



# Políticas Docentes en Centroamérica. Tendencias Nacionales. El Salvador

Rolando Balmore Pacheco, SAPERE

## Resumen

*Este informe, de autoría de Rolando Balmore de El Salvador, se ocupa de algunos temas estratégicos del desarrollo de la profesión docente tales como la formación inicial y continua de los maestros, la atracción de candidatos talentosos a la profesión, las oportunidades de desarrollo en la carrera docente, las condiciones de trabajo en las escuelas, el status y reconocimiento social de la profesión magisterial, entre otros temas de política. Inicia con un recuento histórico de las políticas, instituciones y programas de formación docente en El Salvador, desde el empirismo docente, pasando por las escuelas normales, hasta llegar a las actuales instituciones formadoras de nivel superior. Seguidamente se aborda la situación de los docentes, el contexto educativo que rodea la carrera docente, las características, valoración y prestigio social de estos. Su contenido fue utilizado, en parte, para preparar el informe comparativo regional del Capítulo Centroamérica y República Dominicana del Grupo de Trabajo Docente del PREAL y el Proyecto Estratégico Regional de Docentes de la Unesco OREALC.*

## Antecedentes Generales

Este informe se ocupa de algunos temas estratégicos del desarrollo de la profesión docente tales como la formación inicial y continua de los maestros, la atracción de candidatos talentosos a la carrera, las oportunidades de desarrollo en la carrera docente, las condiciones de trabajo en las escuelas, el estatus y reconocimiento social de la profesión docente, entre otros temas relevantes.

Inicia con un recuento histórico de las políticas, instituciones y programas de formación docente en El Salvador, desde el empirismo docente, pasando por las escuelas normales, hasta llegar a las actuales instituciones formadoras de nivel superior. Seguidamente se aborda la situación de los docentes, el contexto educativo que rodea la carrera docente, las características, valoración y prestigio social de estos.

Con ese antecedente y marco de referencia, se introduce al análisis del currículo vigente de formación inicial, de los componentes esenciales de los planes y programas, y del rol del Estado, instituciones formadoras y centros escolares, actores clave de la política de formación inicial de docentes. Este análisis es complementado con la discusión de las políticas, programas y acciones de formación continua implementados en los últimos doce años, con especial énfasis en la propuesta actual contemplada en el Plan de Gobierno 2009-2014 para el sector Educación. Se cierra el informe presentando –con carácter conclusivo y propositivo– las tendencias que se observan en la carrera docente y sus oportunidades de mejora.

## El marco de las políticas docentes

En los inicios del siglo pasado, la labor docente en las escuelas salvadoreñas era ejercida por personas con escasa o nula formación pedagógica. Con frecuencia se echaba mano de personas que apenas habían aprobado el tercer o cuarto grado de la educación primaria, o personas que mediante procesos de auto formación habían alcanzado algún nivel de dominio de los componentes esenciales de la educación de la época, como eran el aprendizaje de la lecto-escritura, el manejo de las operaciones aritméticas básicas, así como una cierta formación y cultura general [Vaillant y Rossel, 2006].

Si bien la historia de las escuelas normales en El Salvador data de mediados del siglo XIX, los acontecimientos políticos del país provocaron un funcionamiento intermitente de éstas. Esto a su vez, motivó que hasta mediados del siglo XX, una importante cantidad de docentes del sistema educativo salvadoreño lo conformaran los llamados docentes “empíricos”, figura que se fue desvaneciendo paulatinamente con el auge de las escuelas normales, pero que se mantuvo vigente en algunas áreas del ejercicio docente, durante casi toda la segunda mitad del siglo XX.

Durante más un siglo, entre 1858 y 1968, funcionaron de manera intermitente una cantidad significativa de escuelas normales, mixtas. Hasta antes de la Reforma Educativa de 1968, se contabilizaban en el país 67 escuelas normales, distribuidas en todo el territorio nacional, muchas de las cuales no reunían las condiciones mínimas para una formación docente acorde a las necesidades de la época. Por otra parte, la cantidad de docentes que se graduaban de estas normales, no alcanzaban a ser absorbidos por el sistema educativo, generándose una alta tasa de desempleo docente [Pacheco, 2004].

Movidos por el creciente número de maestros formados que no lograban ser empleados por el sistema educativo –y en el contexto de la reforma educativa de 1968 (conocida como Reforma de Béneke, en alusión a quien se desempeñaba como Ministro de Educación en esa época) – se suprimieron las 67 normales, creándose un programa único de formación de docentes llamado “Ciudad Normal Alberto Masferrer” [Aguilar Avilés, 2000].

En dicho programa, entre 1968 y 1980, se llevó a cabo la formación de los docentes para la educación básica, educación media (áreas generales del bachillerato) y educación física,

quedando descubierta la formación de docentes para la educación parvularia y para las áreas especializadas de la educación media (áreas técnico-vocacionales del bachillerato), así como otras áreas complementarias del currículo nacional. Para la enseñanza de la educación artística y musical, a los graduados del Bachillerato en Artes (Conservatorio Nacional) se les otorgaba el escalafón magisterial, lo cual les habilitaba para ejercer la docencia en educación parvularia y en los dos primeros ciclos de la educación básica (del 1º al 6º grados).

Este proyecto de formación docente contó con un decidido respaldo estatal y de la comunidad internacional. Los docentes que allí se formaban gozaban de una beca de estudios y de un estipendio de vida. El campus de este centro de formación docente, con una extensión de 40 manzanas de terreno aproximadamente, disponía de modernas instalaciones construidas específicamente para fines educativos, una moderna biblioteca, librería, amplios salones de clase, variados centros de recursos para el aprendizaje, laboratorios, talleres, escuelas de aplicación, canchas deportivas, espacios para el aprendizaje de las artes, manualidades y deportes, auditorium de usos múltiples, comedores, dormitorios estudiantiles, residencias para docentes, así como unidades de transporte para estudiantes, docentes y trabajadores administrativos. Contaba además con una estructura administrativa –física y humana–, descentralizada y con un buen nivel de autonomía para su gestión, lo cual le permitía desarrollar con eficiencia y eficacia su labor.

Además de la formación inicial de docentes, en “Ciudad Normal Alberto Masferrer”, también se implementaron programas de perfeccionamiento de docentes en servicio, programas de formación de directores y sub-directores de centros educativos, así como de formación de supervisores escolares.

Puede decirse que los elementos que hicieron de Ciudad Normal “Alberto Masferrer” una experiencia promisoriosa fueron: i) proceso de selección de aspirantes con exigentes y adecuados criterios; ii) creación de escuelas de aplicación y espacios de práctica, de ensayo y de experimentación pedagógica que les permitía a los estudiantes contrastar la teoría con la práctica; iii) inculcar compromiso con la educación de la niñez y juventud, así como con las comunidades (mística docente); iv) modalidades flexibles y diversas de formación; un currículo centrado en el niño-a (sujeto del aprendizaje); v) ambiente formativo y propicio para el aprendizaje; y vi) articulación de la formación con las necesidades cuantitativas y cualitativas de docentes [Pacheco y Picardo, 2012].

A los elementos anteriores, habrá que agregar el contexto que rodeó este modelo de formación docente: gratuidad de la formación, empleo seguro, formación claustral, buenos formadores, prestigio social de la carrera, entre otros elementos importantes.

La que fuera la última escuela normal que funcionó en el

país, fue cerrada a finales de 1980, en el marco del inicio de la guerra civil de 12 años. Con ello se abrieron espacios para que las instituciones de educación superior (universitarias y tecnológicas) pudieran dedicarse a la formación docente.

Es así, como a partir de 1981, la formación de los docentes fue asumida por los institutos tecnológicos, de nivel terciario, en donde de manera emergente y sin contar con los recursos organizacionales y humanos, ni la experiencia necesaria, como tampoco la mística requerida, crean en su interior los Departamentos de Pedagogía, abriendo sus puertas a los aspirantes a carreras de profesorado. Con esto creció la oferta de programas de formación docente, se reducen las exigencias de ingreso, desaparecen los procesos de selección, admitiendo a todo aspirante que solicita ingreso. Pese a que el requisito formal de ingreso se incrementa, pasando del certificado de 9º grado al título de Bachiller, las exigencias académicas de la formación se reducen significativamente, con lo cual también se reduce la calidad de los docentes que se forman. Con el paso de la formación docente a los institutos tecnológicos –cuyo origen y razón siempre ha sido la formación de recursos humanos para el área técnica y tecnológica– la identidad de la formación docente se ve vulnerada. Esto agudizó algunos problemas históricos de la carrera docente, expresados en una “baja remuneración, falta de incentivos, subvaloración social de la profesión, y una lucha gremial politizada y despreocupada por la calidad del servicio” [Aguilar Avilés, 2001].

El contexto de inestabilidad política y social que caracterizó la década de los setentas y ochentas, generó la inviabilidad de universidades públicas, como la Universidad de El Salvador, entonces única Universidad del Estado. Prolongados cierres provocados por intervenciones militares y bloqueos sistemáticos del sector gubernamental propiciaron condiciones para el surgimiento de las universidades privadas, muchas de las cuales no reunían los requisitos mínimos para una formación de calidad, funcionando en locales inadecuados, sin los recursos de apoyo mínimo para el ejercicio de la docencia (biblioteca, librería, centro de recursos didácticos, laboratorios, etc.). Realidad distante de una educación superior sustentada en los tres pilares universales de la acción universitaria: docencia, investigación científica y proyección social.

En este marco de desregulación, se autorizó a 32 universidades privadas a desarrollar planes de formación docente en educación parvularia, básica, especial y media. Creció la oferta de planes de formación de licenciatura en ciencias de la educación, universitarios de cinco años de duración y se produce, a lo largo de los ochentas y primera mitad de los noventas, una dispersión curricular en la oferta formativa. Cada universidad tenía planes y programas propios, llegándose a contar –según registros de la Dirección Nacional de Educación Superior (DNES) del Ministerio de Educación (MINED) al año 1997– más de 90 planes de estudios distintos, con asignaturas,

contenidos, enfoques y metodologías también diferentes. Esta dispersión, lejos de favorecer una formación docente para la diversidad, permitió que surgieran programas mal concebidos y docentes mal formados.

La reforma educativa de los años noventa revisó la adecuación del marco legal, con vacíos y debilidades en el ámbito jurídico, según diagnósticos y consultas realizada del MINED y se introdujo reformas legales para superar algunos de los problemas identificados. En este contexto surge la Ley de Educación Superior (LES, 30 de noviembre de 1995) que, debido a la magnitud de los cambios que proponía en las instituciones de educación superior (IES), concedió dos años de gracia para que estas instituciones adecuaran los requisitos mínimos de funcionamiento a lo estipulado legalmente. Por ello, la LES sólo entró en plena vigencia en diciembre de 1997.

La LES aborda de manera explícita la formación docente, estipulando en el artículo 57, que los programas de estudio para las carreras de profesorado serán determinados por el MINED, así como las exigencias académicas para que las instituciones puedan ofrecer dichas carreras. La nueva ley también establece que los programas de Profesorado tendrán una duración mínima de tres años y una exigencia académica mínima de 96 unidades valorativas.

