado directo²⁷ por participar en el programa. Pero, habría que evaluar la posibilidad de considerar algunos costos indirectos, como por ejemplo: el costo del tiempo que los estudiantes de Edúcame dejan de trabajar para estudiar.

El valor presente neto de los beneficios del programa expresados en forma matemática es igual a:

$$VPB = \sum_{t=1}^n \frac{BE_t - BS_t}{(1+r)^{t-1}}$$

En donde, VPB es el valor presente de los beneficios, BE_t son los beneficios esperados de un participante en el programa que completa la educación media en el tiempo "t"; y éstos son

²⁷ El costo privado directo en educación se refiere al monto gastado por las familias en pagos a la escuela (matrícula y cuotas), insumos para el aprendizaje (libros de texto y útiles escolares) y otros gastos (transporte, refrigerio, etc.)

iguales a los salarios futuros a lo largo de su vida laboral. BS_t son los beneficios que esta persona obtendría en el tiempo "t" si no completa la educación media y "r" es igual a la tasa de descuento.

El valor presente de los costos es:

$$VPC = \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^{t-1}}$$

En donde, VPC es el valor presente de los costos del programa, C son los costos del programa en el tiempo "t" y r es igual a la tasa de descuento.

Y, la razón costo-beneficio del programa que servirá para determinar si el efecto directo del programa en el diferencial de los ingresos de los participantes en un punto en el tiempo son mayores o menores que los costos, es la siguiente:

$$\frac{B}{C} = \frac{VPB}{VPC}$$

El análisis costo-beneficio debe partir del supuesto de que la dinámica de la economía se mantiene constante a lo largo del tiempo. Además, éste podría concentrarse en identificar la razón costo-beneficio para, al menos, una cohorte de participantes en el programa. Para ello, es fundamental conocer sus características principales: la modalidad de educación flexible a la que pertenecen (acelerada o semipresencial), el grado al cual entraron en el programa, la edad promedio y si tienen un empleo remunerado. La tasa de descuento sería equivalente al costo de oportunidad del capital para el país, que es igual a la tasa de interés real de mercado. Un análisis de sensibilidad mostraría el efecto de diferentes tasas de descuento en la razón costo-beneficio.

Para realizar este análisis es imprescindible poder contar con información sobre las características de, al menos, una cohorte de estudiantes y los costos del programa. Para el cálculo de los ingresos futuros de la población que completa la educación media y aquella que

abandona la escuela en forma temprana, se pueden utilizar los salarios promedios derivados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de Digestyc.

Anexo 2. Alcance de la evaluación de impacto del programa Edúcame

i. ¿Qué es evaluación de impacto?

La evaluación de programas educativos es importante porque permite conocer los efectos de una intervención a través de un proceso sistemático y neutral. Hay diferentes aspectos de un programa que se pueden evaluar: la implementación del programa en función de lo planificado, los procesos de entrega de los servicios, su costo-beneficio y su impacto. El objetivo de una evaluación de impacto es determinar si un programa produjo los efectos deseados en las personas, los hogares y en la sociedad, y explicar en qué medida tales efectos son atribuibles a dicha intervención. Este tipo de evaluaciones compara el grado de realización alcanzado con el grado de realización deseado según las metas programadas; pero también permite examinar resultados no previstos en los beneficiarios.

Las evaluaciones de impacto en educación son útiles por diferentes razones. Éstas son un medio para determinar los efectos positivos y negativos de una intervención a partir del contexto socio económico y político en que ésta ocurre. También son un medio para identificar a distintos actores involucrados en un programa y examinar cuál es su peso específico en los resultados. Y, además, permiten informar de manera objetiva a los tomadores de decisión sobre la marcha de los programas y promover los cambios que sean necesarios para lograr los objetivos de política educativa.

Entre las principales preguntas a responder en una evaluación de impacto se consideran las siguientes:

- ¿Cómo afectó el programa a los beneficiarios?
- ¿Son todos los efectos producto exclusivo de la intervención o hay otros factores que influyen en estos resultados?
- ¿Qué aspectos del programa se podrían modificar para producir un impacto positivo mayor?
- ¿Es el programa costo-efectivo? o bien, ¿son los costos del programa justificables en función de los resultados obtenidos?

El diseño de una evaluación de impacto de un programa es único y la credibilidad de sus resultados depende de su planificación cuidadosa y participativa. Es importante comprender que cada evaluación de impacto se planifica en función del contexto en donde ésta se va a llevar a cabo y los recursos disponibles, como son: la capacidad técnica, la calidad de la información y el presupuesto. Para garantizar la confiabilidad y aceptación de sus resultados no basta utilizar técnicas apropiadas de investigación cuantitativa y cualitativa, sino también es crucial contar con apoyo político. De allí que es fundamental establecer de antemano qué es lo que se desea saber mediante la participación de las partes interesadas en el diseño de los objetivos y el alcance de la evaluación. En otras palabras, es conveniente que desde el principio, se minimicen las falsas expectativas acerca de la evaluación, logrando un acuerdo entre las autoridades responsables, los evaluadores y otros actores interesados respecto de la cantidad y la calidad de la información que se desea recopilar, la profundidad del análisis a la que serán sometidos los datos y el uso que se hará de los resultados.

ii. Sugerencias metodológicas para la evaluación de impacto del programa Edúcame

a) Medición de impacto

Para medir el impacto de un programa con rigor metodológico se debe estimar un escenario alternativo al que resulta de la intervención y comparar los resultados. De esta forma es posible saber qué hubiera ocurrido si el programa no se hubiera realizado y qué efectos son producto directo de su ejecución. Esto se logra a través de la definición de un grupo de tratamiento constituido por personas que participan en el programa; y un grupo de control con personas que tienen características semejantes al grupo de tratamiento pero que no forman parte de éste.