Como resultado de las nuevas disposiciones de ley, en 1998 arranca la ejecución de nuevos planes y programas de formación inicial de docentes para los niveles parvulario, básico y medio (cinco especialidades del área general), así como la formación de docentes para la educación especial, con una cobertura a nivel nacional y de cumplimiento obligatorio para todas las IES –públicas y privadas– que desarrollaban o pretendían iniciar programas de formación de maestros. Si bien, la intención de este nuevo esfuerzo era abarcar la totalidad de la oferta de programas de formación de docentes, lo cierto es que el esfuerzo se quedó corto, pues de nuevo quedó sin atención la formación de maestros para las áreas técnico-vocacionales de la educación media, la educación artística, así como la educación física y deportes, que también constituyen áreas curriculares del sistema educativo nacional.

## SITUACIÓN DE LOS DOCENTES

Tres son las categorías utilizadas en el análisis de la situación de los docentes: i) los programas de formación inicial, ii) la formación continua de los maestros en servicio; y iii) las condiciones de trabajo en las escuelas. Todo esto a la luz de las políticas públicas que en materia docente se han ido generando, y considerando, los roles de los diferentes sectores políticos y sociales involucrados en el campo. Entre ellos, Estado, instituciones formadoras y organizaciones sindicales, entre otros.

## Contexto educativo

Pruebas nacionales e internacionales de logros de aprendizaje revelan un desempeño muy pobre de los estudiantes salvadoreños. En el caso de la Prueba de Aprendizajes y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES), los promedios nacionales son sumamente bajos, 4.99 en 2009, 5.14 en 2010 y 4.85 en 2011, siendo los promedios del sector público inferiores a los del sector privado. La Prueba Tendencias Internacionales de Matemáticas y Ciencias (TIMSS 2007), que comparó el rendimiento académico en esas dos disciplinas de estudio, ubicó a El Salvador en la posición 45 de 49 países participantes, con lo cual queda en evidencia que un estudiante salvadoreño promedio tiene un nivel de conocimientos en matemáticas y ciencias muy por debajo de un estudiante de Taiwán, Corea del Sur o Singapur. Estos tres países se caracterizan por tener economías sobresalientes en el concierto mundial, pero además por contar con buenos sistemas educativos.

Las transformaciones de los sistemas educativos para alcanzar mejores niveles de eficacia demandan esfuerzos sostenidos en períodos largos de tiempo. Por ello es importante establecer puntos de consenso entre los diferentes actores sociales, a fin de contar con políticas de largo plazo que permitan enfrentar los grandes desafíos de la educación: i) ampliación de la cobertura educativa, especialmente en parvularia y secundaria; ii) aumentar la equidad en el acceso a la educación; iii) elevar la eficiencia y la calidad de la educación en todos los niveles; iv) crear y mantener escuelas seguras; y v) promover la eficiencia y la sostenibilidad de la inversión en educación [FUSADES, 2011].

Estudios internacionales señalan que la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes, y que la única manera de mejorar dichos sistemas es mejorando la calidad de cómo estos enseñan [McKinsey, 2007]. Sin embargo, aún cuando los maestros son un factor determinante en el quehacer educativo, siendo realistas, el mejoramiento de los sistemas educativos requiere de otros elementos que complementen este esfuerzo, entre ellos: mejorar la organización y funcionamiento de las escuelas, convertir el aprendizaje en la principal medida de éxito del sistema educativo, hacer que los centros educativos se responsabilicen ante los alumnos, padres de familia y comunidad por el logro de los objetivos educacionales, mejorar las competencias de los directores de los centros educativos, crear mejores condiciones de trabajo para los docentes y mejores ambientes de aprendizaje para los alumnos, entre otros.

## Características de los docentes

De acuerdo con la Ley de la Carrera Docente, el magisterio nacional está conformado por los educadores inscritos en el Registro Escalafonario del MINED.

Dentro de la categoría de educadores se incluyen a los directores, subdirectores y profesores de los centros educativos, cuyas funciones los colocan en relación directa con los alumnos. La misma ley define la docencia como una carrera profesional, siendo requisito para ejercerla –tanto en centros educativos estatales como privados– poseer un título pedagógico reconocido por el MINED. Son títulos válidos para dicho reconocimiento los de Profesor (programa de tres años universitarios), Licenciado en Ciencias de la Educación (programa de cinco años universitarios), así como los de Master y Doctor en Educación (siete o más años de formación universitaria), los cuales deberán expresar la especialidad de los estudios en los niveles parvulario, básico o en áreas del currículo de educación media.

Los educadores salvadoreños, de acuerdo con su grado académico, se clasifican en: i) Docente Nivel Uno; y ii) Docente Nivel Dos. Para pertenecer al escalafón de Docente Nivel Uno se requiere poseer título de licenciatura, maestría o doctorado en educación; mientras que para pertenecer al escalafón Docente Nivel Dos, únicamente basta el título de profesor. Los Docentes Nivel Uno, además de las exigencias de titulación, deben someterse a las pruebas de suficiencia que establece y aplica el Tribunal Calificador de la Carrera Docente. Esta clasificación en el escalafón es independiente del nivel educativo en que el docente presta sus servicios.

De los 43,112 docentes que laboran en el sector público, únicamente el 18.4% tiene la clasificación Nivel Uno. Esto significa que más del 80% de los docentes de este sector tienen tres o menos años de formación universitaria. Tómese en cuenta, que aún hay docentes cuya formación corresponde a las extintas escuelas normales, cuyos planes de estudios eran de nivel secundario. Sin embargo, considerando que la última cohorte de graduados de escuelas normales se produjo a inicios de los años 80, puede estimarse una cantidad muy baja de docentes con menos de tres años de formación de nivel superior.

Según disposiciones legales, los docentes deben ejercer su cargo en el nivel educativo y área de especialización de su título. En la práctica, sin embargo, es frecuente encontrar en los centros educativos a docentes desempeñándose en un nivel o especialidad distinto al de su formación, debido a que en el proceso de asignación de plazas, el Tribunal Calificador de la Carrera Docente, da prioridad al criterio de antigüedad de la graduación, por sobre el criterio de la especialidad de formación. Esta situación repercute en la calidad del desempeño del docente, pues su función pedagógica la ejerce en un nivel, o área del currículo, distinto de aquel para el cual fue formado. Tabla 1.

Los docentes también se clasifican en categorías, las cuales están dadas por años de servicio. Cada cinco años el docente asciende automáticamente de categoría y obtiene por ello un aumento en su salario, el cual va de los US\$ 25.00 a US\$60.00. Los rasgos salariales de los docentes salvadoreños oscilan entre US\$520.00 y US\$901.00 dependiendo del nivel y categoría escalafonaria [Ministerio de Hacienda, 2012].

La Tabla 2 salarial para el Nivel Uno arroja un promedio de US\$731.22 al mes, siendo el salario más bajo de US\$571.88 (para quienes se inician en la carrera) y el más alto de US\$901.06 (para los de mayor antigüedad), mientras que para el Nivel Dos, el promedio de la tabla salarial es de US\$667.55 al mes, siendo el salario más bajo de US\$519.89 y el más alto de US\$819.15 [Ministerio de Hacienda, 2012].

**Tabla 1: Plazas docentes en educación parvularia, básica y media, sector público, por nivel escalafonario, 2012**

NIVEL EDUCATIVO	NIVEL EN ESCALAFÓN		TOTAL
	DOCENTE NIVEL 1	DOCENTE NIVEL 2	
Educación Parvularia	731	4,528	5,259
Educación Básica	6,028	27,771	33,799
Educación Media	1,190	2,864	4,054
Total	7,949	35,163	43,112

Fuente: Presupuesto General de la Nación, Ramo de Educación, 2012.

**Tabla 2. Salarios docentes por niveles y categorías escalafonarias, 2012**

	SALARIO MENSUAL EN US\$
<b>DOCENTES NIVEL 1</b>	
Categoría Uno, Subcategoría Uno-A	US\$ 901.06
Categoría Uno, Subcategoría Uno-B	US\$ 842.12
Categoría Uno, Subcategoría Uno-C	US\$ 794.45
Categoría Dos	US\$ 749.48
Categoría Tres	US\$ 707.06
Categoría Cuatro	US\$ 654.69
Categoría 5	US\$ 629.07
Categoría 6	US\$ 571.88
<b>DOCENTES NIVEL 2</b>	
Categoría Uno, Subcategoría Uno-A	US\$ 819.15
Categoría Uno, Subcategoría Uno-B	US\$ 765.56
Categoría Uno, Subcategoría Uno-C	US\$ 722.23
Categoría Dos	US\$ 681.35
Categoría Tres	US\$ 642.78
Categoría Cuatro	US\$ 617.63
Categoría 5	US\$ 571.88
Categoría 6	US\$ 519.89

Fuente: Presupuesto General de la Nación, Ramo de Educación, 2012.

No obstante el descontento del gremio docente, los últimos años dejan en evidencia que el salario docente, en el sector público, se ha equiparado con el de otras profesiones de similar calificación, y en algunos casos, ha sobrepasado ese promedio. En el año 2010, el salario mensual promedio de los profesionales, científicos e intelectuales fue de US\$711.53, existiendo una brecha de género, ya que mientras se reportó un salario promedio para los hombres de \$791.84, las mujeres de este mismo grupo ocupacional recibieron en promedio \$ 630.10 mensuales [DIGESTYC, 2010].

**Gráfico 1. Salarios promedios (en us\$) según grupo ocupacional, 2010.**



Fuente: EHPM (DIGESTYC, 2010).

En el sector privado, los salarios docentes están muy por debajo de los salarios del sector público, considerando que el 70% de los colegios privados han sido catalogados por el MINED como “pequeños”, lo que significa que atienden una población estudiantil igual o menor a los 250 alumnos, lo cual repercute en el volumen de ingresos, rentabilidad y capacidad de pago a los maestros.

Docentes de reciente graduación, o bien quienes no han logrado emplearse en el sector público, ven en el sector privado una oportunidad de trabajo, mientras esperan obtener una plaza en el sector público. Esto genera una alta rotación de docentes en buena cantidad de colegios privados. Las plazas docentes del sector público –cuyo número está muy por debajo de la cantidad de docentes sin empleo– son muy apetecidas por los docentes de reciente graduación, e incluso, por aquellos que se encuentran empleados en el sector privado.

El año 2012, el MINED, sometió a concurso 448 plazas en todo el territorio nacional. De éstas, 63 (14%) fueron para el nivel de educación parvularia, 329 (73%) para primero y segundo ciclos de educación básica; y 56 (13%) para tercer ciclo de educación básica y bachillerato [MINED, 2012e]. Esta disponibilidad de nuevas plazas en el sector público, está muy por debajo de la cantidad de docentes que están a la espera de un puesto de trabajo en este sector. Según testimonios orales de algunos directores de centros educativos, por cada plaza que es sometida a concurso, aplican entre 15 y 20 aspirantes.

**Tabla3. Plazas vacantes sometidas a concurso en el sector público, por departamentos y niveles educativos, 2012**

Departamento	NIVEL EDUCATIVO			
	Parvularia	Básica	Media	Total
Ahuachapán	1	15		16
Santa Ana	4	22	5	31
Sonsonate	1	11	1	13
Chalatenango	3	15	4	22
La Libertad	4	20	3	27
San Salvador	17	94	18	129
Cuscatlán	2	10		12
La Paz	6	21	8	35
Cabañas	2	14		16
San Vicente	2	17	1	20
Usulután	6	20	1	27
San Miguel	6	32	4	42
Morazán	4	14	2	20
La Unión	5	24	9	38
Total	63	329	56	448

Fuente: MINED, 2012 (Publicación de campo pagado en la Prensa Gráfica el 3 de junio de 2012)

Por disposición de la ley, el salario de los docentes debe ser objeto de revisiones periódicas. Dichas revisiones no deben exceder los tres años, aún cuando éstas no siempre traducen en incrementos en los salarios de los docentes, argumentándose que el concepto de revisión no necesariamente establece el mandato de efectuar incrementos. Adicionalmente, también por disposiciones legales, se establece que todo aumento decretado para el sector público, debe aplicarse de igual manera al gremio docente, independientemente de los incrementos que se hayan podido producir en virtud de las revisiones periódicas.