El diseño de una evaluación de impacto puede ser experimental o cuasi experimental dependiendo de cómo se determinen los grupos de tratamiento y control. En los diseños experimentales, los investigadores distribuyen aleatoriamente la intervención entre los beneficiarios potenciales, de modo que unos la reciben y otros no. Aunque éste es un método óptimo para estimar el impacto de un programa, aparentemente libre de posibles sesgos de selección, es considerado poco ético y políticamente difícil debido a la negación de los servicios ofrecidos por el programa a miembros de la población que tienen el derecho de optar a ella. No obstante, es posible solventar algunos de estos problemas aplicando un mecanismo de selección políticamente transparente. Los diseños cuasi experimentales, en contraste, son empleados cuando es imposible crear grupos de tratamiento y control en forma aleatoria. En estos casos se recurre a metodologías econométricas para poder generar grupos de control que se asemejen al grupo de tratamiento en ciertas características observadas. En los diseños cuasi experimentales, los grupos de tratamiento y control, por lo general, se seleccionan después de la intervención.

En el caso del programa Edúcame, el grupo de tratamiento podría estar conformado por una muestra representativa de los beneficiarios; y el grupo de control podría ser seleccionado aleatoriamente. Esto se puede lograr escogiendo como controles a los jóvenes que solicitaron matrícula en Edúcame, pero que no se presentaron. También es posible establecer una submuestra de la muestra de beneficiarios tomando en cuenta su lugar de residencia, y realizando un empadronamiento en la zona para detectar personas con características equivalentes, pero que optaron por no participar en el programa. Sin embargo, es importante reconocer que determinar un grupo de control adecuado es un desafío importante que amerita una mayor reflexión y análisis.

El tamaño del impacto del programa es igual a la diferencia porcentual que existe entre el grupo de tratamiento y control, en relación con ciertas variables de interés e indicadores observables en distintos momentos. Usualmente estas diferencias se miden al inicio, al final y después

de un año o más de terminado el programa. El tiempo de duración de la evaluación se determina dependiendo de cuándo se cree que los efectos del programa serán visibles y la secuencia cronológica que se requiera para poderlos detectar.

b) Variables e indicadores de impacto

En la definición de las variables e indicadores de impacto del programa Edúcame se debe partir del supuesto de que éste contribuye a mejorar las oportunidades laborales y la calidad de vida de los beneficiarios. También se debe tomar en cuenta que hay otros efectos intangibles que necesitan ser examinados. A partir de los objetivos de Edúcame y las conclusiones del "Estudio analítico de la implementación inicial del programa" realizado por Fusades, se sugiere que una evaluación de impacto de Edúcame incluya, al menos, las siguientes variables e indicadores:

Variable	Indicador
Inserción laboral	Porcentaje de personas ocupadas Porcentaje de personas desempleadas
Satisfacción laboral	Porcentaje de personas con un alto nivel de satisfacción laboral
Nivel de salario	Porcentaje de variación en el nivel de ingreso a un año (o más) de haber finalizado el programa
Oportunidad de continuar estudios superiores	Porcentaje de personas que aspira completar una carrera universitaria o técnica Porcentaje que inicia una carrera universitaria o técnica
Participación ciudadana	Porcentaje de personas que participa en algún tipo de organización comunitaria (artística, religiosa, deportiva, social, etc.)
Cambios en las actitudes y comportamientos: – Autoestima – Empoderamiento – Creatividad – Expectativas hacia el futuro – Otros	-----

c) Tipo de evaluación y requerimientos de información

Las evaluaciones de impacto pueden ser cuantitativas, cualitativas o una combinación de ambas metodologías. Se recomienda que para la evaluación de impacto del programa Edúcame se utilice una metodología mixta.

El enfoque cuantitativo permitiría medir el efecto sobre la empleabilidad, el nivel de ingreso, la oportunidad de continuar estudios superiores y el grado de participación ciudadana. La recolección de datos cuantitativos se realizaría a través de la administración de encuestas básicas y de seguimiento a los beneficiarios y no beneficiarios del programa. Los datos recopilados a través del cuestionario se pueden complementar con otros ya existentes.