En el sector privado existen 915 instituciones educativas (colegios privados), en los que laboran 11,961 docentes (de los cuales 2,180 también trabajan en el sector público). Sumado a los más de 43,000 maestros del sector público, hacen una población aproximada de 53,000 maestros salvadoreños. Esto significa, que el Estado es el mayor empleador de docentes, con una participación de cerca del 80% de empleos otorgados. En el sector privado, la mayor participación de empleos docentes se tiene en el nivel de educación media, especialmente en zonas urbanas de los departamentos de San Salvador y La Libertad, seguido de los departamentos de Santa Ana y San

Miguel, los de mayor índice de desarrollo humano y mayor capacidad adquisitiva de su población.

De los 11,961 docentes que se ocupan en el sector privado, 2,180 (18.2%) declaran ocupar también una plaza docente en el sector público (MINED, 2012a). No obstante, esta cifra podría ser mucho más alta, pues la presión económica general que viven las familias salvadoreñas, y particularmente que afecta al gremio magisterial, lo lleva a sobre emplearse, desempeñando funciones docentes en más de un centro educativo. En el sector público, durante el año 2012, se otorgaron 438 sobresueldos a igual número de docentes, por desempeño en doble sección [Ministerio de Hacienda, 2012].

Históricamente la profesión docente ha sido mayoritariamente femenina, y lo sigue siendo en la actualidad. Hay carreras que pueden calificarse como feminizadas, como la de Profesorado en Educación Parvularia. En el año 2012, de los 514 inscritos a nivel nacional en el Profesorado de Educación Parvularia, 507 son mujeres, es decir el 98.6% de la matrícula total. Por el contrario, la carrera de Profesorado en Educación Física tiene un comportamiento opuesto en cuanto a la participación por género, pues de los 309 inscritos en el 2012 en esa carrera,

**Tabla 4. Docentes que laboran en colegios privados, por departamento y género, 2012**

Departamento	Total de docentes por departamento	
	Masculino	Femenino
Ahuachapán	98	153
Cabañas	13	29
Chalatenango	19	60
Cuscatlán	88	181
La Libertad	150	1476
La Paz	82	175
La Unión	56	83
Morazán	32	57
San Miguel	228	455
San Salvador	1828	4960
San vicente	18	43
Santa ana	290	640
Sonsonate	178	336
Usulután	89	144
Total	3169	8792
Total de docentes	<b>11,961</b>	

Fuente: MINED, Jefatura de Acreditación, 2012.

258 corresponde a una matrícula masculina, es decir, más del 83% de la matrícula total de esta especialidad de profesorado [MINED, 2012b].

La matrícula global de las nueve carreras de profesorado alcanzó en el 2012, los 4,525 estudiantes, de los cuales el 68% fueron mujeres, siendo las de mayor participación femenina –después del Profesorado en Educación Parvularia que es totalmente femenina– el Profesorado en Educación Especial (92%), el Profesorado en Educación Básica (78%), y el Profesorado en Ciencias Naturales (65%). Contrariamente la carrera docente con mayor participación masculina, es la de Profesorado en Educación Física (83%). En el resto de carreras, la participación por género es mucho más equilibrada [MINED-DNES, 2012b].

### Valoración social y prestigio de la carrera docente

En el informe “Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe” [OREALC/UNESCO, 2012], se señala que en América Central, el estrés laboral asociado a condiciones de trabajo desfavorable, incluido ambientes escolares adversos e inseguros, traslado

hacia la escuela en zonas rurales, sobrecarga de trabajo administrativo y hacinamiento en el aula producen impacto negativo en la labor docente.

Por su parte, el diagnóstico que sustenta la Política de Desarrollo Profesional Docente en El Salvador [MINED-ESMA, 2011b], plantea aspectos relevantes sobre la valoración social de los docentes. Entre estos destacan los siguientes: i) la profesión docente enfrenta en el país un deterioro de su valoración social, lo que se traduce en un debilitamiento de autoridad frente a sus estudiantes y en un escaso apoyo grupal en el desempeño de su rol; ii) los docentes sienten que no se reconoce su profesionalismo ni las dificultades que deben enfrentar para mejorar los resultados de aprendizaje del estudiantado y que no se les retribuyen los esfuerzos para cumplir con sus compromisos cotidianos; iii) es necesaria la atención oportuna y digna de la salud física, emocional y mental del profesorado para mantener la motivación, energía y compromisos que requieren sus funciones; iv) muchos docentes que participan en los procesos formativos se sienten desmotivados y aislados cuando en el centro educativo no reciben apoyo para aplicar las nuevas herramientas conceptuales y metodológicas aprendidas; y v) existe una brecha entre estudiantes y docentes con respecto al uso de las tecnologías de la información y la comunicación, lo cual incomoda al docente y deteriora su imagen frente a los estudiantes.

La Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Educación 2021, presentó en 2008 los resultados de un importante estudio dirigido por FLACSO El Salvador, titulado “Características de las escuelas públicas con resultados destacables en la prueba de logros de aprendizaje en educación básica”. Entre los factores vinculantes a los resultados destacables en las pruebas, el informe señala la percepción de la valoración favorable que el docente siente sobre el trabajo que realiza. El estudio revela que el reconocimiento público es el principal incentivo para los docentes, según opinión del 91% de los encuestas [FLACSO, 2008].

En el informe “Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe” [OREALC/UNESCO, 2012], frente a la problemática de la subvaloración de la profesión docente, también se propone mejorar las perspectivas de carrera de los docentes (remuneraciones, condiciones de trabajo y estatus profesional) y construir un relato sobre la profesión acorde con su rol estratégico en la sociedad contemporánea, de modo de modificar el imaginario colectivo referido a la misma. Es importante que las políticas comuniquen confianza de la sociedad y del sistema político en los docentes, a fin de contribuir a atraer mejores postulantes a la docencia, elevando las expectativas profesionales de los educadores y su responsabilidad por los resultados de aprendizaje.

El informe recomienda también generar una apropiada estructura de remuneración e incentivos, buscando que las remuneraciones promedio tiendan a alcanzar progresivamente, niveles equiparables al de otras profesiones de similar nivel de formación. Si se pretende atraer estudiantes de educación media con buenas condiciones para la docencia es indispensable que estos perciban que los salarios iniciales son dignos y que existen posibilidades reales de mejorar al cabo de cinco a diez años.

Si bien en el caso de El Salvador los promedios salariales de los docentes tienden a ser equiparables a los de otras profesiones de similar formación, dicha equiparación se produce al cabo de 15 años de carrera, lo cual le resta atractivo para la aplicación de candidatos sobresalientes.

Sumado a lo anterior, también es fundamental –de cara al mejoramiento del estatus de la carrera docente– mejorar las condiciones de trabajo de los profesores, generando condiciones de trabajo dignas y facilitadoras de un buen desempeño: i) menor cantidad de alumnos por docente; jornada de trabajo con horas para actividades de planificación, estudio y trabajo colaborativo; apoyo técnico pedagógico; concentración en una sola escuela; oportunidades de participar en proyectos institucionales; dotación de materiales didácticos, textos escolares y Tics, e infraestructura y equipamiento adecuados para el trabajo docente.

## FORMACIÓN INICIAL DE LOS DOCENTES

En el marco del Plan Decenal de Reforma Educativa (1995-2005) y según lo dispuesto en la Ley de Educación Superior, donde se establece que los programas de estudio para la carrera magisterial deben ser determinados por el Ministerio de Educación, en 1998 arranca la ejecución de nuevos planes y programas de formación inicial de docentes de los niveles parvulario, básico y medio (cinco especialidades del área general), así como la formación de docentes para la educación especial, con una cobertura a nivel nacional. Si bien, la intención de este nuevo esfuerzo era abarcar la totalidad de la oferta de programas de formación de docentes, como se indicó antes, el esfuerzo dejó nuevamente sin atención la formación de maestros para las áreas técnico-vocacionales de la educación media, la educación artística, así como la educación física y deportes, que también constituyen áreas curriculares del sistema educativo oficial, las cuales, si bien son de baja cobertura en el conjunto del sistema escolar (como

en el caso de las áreas técnico-vocacionales), o de cobertura deficiente (como el caso de la educación física y la artística), producen un vacío al momento de exigir certificación a los docentes de estas especialidades.

Como marco regulatorio de los nuevos planes y programas determinados por el MINED, se formulan las “Normas y Orientaciones Curriculares para la Formación Inicial de Docentes”<sup>1</sup>, mediante las cuales se mandaba a una adopción y cumplimiento obligatorio para todas las instituciones de educación superior que desarrollan o pretendan iniciar programas de formación de maestros. La obligatoriedad en la adopción de estas nuevas Normas y Orientaciones, tiene como fundamento el artículo 57 de la LES, aprobada en 1995. Este artículo establece que:

*“Los planes y programas para formar maestros de los niveles y modalidades del sistema educativo nacional, serán determinados por el Ministerio de Educación. El Ministerio de Educación determinará además, las exigencias académicas y los requerimientos mínimos que deban reunir las instituciones que ejecuten dichos planes y programas. Ninguna institución de educación superior podrá ofrecer los planes y programas oficiales de formación de maestros, sin la autorización del ministerio de Educación”.*

Coherente con el mandato de la LES, el MINED, desarrolla un detallado perfil del nuevo maestro salvadoreño, define las especialidades y opciones de titulación, organiza una estructura curricular, define los cursos que deberán tomar los docentes en formación, así como su secuencia por semestres, llegando hasta la definición de objetivos, contenidos, sugerencias metodológicas, criterios de evaluación y bibliografía por cada una de las asignaturas de la malla curricular. Por otra parte, también define los criterios de adecuación curricular que deberán seguir las instituciones formadoras, el enfoque pedagógico de la formación, los requerimientos de admisión y un desarrollo minucioso de los objetivos por año de la práctica docente.

En cuanto al perfil del nuevo maestro salvadoreño, el currículo de la formación inicial de docentes desarrolla una lista de 20 rasgos agrupados en dos grandes campos de actuación del maestro a formar: como facilitador de aprendizajes en el aula y como miembro de la comunidad educativa.

Como especialidades y opciones de titulación se establecen los Profesorados en:

1. La elaboración de esta normativa y de los nuevos planes de profesorado se produjo, bajo convenio y con el apoyo técnico de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

talleres, encuentros y produjeron valiosos documentos dirigidos a homogenizar la formación de docentes en Centro América elevándola al nivel terciario.

- Educación Parvularia;
- Primero y Segundo Ciclos de Educación Básica;
- Bachillerato y Tercer Ciclo de Educación Básica, Especialidad Matemática;
- Bachillerato y Tercer Ciclo de Educación Básica, Especialidad Lenguaje y Literatura;
- Bachillerato y Tercer Ciclo de Educación Básica, Especialidad Ciencias Naturales;
- Bachillerato y Tercer Ciclo de Educación Básica, Especialidad estudios Sociales;
- Educación Especial;
- Idioma Extranjero: Inglés o Francés; y
- Educación Física (para este Profesorado no se desarrollan los programas de estudio).

Complementariamente a la oferta de Profesorados, se incluye el Curso de Formación Pedagógica para Profesionales, cuyo propósito fue que las personas que hayan obtenido el grado académico de Licenciatura, Ingeniería, Arquitectura o Doctorado y que estén interesados en ejercer la docencia, obtengan una formación –que además de permitirles la adquisición de las competencias pedagógicas necesarias– obtengan la acreditación de ley. Con este Curso se pretendió cubrir la formación de docentes para las áreas del currículo nacional que no se contemplan específicamente en la oferta de titulaciones de profesorado.

Con el nuevo marco normativo que se instauró a partir de 1995 (Ley de Educación Superior) y las políticas gubernamentales que en materia de formación docente se implementaron a partir de 1998 (Normas y Orientaciones Curriculares para la Formación Inicial de Docentes), vigentes a la fecha, se transitó de un modelo de desregulación estatal hacia un modelo que retoma el rol regulador del Estado, que lo exhorta y le da las herramientas jurídicas para asumir una responsabilidad más enérgica –que incluso para algunos– ha llegado a ser considerada como intervencionista y atentatoria a la autonomía universitaria. De ahí la cautela por velar para que el rol del Estado en la formación de docentes tenga como única finalidad proteger a la ciudadanía de acciones fraudulentas y de engaños ante la oferta académica de las instituciones de educación superior. Como señala J. Samayoa (1994), “el mayor aporte del Estado debe ser abrir espacios para que las universidades ingresen al debate de los problemas y a la búsqueda de soluciones sobre la realidad nacional (...) debe promover una política definida en cuanto a la agenda del desarrollo científico y tecnológico, tomando en cuenta la situación de subdesarrollo y rezago en que se encuentra el país; esto exige la elaboración de un plan de desarrollo científico y tecnológico”.

En las Normas y Orientaciones Curriculares para la Formación Inicial de Docentes, se exhorta a las instituciones y docentes formadores a priorizar acciones pedagógicas conducentes a

la construcción de aprendizajes significativos, en sustitución de las formas tradicionales de enseñanza. Reconociendo la complejidad de la tarea de formar maestros, se recomienda a las instituciones formadoras organizar equipos de trabajo docente, con la intención de generar un buen nivel de comunicación entre formadores para lograr integrar los cursos del área de formación general con las asignaturas del área de formación especializada y las prácticas docentes.

En cuanto a los requisitos de admisión a los programas de profesorado, se toma como base el artículo 84 de la Ley General de Educación, el cual establece que *“el educador es el profesional que tiene a su cargo la orientación del aprendizaje y la formación del educando. El educador debe proyectar una personalidad moral, honesta, solidaria y digna”*. Estos preceptos orientan –fundamentalmente– sobre los rasgos de personalidad y valores que se espera caractericen al docente salvadoreño.

Si bien las regulaciones ministeriales dan libertad a las instituciones formadoras para que establezcan sus propias exigencias y procedimientos para la admisión de nuevos estudiantes, se les pide se tomen en cuenta algunos criterios generales, que incluyen:

Un elevado nivel de desarrollo de las capacidades de comunicación escrita y oral, especialmente para quienes opten por el Profesorado en Ciencias Sociales y por el Profesorado en Lenguaje y Literatura.

Un buen nivel de dominio de conocimientos básicos de matemáticas, para quienes opten a ser profesores de ciencias naturales, argumentándose que esta disciplina aporta el rigor del pensamiento lógico y es una herramienta imprescindible para el dominio de algunos temas científicos.

Un nivel avanzado del inglés para quienes opten por el Profesorado en esta especialidad, ya que el currículo enfatiza en la didáctica del idioma, limitándose a reforzar y ampliar conocimientos del idioma.

Una entrevista personal al aspirante para conocer las motivaciones, el sentido ético y las características de personalidad de éste. Si algún candidato muestra signos marcados de inestabilidad o perturbación emocional, se pide recomendarle opte por una carrera que no involucre un trato intensivo con niños y adolescentes.

Sobre la base de las Normas y Orientaciones Curriculares para la Formación Inicial de Docentes, en el año 2000, la DNES, hace girar el “Instructivo para el Funcionamiento de Carreras de Profesorado”, el cual reafirma las orientaciones curriculares de 1998. Los objetivos del Instructivo son: “1) Establecer los requisitos académicos de ingreso y egreso para estudiantes de profesorado, en las diferentes especialidades autorizadas por el Ministerio de Educación; y 2) Determinar los requerimientos

mínimos que deben cumplir las instituciones de educación superior (IES) autorizadas para ofrecer las carreras de profesorado de acuerdo con lo establecido en el Art. 57 de la Ley de Educación Superior (LES)“.

En cuanto a la duración de los estudios de Profesorado, la LES contempla que estos planes deben tener una duración mínima de tres años. De allí parte el que los planes de estudio vigentes para la formación inicial de docentes, surgidos desde 1998, tengan una duración de tres años, cuyas asignaturas se distribuyen en seis ciclos académicos. La estructura de estos planes comprende tres grandes áreas curriculares, las cuales se desarrollan simultáneamente desde el inicio hasta la finalización del plan de estudios, siendo éstas: i) el área de formación general; ii) el área de formación especializada; y iii) la práctica docente. Tabla 6.

Las nueve asignaturas del área de formación general son totalmente comunes para todas las especialidades. Se orientan fundamentalmente a la formación de aquellas competencias psicopedagógicas, didácticas y de evaluación que todo docente debe poseer independientemente del nivel o especialidad en que le corresponda trabajar.

Las ocho asignaturas del área especializada son las que permiten que el futuro docente vaya adquiriendo el dominio de los contenidos curriculares y las competencias didácticas específicas en una determinada especialidad o nivel del sistema educativo nacional.

Los cinco espacios curriculares destinados a la práctica docente, no son asignaturas propiamente dichas, la intención es que se conviertan en procesos de inserción sistemática, gradual, continua y progresiva del estudiante a un centro educativo. Dicha inserción del docente en formación se pretende sea dada bajo la supervisión conjunta de un docente del centro educativo y de un docente universitario. Un documento especial emanado por el MINED, norma las prácticas docentes.

### Instituciones formadoras de docentes

El Salvador, desde hace más de treinta años, inició la tercerización de los programas de formación inicial de docentes. La LES establece tres tipos de instituciones para

este nivel del sistema educativo: i) las Universidades; ii) los Institutos Especializados; y iii) los Institutos Tecnológicos. Estos últimos, no están autorizados para ofrecer programas de formación docente.

El mapa de instituciones de educación superior en El Salvador que imparten carreras de Profesorado está compuesto por: una universidad estatal (la U. de El Salvador, UES); una universidad privada: la Universidad de El Salvador (UES), seis universidades privadas: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Universidad Don Bosco (UDB), Universidad Francisco Gavidia (UFG), Universidad Católica de El Salvador (UNICAES), Universidad Pedagógica (UPES) y Universidad de Sonsonate (USO); dos institutos especializados de educación superior privados: Instituto Especializado de Educación Superior El Espíritu Santo e Instituto Especializado de Nivel Superior “Centro Cultural Salvadoreño Americano” (IENS-CCSA).

De estas nueve instituciones, cuatro se encuentran acreditadas: UCA, UDB, UFG y UNICAES. La acreditación es el reconocimiento de la calidad académica de una institución de educación superior y de sus diferentes carreras, proceso al que voluntariamente se someten las IES que lo deseen. Implica el cumplimiento de una serie de requisitos que son evaluados por la Comisión de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, ente adscrito al MINED, que está conformado por académicos de notoria capacidad y honradez, quienes no representan a instituciones y son nombrados de mutuo acuerdo entre el MINED y el Consejo de Educación Superior para un período de cuatro años. La declaración de Acreditación tiene validez para un período de cinco años, prorrogables mediante procesos de evaluación continua que verifica la referida Comisión [Órgano Legislativo-Ley de Educación Superior, 1995].

En el año 2012, las nueve IES autorizadas por el MINED para impartir programas de formación inicial de docentes, albergan una población estudiantil en carreras de profesorado de 4,525 alumnos, a los que hay que agregar 1,201 estudiantes del Curso de Formación Pedagógica (MINED, 2012b). De este total, tanto de estudiantes de Profesorado como del Curso de Formación Pedagógica, 1,723 son atendidos por la Universidad de El Salvador (institución estatal), lo que le confiere una

**Tabla 6. Distribución de asignaturas y unidades valorativas en las carreras de profesorado**

Área curricular	Número de asignaturas	Unidades Valorativas	Peso porcentual aproximado
Formación General	9	36	33%
Formación Especializada	8	40	37%
Práctica Docente	5	32	30%
Total	22	108	100%

FUENTE: Normas y Orientaciones Curriculares para la Formación Inicial de Maestros, MINED, 1997.

participación del 30% del total nacional. El 70% restante: 4,003 estudiantes, son atendidos por instituciones privadas de nivel superior.

La carrera docente con mayor número de estudiantes es la Profesorado en Educación Básica para Primero y Segundo Ciclos, con una matrícula de 1,900 estudiantes, lo que representa un 38% de la matrícula global de profesorado a nivel nacional. Esta situación es concordante con la política de universalización de la educación básica, aspiración con la que el Estado salvadoreño se ha comprometido desde hace algunos años.

La segunda carrera con mayor número de estudiantes en proceso de formación, es el Profesorado en Matemática, con una matrícula de 868 estudiantes, cerca del 20% de la matrícula global a nivel nacional. Este comportamiento en la matrícula del Profesorado en Matemática no es espontáneo, responde a un esfuerzo intencionado del MINED de revertir una tendencia de los últimos 12 años caracterizada por una caída progresiva en la matrícula de esta especialidad de profesorado, lo que en los últimos años generó un déficit de docentes en el sistema educativo para la enseñanza de la matemática. Similar situación se produjo con el Profesorado en Ciencias Naturales, cuya caída en la matrícula también se ha revertido en los últimos años, producto de políticas públicas expresas en ese sentido.

Por el contrario, el Profesorado en Ciencias Sociales había tenido una tendencia sostenida a la alza en su matrícula, lo que generó en la década pasada una sobreoferta de profesores graduados en dicha especialidad. Los datos de la matrícula correspondiente al 2012 revelan también una reversión en dicho comportamiento, pues se registran únicamente 91 estudiantes inscritos a nivel nacional en este Profesorado, lo que constituye apenas el 2% de la matrícula global de las carreras docentes.

El acceso a los programas de profesorado está condicionado de alguna manera por la localización geográfica de las instituciones formadoras. En El Salvador, las nueve instituciones formadoras de docentes se localizan en cinco de los 14 departamentos del país: Santa Ana (UES y UNICAES), Sonsonate (USO), San Salvador (UES/Facultad Multidisciplinaria de Occidente, UFG, UCA, UDB, UPES, IE El Espíritu Santo e IENS "CCSA"), San Vicente (UES/Facultad Multidisciplinaria Paracentral) y San Miguel (UES/Facultad Multidisciplinaria de Oriente). Esta situación de concentración de la oferta de formación docente en unos cuantos departamentos del país, que corresponden a los de mayor desarrollo económico, presenta ciertos obstáculos para la participación de jóvenes que se gradúan de bachillerato en ciudades más alejadas de estos departamentos.