El estudio cualitativo contribuiría en la explicación de los hallazgos del estudio cuantitativo y en los cambios en las actitudes y el comportamiento de los beneficiarios; y, además, aportaría una visión distinta acerca del programa y sus resultados. Para su realización es necesario llevar a cabo entrevistas en profundidad; éstas son una técnica de investigación cualitativa para conocer la perspectiva de las personas entrevistadas sobre el programa y sus efectos. Las entrevistas en profundidad son un

instrumento que permite el acceso a información que no se puede observar directamente. A través de entrevistas se puede capturar no solo la perspectiva de los beneficios, sino también la de otros actores que desempeñan un papel importante en el programa y en la consecución de sus objetivos.

Es importante que al evaluar el impacto del programa Edúcame se tome en cuenta la influencia de otras variables en los resultados. Entre éstas se pueden mencionar: el tipo de modalidad de educación flexible, las diferencias en el desempeño de la institución proveedora de servicios y la dinámica del mercado laboral y la economía local.

iii. Proceso técnico de la evaluación de impacto

1. Diseño de la evaluación y definición de las variables e indicadores objetivo, de común acuerdo con las partes interesadas en la evaluación.
2. Recolección de la información dependiendo de la secuencia cronológica de la evaluación.
3. Medición del impacto del programa e interpretación de los resultados obtenidos.
4. Difusión de los resultados.

IX. Bibliografía

- Abdala, E. (2004). Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes. Oficina Internacional del trabajo. Montevideo: CINTERFOR.
- Baker, J. (2000). Evaluating the impact of development projects on poverty. Washington: World Bank.
- Becker, G. (1964). Human Capital. Columbia University Press, National Bureau of Economic Research. New York.
- Briones, C. (2005). Informe final para la implementación de modalidades flexibles de educación media. San Salvador, El Salvador.
- Calderón, Lissette. (2004). "El mercado laboral rural: la importancia del sector no agropecuario". Informe de Desarrollo Económico y Social 2004. San Salvador: Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).
- Dirección General de Estadística y Censos, DIGESTYC. (2006). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador, Ministerio de Economía.
- Di Gropello, E. (2006). Meeting the challenges of secondary education in Latin America and East Asia. Improving efficiency and resource mobilization. Directions in Development, Human Development, The World Bank, Washington, DC.
- Fusades (2003). Síntesis. Informe de Desarrollo Económico y Social 2003. Competitividad para el Desarrollo. Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, La Libertad, El Salvador. Págs. i-xxi.
- Heckman J.; Lochner, L. y Todd, P. (2003). Fifty years of Mincer earnings regressions. National Bureau of Economic Research, working paper No. 9732, New York.
- Heckman J.; Lochner, L. y Todd, P. (2006). Earnings functions, rates of returns and treatment effects: The Mincer equation and beyond. Handbook of Education Economics, Vol. 1, ed. E. Hanushek and F. Welch, chapter 7, Elsevier.
- Levin, H. y McEwan, P. (2001). Cost-effectiveness analysis. Methods and applications. Sage Publications, Inc. Thousand Oaks, California.
- Levin, H. et al. (2007). The costs and benefits of an excellent education for America's children. Teachers College, Columbia University, New York.
- Liang, X. (2003). Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: Quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), documento No.27.
- Malhotra, A. et al. (2003). Impact of investments in female education on gender equality. Paper commissioned by the World Bank Gender and Development Group. International Center for Research on Women. Washington DC.
- Ministerio de Educación (2005). Acuerdo No.15 - 1489. San Salvador, 24 de noviembre de 2005
- Ministerio de Educación. (2007a). Educación flexible en El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Educación. (2007b). Plan Nacional de Educación 2021. Memoria de Labores 2006 - 2007. San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Educación. (2007c). "Evaluación al servicio del aprendizaje: evaluación por competencias". San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Educación. (2008). Modalidades Flexibles de Educación. Propuesta de Organización y funciones, presentación en power point. San Salvador, El Salvador.
- Mincer, J. (1974). Schooling, experience, and earnings, New York, National BER Press.
- Moura Castro, C; Carnoy, M. y Wolff, L. (2000). Secondary schools and the transition to work in Latin America and the Caribbean. Technical paper series, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Patton, M. Q. (1990). Qualitative evaluation and research methods. 2nd edition. Newbury Park, California: Sage Publications.

Psacharopoulos, G. (1981). Returns to education: An updated international comparison. *Comparative Education*, 17 (3):321-41.

Psacharopoulos, G. y Woodhall, M. (1985). *Education for development. An analysis of investment choices*. The World Bank. Washington, DC: Oxford University Press.

PREAL. (2006). *Construyendo el futuro. Informe de progreso educativo. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*.

Picardo, O. (2006). *Programa Edúcame. Sistematización de la experiencia. Fase 1. Versión para validación*. Ministerio de Educación, San Salvador, El Salvador.

Schultz, T. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51, March, 1-17.

UTEC (2008). *Informe de resultados de la primera fase del proyecto: sistema de monitoreo y seguimiento de las modalidades flexibles de educación*. CIOPS-UTEC, Universidad Tecnológica, San Salvador, El Salvador.

World Bank (2005). *Expanding opportunities and building competencies for young people: a new agenda for secondary education*. The World Bank, Washington DC.