Las universidades en El Salvador, tanto públicas como privadas, por lo general se organizan en Facultades, Escuelas y Departamentos. Al frente de una Facultad está el Decano,

de las Escuelas un Director y de los Departamentos un Jefe. La Junta o Consejo Directivo es la máxima autoridad, la cual es operativizada a través del Rector, quien ejerce la autoridad académica. De acuerdo al tamaño de la institución, la cantidad de alumnos y docentes y el número de carreras que se ofrezcan, las instancias de gobierno pueden dividirse en Vicerrectorías, Vicedecanatos, Subdirecciones y Subjefaturas. La experiencia indica, que la forma de gobierno, sobre todo en las universidades privadas, es bastante vertical y autoritaria. Caso contrario sucede en la universidad estatal, con una larga tradición de participación de las bases en la gestión institucional, procesos democráticos de elección de sus autoridades y procesos colegiados de toma de decisiones, lo que en principio es bueno, pero que en la práctica la hace caer en situaciones de anarquía, populismo y excesiva burocracia.

La LES establece una doble nominación a la autonomía universitaria por el carácter de éstas. Las universidades estatales gozan de "autonomía" en lo docente, lo económico y lo administrativo; mientras que las universidades privadas gozan de "libertad" en las mismas áreas indicadas para las instituciones estatales. En ninguna parte de la Ley se aclaran las diferencias entre estos dos términos.

La misma ley concede, tanto a las universidades estatales como privadas, la facultad para determinar cómo cumplirán las funciones básicas de docencia, investigación y proyección social. No obstante esta disposición, en el caso de las carreras de profesorado, la situación presenta características totalmente diferentes. En el "Instructivo para el Funcionamiento de las Carreras de Profesorado" [MINED, 2003], se establecen una serie de disposiciones que condicionan las estructuras administrativas y de organización a las instituciones formadoras de docentes.

## Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas

En la gestión 1999 - 2004, el MINED planteó como uno de sus ejes: la Calidad de la Educación, reconociendo que la calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje está íntimamente ligado a la formación de los docentes. En este contexto se instauró como requisito de egresado de todas las carreras de profesorado la aprobación de la Prueba de Evaluación de las Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP), diseñada y administrada por el MINED.

El diseño de la ECAP se sustenta en una visión participativa, ya que las mismas IES que forman docentes, son invitadas a trabajar junto al MINED en la elaboración de la prueba; desde esta perspectiva, la ECAP es formalmente un instrumento referido a normas que permite –al MINED y a las IES- conocer las competencias académicas y pedagógicas de los futuros docentes con la finalidad de analizar las debilidades y

fortalezas del sistema, de cara a su mejoramiento.

La sustentación legal de la ECAP se basa en el Artículo 57 de la LES, el cual define la necesidad de establecer requisitos académicos de ingreso y egreso para estudiantes de profesorado, potestad que se confiere al MINED.

Históricamente –desde el primer año de su aplicación en el 2001– los resultados de la ECAP han sido pocos satisfactorios. Los porcentajes de reprobación han sido significativos, lo cual revela muchas deficiencias en los resultados educacionales de los programas de formación inicial de docentes. Durante el período 2001–2012, la tasa de reprobación de la ECAP ha oscilado entre el 66% (el primer año de aplicación) y el 17% (en el año 2011). Al margen de los resultados, lo positivo de este instrumento radica en el hecho de contar con un instrumento estandarizado que aporta información sobre los logros de aprendizaje en la formación inicial del profesorado, la cual deberá constituirse en un insumo importante para la toma de decisiones y el mejoramiento del proceso de formación.

Los resultados de la ECAP deben ser cuidadosamente examinados y discutidos con todos los actores clave del proceso de formación, y complementarse mediante otros mecanismos de evaluación participativos.

La Tabla 7 siguiente muestra los resultados históricos de la ECAP durante los 11 años de su aplicación a los egresados de las carreras de Profesorado:

Estos resultados deben conducir, tanto al MINED como a las IES, a hacer esfuerzos sustantivos para lograr una concreción curricular apegada a las Normas y Orientaciones Curriculares para la formación docente, que es donde se establece la fuente primaria para el proceso de enseñanza aprendizaje; dar vida a una cultura de evaluación permanente entre estudiantes, docentes y autoridades académicas; desarrollar estrategias de orientación socio profesional y aplicar con más rigor y celo los requisitos de ingreso para ayudar al estudiante a que seleccione la carrera del magisterio por vocación y no por otras razones.

Proyección en el corto plazo para la formación inicial de docentes

En el marco del Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela” 2009-2014, programa de gobierno para el sector Educación, se establece como una de las líneas estratégicas “la dignificación y desarrollo profesional del profesorado y directivos docentes”, derivándose de ésta como una actividad, la “revisión y diseño de los planes de formación inicial de docentes, con el fin de mejorar el nivel académico y la calidad de la formación” [MINED, 2010a].

Coherente con esa línea y acción estratégica, el MINED ha anunciado el diseño de nuevos planes y programas para la

formación inicial de docente, según declaraciones públicas de sus autoridades en respuesta a diagnósticos y hallazgos de investigaciones realizadas por diferentes entidades nacionales e internacionales. Este replanteamiento de la política de formación inicial de docentes, parte del supuesto que los docentes son actores clave en la transformación y desarrollo de la educación, lo que justifica que deben ser sujetos de una esmerada atención en lo concerniente a su formación y profesionalización.

Entre los elementos sustantivos de la nueva política de formación inicial de docente, además de los nuevos planes y programas, se contemplan nuevas carreras de profesorado y su articulación con las carreras de licenciatura en ciencias de la educación. Se consideran además nuevos requisitos que deben cumplir las instituciones formadoras, así como también nuevos requisitos de ingreso y de egreso para los estudiantes.

Como elementos novedosos de la nueva oferta de carrera destacan el Profesorado en Educación Inicial y Parvulario, que pretende desarrollar un enfoque integrador para el tratamiento pedagógico de ambos niveles educativos. El componente de educación inicial, ha estado ausente en la oferta de formación docente hasta este momento. Se incluye el Profesorado en Educación Artística, área del currículo nacional históricamente sin atención por las políticas de formación docente, así como la separación de los Profesorados en Biología, Química y Física para Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media, hasta ahora integrados en el Profesorado en Ciencias Naturales. Tabla 8.

Igual oferta de carreras se desarrolla para las licenciaturas en ciencias de la educación, en la búsqueda de una articulación curricular que facilite la salida lateral al final de los primeros tres años (Grado de Profesorado), y al mismo tiempo, la validación de los créditos académicos de los primeros tres años de formación, para la continuidad en los estudios de Licenciatura.

El proceso de formación de los docentes de educación media para las áreas técnico vocacionales, seguirá desarrollándose acorde a las medidas contempladas en el “Instructivo N° 15-0388 para Fortalecer los Procesos de Escalonamiento Docente” (Acuerdo Ejecutivo del Ramos de Educación N° 15-0388, de fecha 3 de marzo de 2009). Igualmente, se proyecta dar continuidad al Curso de Formación Pedagógica para Profesionales con grado de Licenciatura, Ingeniería, Arquitectura y Doctor.

En cuanto a la estructura curricular de los nuevos planes, se proyectan cuatro grandes áreas de formación: i) Formación General; ii) Formación de Especialidad (particulares según especialidad del Profesorado); iii) Práctica Docente (énfasis en el manejo del currículo y en la investigación educativa; y iv) Formación Optativa (cuatro seminarios: Derechos Humanos;

**Tabla 7. Resultados de la ecap 2001- 2012**

ECAP	FECHA DE REALIZACIÓN	EXAMINADOS	APROBADOS	REPROBADOS
2001	14 DIC/2001	2046	692 (33.8%)	1354 (66.2%)
	28 JUNIO/2002	1327	635 (47.9%)	692 (52.1%)
2002	13 DIC/2002	2411	968 (40.2 %)	1443 (59.8 %)
	27 JUNIO/2003	1385	676 (48.8%)	709 (51.2)
2003	12 DIC/2003	1839	796 (43.28%)	1043 (56.72)
	25 JUNIO/2004	988	372 (37.7%)	616 (62.3%)
2004	21 ENERO /2005	1561	969 (62.0 %)	592 (38%)
	25 DE JUNIO/2005	514	285 (55%)	229 (45%)
2005	27 DE ENERO 2006	1023	684 (68.86%)	339 (33.14%)
	30 de junio de 2006	330	224 (68 %)	106 (32 %)
2006	27 de enero de 2007	855	625 (73.1%)	230 (26.9%)
	Junio de 2007	225	150 (67 %)	75 (33%)
2007	26 de enero de 2008	821	628 (76%)	193 (24%)
	28 de Junio de 2008	239	180 (75%)	59 (25%)
2008	30 de enero de 2009	876	459 (52%)	417 (48%)
	26 de junio de 200	400	305 (76%)	95 (24%)
2009	29 de enero de 2010	1125	612 (54%)	513 (46%)
	25 de junio de 2010	514	416 (81%)	98 (19%)
2010	28 de enero de 2011	1167	709 (61%)	458 (39%)
2011	30 junio de 2011	346	287 (83%)	59 (17%)
2012	28 de enero de 2012	1294	952 (74%)	342 (26%)

Fuente: Dirección Nacional de Educación Superior; Gerencia de Desarrollo Académico; Departamento de Formación Docente.

**Tabla 9. Proyección de carreras de profesorado en las diferentes especialidades y disciplinas del currículo nacional, 2013**

N°	CARRERA
1	Profesorado en Educación Inicial y Parvularia
2	Profesorado en Educación Básica para Primero y Segundo Ciclos
3	Profesorado en Educación Especial
4	Profesorado en Educación Física y Deportes
5	Profesorado en Educación Artística
6	Profesorado en Lenguaje y Literatura para Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media
7	Profesorado en Ciencias Sociales para Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media
8	Profesorado en Matemática para Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media
9	Profesorado en Biología para Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media
10	Profesorado en Química para Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media
11	Profesorado en Física para Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media
12	Profesorado en Inglés para Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media

Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Género; Educación Ambiental y Cambio Climático; y Educación Inclusiva).

A diferencia del modelo de formación actual, que concibe la práctica docente como un proceso de vinculación temprana al centro educativo, la nueva propuesta curricular de la formación inicial de docentes, establece una inserción hasta en el tercer año de estudios, enfatizando en el desarrollo curricular y la investigación educativa. Otra diferencia sustantiva que se plantea en el nuevo currículo, es la mayor carga de asignaturas y unidades valorativas del área de Formación Especializada, la cual para el caso del Profesorado en Biología para Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media es de 17 asignaturas y 70 U.V. Esto representa el 56% de la carga académica total de dicho profesorado. El área de Formación General la conforman seis asignaturas con 29 U.V. lo cual equivale a un 23% de la carga global de la carrera. La Práctica Docente, que se concentra en el tercer año, comprende dos asignaturas con una carga de 20 U.V. equivalente al 16% de la carga global. Finalmente la Formación Optativa está representada por tres seminarios, que en conjunto suman 6 U.V. que equivalen a un cinco por ciento del total de la carga académica de ese Profesorado. Como ilustración, se presenta a continuación la malla curricular de uno de los nuevos programas de profesorado. Tabla 10.

Un elemento novedoso del nuevo currículo de formación inicial de docentes es la incorporación del Área de Formación Optativa, conformada por los Seminarios: Derechos Humanos, Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Género y Educación Inclusiva. Se agrega el Seminario de Educación Ambiental y Cambio Climático, que en el caso del profesorado en Biología, es parte del Área de Formación Especializada.

### Fortalecimiento de los requisitos académicos

Para admitir nuevos estudiantes en las carreras de Profesorado y Licenciatura, en cualquiera de las especialidades, se pretende que las IES den cumplimiento a una serie de requisitos: de ingreso y egreso; de implementación, organización y administración; de ejecución de las prácticas docentes; y de infraestructura y recursos. Entre los requisitos de ingreso para admitir nuevos estudiantes se establece como nota mínima el promedio nacional de cada año en la PAES, según Tabla 11.

Adicionalmente, los aspirantes a carreras docentes deberán: i) contar con un promedio global de notas de 7.0 en las cuatro asignaturas básicas de la educación media; ii) participar en un curso de admisión y aprobarlo con una calificación mínima de 7.0; y iii) someterse a evaluaciones psicológicas de inteligencia general y de personalidad, debiendo admitirse únicamente a aquellos candidatos cuyos resultados en estas pruebas demuestren condiciones para desempeñar labores docentes. El MINED tiene facultades para verificar que las IES den cumplimiento a estos requisitos de ingreso a la carrera docente.

En cuando a las exigencias de egreso también se amplían los requisitos, estableciéndose mínimos de aprobación por asignaturas, en el Coeficiente de Unidades de Mérito (CUM) y en la Prueba ECAP. Para las carreras del área de inglés, además de los requisitos de egreso anteriores, se establecen requisitos especiales: un puntaje mínimo de 520 en el TOEFL para Profesorados y de 551 para Licenciatura.

La nueva política de formación inicial de docentes desarrolla una serie de requisitos que deben cumplir las IES, tanto de

**Tabla 10. Malla curricular del profesorado en biología para tercer ciclo de educación básica y educación media**

CICLO	ASIGNATURAS				
I	Química General 4 U.V.	Biología General 4 U.V.	Matemática 4 U.V.	Pedagogía General 5 U.V.	Seminario Derechos Humanos 2 U.V.
II	Química Orgánica 4 U.V.	Física General 5 U.V.	Estadística 4 U.V.	Tecnología Y Educación 5 U.V.	Psicología de la Educación 5 U.V.
III	Botánica General 4 U.V.	Geografía Física 4 U.V.	Zoología General 4 U.V.	Didáctica General 5 U.V.	Sem. Prev. Violencia Intrafam. y Género 2 U.V.
IV	Bioquímica 4 U.V.	Ecología 4 U.V.	Investigación Educativa 4 U.V.	Evaluación de los Aprendizajes 5 U.V.	Seminario Educación Inclusiva 2 U.V.
V	Fund. De Anatomía Y Fisiología Vegetal 4 U.V.	Fund. De Anatomía Y Fisiología Animal 4 U.V.	Desarrollo Curricular de La Biología 4 U.V.	Práctica Docente I 10 U.V.	
VI	Educación Ambiental y Cambio Climático 4 U.V.	Genética 4 U.V.	Didáctica Para la Enseñanza de la Biología 5 U.V.	Práctica Docente II 10 U.V.	

**Tabla 11. Nota mínima de países como requisito de admisión en carreras de profesorado y licenciatura en educación**

AÑO DE GRADUACIÓN DE EDUCACIÓN MEDIA	NOTA MÍNIMA ACETADA
1997	6.1
1998	6.4
1999	5.0
2000	5.2
2001	5.4
2002	1,682
2003	1,688
2004	1691
2005	5.0
2006	5.5
2007	5.9
2008	6.2
2009	4.9
2010	5.1
2011	4.85

Fuente: MINED-DNES, 2012

autorización inicial para ofrecer carreras de profesorado, como para su funcionamiento post autorización. Entre los requisitos organizativos y de administración se establece: i) contar con una Unidad organizativa específica para atender las carreras docentes; ii) disponer de un Coordinador General de las Carreras Docentes, Coordinadores por cada uno de los Profesorados que se impartan y un Coordinador General de Prácticas Docentes, todos ellos deben cumplir con requisitos de idoneidad, tanto de formación como de experiencia profesional, así como estar contratados a tiempo completo; iii) contar con un docente especialista como mínimo por cada carrera docente; iv) grupos de clase que no excedan los 40 estudiantes; y v) horarios de clase matutinos y vespertinos, no nocturnos, en días de lunes a viernes.

Para la Práctica Docente, las IES deben diseñar un Plan de Práctica por cada ciclo de estudios y presentarlo a la DNES y al centro educativo de práctica. Además, tendrán que asignar un supervisor de práctica con un máximo de 40 estudiantes a su cargo y disponer de convenios con los centros de práctica. Los estudiantes deben realizar las prácticas en centros escolares públicos, en el nivel y área del currículo para el cual están siendo formados.

En cuanto a los requerimientos de infraestructura y recursos, las IES deben asegurar espacios físicos destinados a aulas, biblioteca, laboratorios, centro de cómputo, espacios

administrativos, centro de recursos para el aprendizaje y otras condiciones, de acuerdo con la cantidad de alumnos y especialidades de formación docente que impartan.

Es evidente que el replanteamiento de la política de formación inicial de docentes apuesta a la mejora de la calidad mediante el establecimiento de un marco regulatorio de mayor exigencia, tanto en los requisitos de ingreso y egreso, como en las condiciones organizativas y pedagógicas en que esta formación debe darse. Pero además, mediante la actualización de los planes y programas de formación, con un reenfoque curricular que le apuesta a una formación especializada más amplia y profunda, que privilegia el desarrollo de competencias docentes para el manejo de los contenidos curriculares.

Finalmente, no puede obviarse del análisis que los avances en la calidad de la formación de los docentes implicará el compromiso conjunto de dos actores clave: el Estado como ente responsable de las políticas educativas y las instituciones formadoras, que en el caso de El Salvador son predominantemente privadas, asumiendo responsable y comprometidamente las regulaciones establecidas.

El mejoramiento de la calidad de formación de los docentes requiere además fortalecer los vínculos entre las IES formadoras y los centros escolares, asumiendo que estos son espacios formativos, de manera que los futuros docentes tengan oportunidad de integrar el conocimiento práctico con el teórico, aspecto fundamental para que se produzca el aprendizaje significativo y las competencias para ser buenos docentes.

## FORMACIÓN CONTINUA DE DOCENTES

A partir del 2001, y en el marco del Sistema de Desarrollo Profesional Docente, el MINED creó el “Fondo de Desarrollo Profesional Docente”. Esto, en respuesta a la necesidad de pasar de un modelo de capacitación centralizada y masiva, hacia uno descentralizado, que atendiera las necesidades específicas de formación y actualización del centro educativo. Mediante este Fondo, se efectuaba una transferencia financiera a cada centro educativo, equivalente a US\$56 por cada docente, con el propósito de fortalecer el desarrollo profesional de directores y maestros, según necesidades específicas identificadas por ellos. En total estos bonos representaron una inversión de más de cinco millones de dólares entre 2001 y 2003 [PREAL, 2006].

El Bono de Desarrollo Profesional Docente podía invertirse en cuatro áreas: i) contratación de servicios profesionales; ii) compra de bibliografía especializada; iii) compra de material didáctico relacionado con la formación;

y iv) gastos de operación. Según los resultados de la evaluación de la transferencia del Fondo de Desarrollo Profesional, la descentralización de dicho fondo contribuyó a la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Desarrollo Profesional Docente, ya que permitió satisfacer las necesidades de formación de directores/as y docentes, les facilitó la formación permanente, les permitió seleccionar autónomamente a sus proveedores, los comprometió en el mejoramiento de la calidad educativa, acercando la formación y actualización docente hasta el nivel local, lo cual potenció la autonomía de los centros escolares.

Lamentablemente este esfuerzo perdió continuidad debido a problemas relacionados con el cuestionamiento a la baja asignación financiera para cada maestro/a, baja calidad de algunas empresas capacitadoras, aspectos logísticos con la contratación de proveedores, cuya mayor oferta se concentraba en la ciudad de San Salvador, lo cual incrementaba los costos de los servicios de formación. En el caso de los centros escolares rurales, por su tamaño pequeño, debían integrarse con otros centros educativos y coordinar esfuerzos y recursos, lo cual en muchos casos alejó la formación de las necesidades específicas de estos centros escolares.

Este esfuerzo perdió continuidad, pero es importante que se retome la filosofía que está en la base de este modelo de desarrollo profesional docente, pues permite romper con esquemas de formación del profesorado –basados en la capacitación masiva y alejada del centro educativo– que han demostrado ser poco efectivas para el mejoramiento del desempeño profesional. Desde luego, habrá que aprender de la experiencia y corregir los defectos que contribuyeron a su discontinuidad.

Paralelamente a la implementación de este modelo descentralizado –que confiere participación, responsabilidad y autonomía al centro educativo– tomando como base los resultados de la PAES, a partir del 2001 los docentes de educación media fueron capacitados en contenidos curriculares relacionados con las 4 asignaturas básicas que explora dicha Prueba (Lenguaje y Literatura, Estudios Sociales, Matemática y Ciencias Naturales).

Complementariamente, en el período 2004-2005, mediante el proyecto “Fortalecimiento de docentes”, el MINED capacitó a miles de maestros en temáticas generales de carácter pedagógico, mediante la conformación de los Equipos Locales de Desarrollo Profesional Docente (ELDEPROD), con similar filosofía de conferir participación a los docentes y directores en la definición de su propia formación, a partir también de la auto identificación de sus necesidades actualización.

En el período 1999-2004, a través del Proyecto Apoyo al Proceso de Reforma en la Educación Media Área Técnica” –APREMAT– con el auspicio de la Unión Europea, el MINED invirtió más de treinta millones de euros, desarrollando un novedoso modelo

de aprendizaje de competencias técnicas, el cual se focalizó en 22 institutos nacionales del país, implicando además de un fuerte componente de desarrollo profesional docente, inversión en infraestructura, equipamiento y fortalecimiento de capacidades de gestión de directores/as y docentes. Algunos de los elementos innovadores de este modelo—como el enfoque de aprendizaje centrado en competencias—fue retomado en el marco del Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico y Tecnológico (MEGATEC), implementado en el marco del Plan Nacional de Educación 2021.

En el período 2005-2009, la actualización estuvo enfocada en la adquisición de los conocimientos y el desarrollo de las competencias requeridas para la implementación de los nuevos programas del Plan 2021. Así, en el marco del Programa COMPRENDO, 180 docentes de primero a tercer grado se especializaron en Lenguaje y Matemática; 61 docentes de inglés fueron capacitados en el programa COMPITE y 600 más fueron formados y certificados como tutores para las modalidades flexibles de educación secundaria. Con el apoyo de diferentes cooperantes, entre ellos AECID y USAID se capacitó a miles de directores/as en diferentes temáticas orientadas al fortalecimiento de las competencias de gestión administrativa de éstos.

### **Formación continua en el Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”**

El Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”, programa de gobierno para el sector Educación del período 2009-2014, parte del reconocimiento de la importancia del profesorado para la formación integral de la persona, tanto por su mediación pedagógica en la escuela, como por su interacción humana con los diferentes actores de la comunidad educativa. Coherente con ello, el Plan define como tercera línea estratégica la “Dignificación y desarrollo profesional del profesorado y directivos docentes”, apostándole a varias acciones estratégicas, entre ellas: i) Adecuación del escalafón docente para estimular la formación permanente del profesorado y estimular el mejor desempeño en el aula; ii) Implementación de procesos de actualización y especialización docente, de acuerdo a las necesidades del sistema y del profesorado; iii) Desarrollar una cultura de evaluación del desempeño docente, con énfasis en las prácticas del aula y el rendimiento académico de los alumnos; y iv) Diseño de una política de desarrollo profesional docente que articule la formación inicial, la formación continua, el sistema de evaluación y los incentivos [MINED, 2012b].

En este contexto de reconocimiento al valor estratégico del docente y su desarrollo profesional, el MINED creó la Escuela Superior de Maestros (ESMA) con propósitos de profesionalización, especialización, profundización, actualización y refrescamiento de los docentes en servicio del sector público y la formación académica de quienes decidan

estudiar la docencia [MINED, 2011a]. La tarea fundamental de la ESMA es garantizar el acceso de los docentes de la escuela pública y los otros actores educativos prioritarios a diversos programas académicos que eleven la calidad de las competencias docentes, a fin de renovar en forma permanente las escuelas y el aula, y alcanzar mejoras en los estándares cualitativos de los aprendizajes del estudiante.

Pese a que el diseño y validación de la política de desarrollo profesional docente se encuentra en proceso, el MINED, con el liderazgo de la ESMA, ha iniciado el desarrollo de diferentes programas de formación continua. Entre ellos están los Programas de Postgrado para Docentes de Tercer Ciclo de Educación Básica y Educación Media, cuyo enfoque se orienta al fortalecimiento de las competencias científicas en las asignaturas básicas del currículo nacional: Lenguaje y Literatura, Matemática, Estudios Sociales, Biología, Física y Química. En estos programas han participado, entre 2010 y 2012, 3,794 docentes de ambos niveles educativos, con una inversión de aproximadamente US\$600,000. Cada Postgrado comprendió 8 módulos formativos de 40 horas cada uno, haciendo un total 320 horas presenciales.

Asimismo, la ESMA ha impartido diplomados de 92 horas presenciales para el desarrollo de competencias en el modelo de Escuelas Inclusivas de Tiempo Pleno, en los cuales han participado 1,200 docentes de primero y segundo ciclo de educación básica, con una inversión de US\$1,556.00. Otros 1,921 docentes a nivel nacional también han sido capacitados en la generación de competencias para el desarrollo de diversas acciones y programas del Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”, con una inversión de US\$ 28,815.00.

Por otra parte, con el financiamiento del Gran Ducado de Luxemburgo y el canje de deuda, se ha involucrado a 679 docentes de primero y segundo ciclo de educación básico de los departamentos de Usulután y San Miguel, en programas de Licenciatura en Ciencias de la Educación para las especialidades de Lenguaje y Matemática, lo que ha implicado una inversión que supera el cuarto de millón de dólares.

También, en el marco de la sensibilización e inducción sobre la Política de Educación Inclusiva y modelo de Centros de Desarrollo Integral (CEDI), se ha capacitado a más de 2,000 miembros de las comunidades educativas, entre directores de centros escolares, docentes, padres y madres de familia, educadores comunitarios, técnicos del MINED, entre otros actores clave. Tabla 11.

Existe evidencia suficiente como para indicar que El Salvador ha realizado esfuerzos significativos por mejorar el desarrollo profesional de los maestros desde la formación inicial a la formación en servicio. Adicionalmente, ha realizado una importante inversión realizada y de la variedad de estrategias implementadas. Sin embargo, todo este esfuerzo financiero y técnico no se ha traducido en una mejoría cualitativa

**Tabla 11. Fuentes de financiamiento de los programas de formación continua de docentes, 2010-2011**

FUENTE	MONTO EN US\$
GOES	US\$1,338,270
USAID	US\$1,556,085.97
AECID	US\$325,500.00
GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO	US\$216,539.98
CANJE DE DEUDA	US\$92,227.42
EMBAJADA AMERICANA	US\$20,000.00
Total	US\$3,548,623.37

Fuente: Memoria de Labores MINED, 2010-2011

del desempeño de los docentes en el aula. Tampoco han producido mejoras en los logros educacionales de los estudiantes. Los resultados de las pruebas de medición de los aprendizajes así lo revelan.

El Informe de Progreso Educativo “Construyendo el Futuro” [PREAL, 2006] señala que las prácticas pedagógicas en las aulas siguen en la mayoría de los casos los métodos tradicionales e influidos por la inercia del pasado. Las aspiraciones del Ministerio de Educación de lograr que la enseñanza se centre en el alumno no se han logrado a plenitud. Los resultados de las pruebas de logros no son alentadores y constituyen un desafío para las políticas públicas en educación. De cara a estos resultados, una de los compromisos adquiridos por el Gobierno de El Salvador con la comunidad internacional, es que para el año 2021, entre un 80% y un 90% del total de estudiantes, alcancen el nivel intermedio o superior en logro de conocimientos en matemática y lenguaje. Por ahora son muy pocos alumnos los que logran ese porcentaje de aprendizajes.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- **Esfuerzo por una recomposición de la calidad en la formación inicial de docentes.**

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, luego de doce años de guerra y descomposición humana y social, se inicia a mediados de la década de los noventa un esfuerzo nacional por recomponer las instituciones sociales, a través de

reformas en la mayoría de los sectores de la vida del país. Entre los sectores que entran a la dinámica de transformaciones está el educativo, con una reforma global que afecta a todos los niveles del sistema. En ese contexto, ante el cuestionamiento a las instituciones formadoras de docentes y a la calidad de los maestros egresados, el Estado asume una postura de mayor participación en la definición de los contenidos curriculares de la formación docente, en el establecimiento de los requisitos de ingreso y de egreso a estas carreras y en la exigencia de mejores condiciones pedagógico-administrativas a las instituciones formadoras.

Como parte de este esfuerzo se impulsa la creación de nuevas leyes, y se impulsan nuevas reformas con el fin de generar un marco normativo para el ordenamiento de los procesos de formación docente. A más de una década de apuesta por esta vía, no se han alcanzado los resultados esperados en la calidad de los docentes que se forman. Hace falta un apoyo estatal más decidido, creando políticas, estrategias y acciones concretas que incrementen la capacidad de enseñanza de las instituciones formadoras, atraiga a jóvenes talentosos a los programas de formación docente y se incremente el reconocimiento social-económico de la profesión. Por su parte, las instituciones formadoras, más allá de responder a las exigencias del ente regulador, deben asumir una postura más propositiva y de compromiso auténtico con la calidad de la formación docente.

- **Énfasis estatal en el control y monitoreo de entradas y productos, en desmedro del proceso de desarrollo curricular.**

Los mecanismo de monitoreo y control desarrollados por

el MINED, ponen énfasis en los insumos y los productos, manteniendo una significativa distancia con los procesos de desarrollo curricular. El papel del Estado, a través del Ministerio de Educación, se ha centrado en un rol normativo, estableciendo las reglas de funcionamiento del sistema, prescribiendo los planes y programas, dictando las exigencias académicas, los requisitos de ingreso, las condiciones institucionales para autorizar las carreras docentes, etc. (requisitos de entrada), así como en los requisitos de egreso de los futuros docentes: mínimos en el coeficiente de unidades de mérito para poder egresar y aprobación de la prueba ECAP (requisitos de salida). El desarrollo curricular está en manos de las instituciones formadoras (ocho IES privadas y una universidad estatal), con poco o ningún control y apoyo en la ejecución curricular.

En este sentido, se hace necesario que el Estado establezca estructuras organizativas sólidas capaces de llevar a cabo un monitoreo efectivo a las instituciones formadoras, a fin de garantizar la puesta en marcha, y concreción en el aula de formación docente, del modelo formativo establecido en el currículo de formación docente.

- **Lo legal como motor de las transformaciones no ha sido suficiente.**

Los cambios introducidos en los procesos de formación docente tienen a la base una serie de leyes, decretos y disposiciones administrativas, en un intento por incorporar lo legal a las medidas de reforma que se han introducido. Se ha asumido que un marco legal sólido es muy importante, y se ha avanzado en esa dirección; pero lo cierto es que ello sólo constituye el punto de partida.

De allí que sea recomendable que el MINED, las instituciones formadoras y las instituciones sociales del país se integren en un esfuerzo nacional orientado a mejorar la calidad de la profesión docente, impulsando la elaboración de la Política Nacional para el Desarrollo de la Profesión Docente, con el objetivo de lograr una formación que cumpla con los más altos estándares de calidad y permita formar nuevas generaciones de maestros dotados de mística de trabajo, formación humana, ética, compromiso social y dominio de las competencias de su especialidad. Esto, con la finalidad de mejorar la calidad de los resultados del aprendizaje de niños, niñas y jóvenes en el aula considerando, además, el resto de aspectos relacionados con el ejercicio de la profesión docente: formación en servicio, salarios, incentivos, organización y ambiente de los centros escolares, entre otros.

- **Regulación de la matrícula de alumnos en los programas de formación docente.**

Con el aumento de las exigencias de ingreso, de formación y de egreso prescritas en los programas de formación inicial de docentes, así como de los requisitos de autorización y

funcionamiento establecidos a las instituciones formadoras, se viene produciendo en los últimos diez años una reducción significativa en la cantidad de alumnos que ingresan y se gradúan de los programas de profesorado. Un factor que desestimula la participación de los egresados de educación media en las carreras de profesorado, lo constituye la enorme cantidad de graduados de profesorado que no logran conseguir empleo docente.

Este comportamiento en la matrícula de las carreras de Profesorado no es espontáneo, responde a un esfuerzo intencionado del MINED de revertir la tendencia nociva de aumento desmedido de graduados de algunas carreras de profesorado y la reducción drástica de graduados de otras, lo que en los últimos años generó, por una parte, superávit de docentes de Ciencias Sociales, y por otra, déficit de docentes de Matemática y Ciencias Naturales.

Afortunadamente la distorsión entre oferta y demanda de graduados de profesorado gradualmente se ha ido corrigiendo, por lo que es importante –para que esta tendencia se acentúe– que se genere y divulgue información que permita a las instituciones formadoras, y a los aspirantes mismos a las carreras de profesorado, tomar decisiones informadas sobre las posibilidades de empleo al concluir su carrera docente.

- **La formación inicial de docentes predominantemente en manos de instituciones privadas.**

Exceptuando la Universidad de El Salvador (única estatal), la oferta de programas de formación inicial de docentes está en manos de las IES privadas. Esta es una tendencia que se viene acentuando desde el cierre de Ciudad Normal “Alberto Masferrer” a inicios de la década de los 80. La inversión estatal para el tema de formación inicial docente se limita al funcionamiento de una pequeña unidad administrativa adscrita a la DNES del MINED, la cual cuenta con poco personal y pocos recursos para lograr una incidencia en el sistema. Por lo tanto, es necesario fortalecer la capacidad de gestión de esta unidad, facultándola de la autoridad y competencia técnico-administrativa suficiente que le permita tener la incidencia adecuada en el proceso de formación inicial de docentes.

- **Consolidación de la tercerización de la formación inicial de docentes.**

Han transcurrido ya más de treinta años desde que los programas de formación inicial de docentes en El Salvador fueron elevados al nivel de educación superior. Sin embargo, la experiencia, y la evidencia empírica, demuestran que el solo hecho de incrementar el nivel académico a las carreras de profesorado, no es suficiente para el mejoramiento de la calidad de los docentes que se forman. Ello ha llevado al MINED a complementar la medida con otras políticas en

materia de formación docente: elevar requisitos de ingreso y egreso, prescribir el currículo y definir condiciones que deben cumplir las instituciones formadoras.

Por ello se reitera –que mejorar la calidad de la formación docente– requiere de políticas integrales que aporten a una revalorización de la profesión docente e introduzca cambios en la percepción social de la misma, a fin de atraer a jóvenes talentosos a la misma.

- **Formación inicial y continua vinculada a los centros educativos.**

Tanto los programas de formación inicial, como los de formación continua parten, en su concepción, de un reconocimiento de la importancia de vincularse a las realidades de los centros educativos y a las necesidades que los docentes enfrentan en sus contextos de trabajo. En el caso de los programas de formación inicial, el componente de práctica docente representa un peso académico importante en la formación de los nuevos maestros. Por su parte, en la formación continua se han desarrollado importantes experiencias que rompen con el enfoque tradicional de las capacitaciones masivas y alejadas del centro educativo, implementando modelos descentralizados que confieren participación, responsabilidad y autonomía al centro educativo en la definición de sus necesidades de formación y en el establecimiento de sus programas de desarrollo profesional.

En el caso de la formación continua dado que el enfoque descentralizado perdió continuidad, es importante que se retome la filosofía que está a la base de este modelo de desarrollo profesional docente, que parece atender mejor las necesidades particulares de los maestros y fortalecer su protagonismo.

Los esfuerzos realizados no han tenido impacto en el mejoramiento de las prácticas en el aula, ni en el mejoramiento de los logros educacionales de los estudiantes. Dado que los docentes juegan un papel crucial en las transformaciones educativas su reconocimiento ha llevado a efectuar esfuerzos importantes en formación inicial y en servicio. Aun así, no hay evidencias de una mejora significativa en la calidad de educación que se imparte en las escuelas. A su vez, los resultados de las pruebas de logros de aprendizaje que se aplican en educación básica y educación media no son alentadores.

De allí la necesidad de realizar nuevos esfuerzos por vincular la formación con las necesidades que enfrentan los docentes en sus lugares de trabajo, promoviendo modelos de formación en servicio descentralizados y una formación inicial más exigente. Asimismo, se requiere crear incentivos apropiados, monetarios y no monetarios, que estimulen

el buen desempeño, así como establecer sanciones justas y legales al trabajo deficiente, sin compromiso auténtico y a veces en detrimento de la educación de la niñez y juventud salvadoreña.

Adicionalmente, deben mejorarse las condiciones de trabajo de los docentes en las escuelas, garantizándoles condiciones seguras, disponibilidad de recursos para su labor de enseñanza, enfocarse en su labor pedagógica y descargarlo de tareas administrativas, concederle tiempo para actividades de planificación del trabajo y formación continua, dosificar su carga de trabajo y el número de alumnos a su cargo.

La concreción de estas medidas tiene implicaciones económicas, por lo que deben hacerse esfuerzos sostenidos en la inversión estatal en educación. La sociedad, en su conjunto, debe hacer el esfuerzo necesario para conferir a la educación y a la profesión docente el lugar que le corresponde en función de su importancia estratégica para el desarrollo individual de las personas y para el mejoramiento de la competitividad como país.

No se cuenta con sistemas de evaluación del desempeño docente que incentiven el trabajo bien hecho y sancionen el malo. La legislación educativa salvadoreña contempla incrementos salariales por ascenso de Nivel, o bien por ascenso de Categoría. En el primer caso, el ascenso de Nivel se produce por los estudios académicos alcanzados por el docente, mientras que en el segundo caso, el ascenso se produce automáticamente por acumulación de años de servicio. La estructura y tablas salariales, según Niveles y Categorías, son definidas universalmente para todo el sistema educativo y determinada por el Gobierno de la República.

No se dispone de incentivos salariales asociados a la evaluación del desempeño. Los pocos esfuerzos que en materia de evaluación del desempeño se han hecho - como el estímulo al reconocimiento de la labor institucional (entre 2005 y 2009) - no fueron efectivos y perdieron continuidad. Por ello, es recomendable generar propuestas que sean capaces de conciliar los intereses de los actores clave involucrados: el interés del Estado como ente regulador preocupado por mejorar la calidad de la educación que se brinda en las escuelas y los legítimos derechos que los educadores tienen de contar con un empleo digno y con condiciones de trabajo adecuadas.

Por otra parte, debe buscarse mayor eficiencia en los procesos disciplinarios y sancionar a los docentes que realizan su labor a desgano, negligentemente o, en el peor de los casos, al margen de la ley. Los actuales procedimientos de sanción son engorrosos y desestimulan la denuncia de los afectados por tales actuaciones.

Se requiere de políticas integrales, que articulen la formación inicial, la formación continua y las necesidades de los docentes en las escuelas.

Es necesario articular esfuerzos entre la formación inicial, la formación en servicio y las necesidades que presentan los docentes en los centros educativos. Se requiere “concebir las políticas docentes con carácter integral y sistémico, evitando la focalización en aspectos aislados como podría ser, por ejemplo, el mejoramiento de la formación inicial sin considerar que una carrera docente poco atractiva o escuelas que no renuevan sus métodos de enseñanza constituyen factores que minimizan el efecto de dicho esfuerzo, o el acento en el mejoramiento de los salarios y/o de incentivos resultan poco efectivos sin un esfuerzo por mejorar la calidad de la formación inicial y de las oportunidades de desarrollo profesional. Tanto como promover intervenciones que consideren la formación de los docentes como componente de otras acciones destinadas a apoyar su trabajo pedagógico en la escuela” [OREALC-UNESCO, 2012].

- **Las políticas de formación deben poner especial atención en los directores de los centros educativos**

Diversos estudios señalan el liderazgo del director como un factor clave, vinculado a las escuelas efectivas y con buenos resultados de aprendizaje en sus estudiantes. De allí, que sea importante hacer esfuerzos por redefinir y fortalecer la función de los directores escolares. Esto puede abordarse desde la Ley de la Carrera Docente, pasando por la elevación de los requisitos de selección de estos, la redistribución de funciones y responsabilidades (con énfasis en lo pedagógico), la evaluación de su desempeño ligada a su continuidad en el puesto y su formación continua.

## REFERENCIAS

- Aguilar Avilés, G. [2000] Síntesis de la Evolución del Sistema Educativo Nacional, Proyecto APREMAT, San Salvador, El Salvador.
- Barillas, A. y Briones, C. [2006] Insumos preparados para el PREAL no publicados, San Salvador, El Salvador.
- DIGESTYC [2010] Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009, San Salvador, El Salvador.
- FLACSO [2008] Características de las escuelas públicas con resultados destacables en la prueba de logros de aprendizaje de educación básica (2005). Publicado por la Comisión de Seguimiento del Plan de Educación 2021, San Salvador, El Salvador.
- FUSADES [2011] Insumos para una Política de Estado en Educación (Estudios Estratégicos – Competitividad para el Desarrollo 2011), San Salvador, El Salvador.
- Gobierno de El Salvador [1994] Informe de la Comisión Presidencial de Educación, Ciencia y Desarrollo – Propuesta: “Transformar la Educación para la Paz y el Desarrollo de El Salvador”, San Salvador, El Salvador.
- MINED [2012a] Datos Estadísticos de Centros Educativos Privados, Departamento de Acreditación Institucional, San Salvador, El Salvador.
- MINED-DNES [2012b] Datos Estadísticos de Matrícula de las Carreras de Profesorado y Curso de Formación Pedagógica del Año Académico 2012, San Salvador, El Salvador.
- MINED-DNES [2012c] Instructivo para el Funcionamiento de las Carreras y Cursos que Habilitan para el Ejercicio de la Docencia en El Salvador (documento de trabajo), San Salvador, El Salvador.
- MINED-DNES [2012d] Mallas Curriculares de los diferentes Planes de Formación Inicial de Docentes vigentes a partir del 2013 (documento de trabajo), San Salvador, El Salvador.
- MINED (2012e) Publicación de campo pagado en la Prensa Gráfica el 3 de junio de 2012, San Salvador, El Salvador.
- MINED [2011a] Memoria de Labores 2010-2011 Ministerio de Educación, San Salvador, El Salvador.
- MINED [2011b] Propuesta de Organización de la Dirección Nacional de Formación Continua-Escuela Superior de Maestros del Ministerio de Educación, San Salvador, El Salvador.
- MINED [2010a] Plan Social Educativo “Vamos a la Escuela”, Programa de Gobierno para el sector Educación 2009-2014, San Salvador, El Salvador.
- MINED [2010b] Resultados de la Información Estadística de Instituciones de Educación Superior 2010, San Salvador, El Salvador.
- MINED [2003] Instructivo para el Funcionamiento de las Carreras de profesorado, DNES, San Salvador, El Salvador.
- MINED [1997] Normas y Orientaciones Curriculares para la Formación Inicial de Maestros”, San Salvador, El Salvador.
- MINED [1995] Plan Decenal de Reforma Educativa 1995-2005, San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Hacienda [2012] Presupuesto General de la Nación 2012 para el Ramo de Educación, San Salvador, El Salvador.
- OREALC-UNESCO [2012] Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

OREAL-UNESCO [2011] Criterios y Orientaciones para la Elaboración de Políticas Docentes en la Región de América Latina y El Caribe (Borrador para discusión), Santiago, Chile.

Órgano Legislativo República de El Salvador [2005] Ley de Educación Superior, Decreto N° 468, de fecha 19/11/2004, Publicado en D.O. 216, Tomo 365 de fecha 19/11/2004, San Salvador, El Salvador.

Órgano Legislativo República de El Salvador [2004] Ley de la Carrera Docente, Decreto N° 665, de fecha 07/03/1996, Publicado en D.O. 58, Tomo 330 de fecha 22/03/1996, San Salvador, El Salvador.

Pacheco, R. y Picardo O. [2012] La formación de docentes en El Salvador: Retos, problemas, posibilidades (Artículo), San Salvador, El Salvador.

Pacheco, R. [2004] Estudio Nacional sobre Formación Docente: de las normales a los institutos superiores, IESALC-UNESCO, Caracas, Venezuela.

PREAL [2012a] Como Continúan Mejorando los Sistemas Educativos de Mayor Progreso en el Mundo, Santiago, Chile.

PREAL [2012b] Reclutamiento de Docentes: Orientaciones para el Diseño de Políticas en América Latina, Santiago, Chile.

PREAL [2006] Informe de Progreso Educativo "Construyendo el Futuro" (Centro ALFA, S.A. de C.V.), San Salvador, El Salvador.

PREAL [2002] Informe de Progreso Educativo: El Salvador (Centro ALFA, S.A. de C.V.), San Salvador, El Salvador.

Samayoa, J. [2006] Problemas y Perspectivas de las Universidades Privadas en El Salvador, Artículo Revista ECA, Año XLIX; 547-548, Mayo-Junio, UCA, San Salvador.

Vaillant, D. y Rossel C. [2006] Maestros de Escuelas Básicas en América Latina, PREAL, 2006.