



Seguimiento al:  
**TALLER INTERNACIONAL SOBRE  
PARTICIPACIÓN Y EMPODERAMIENTO  
PARA UN DESARROLLO INCLUSIVO**



## EL SALVADOR: EL CASO DE EDUCO

Darlyn Meza  
Consultora

### Índice

- I. Introducción
- II. Marco Teórico
- III. Antecedentes de EDUCO
- IV. El programa EDUCO
  - Objetivos
  - Descripción
  - El aspecto Educativo del Programa
- IV. Logros del proceso de participación y descentralización.
- V. Problemas en la Marcha
- VI. Comparación con otros modelos similares

## II. MARCO TEORICO

### **INEFICIENCIA EN LA GESTIÓN EDUCATIVA DENTRO DE UN MARCO CENTRALISTA QUE MARGINA A LA COMUNIDAD EDUCATIVA DEL MANEJO DE LAS ESCUELAS.**

La experiencia acumulada por la región durante los últimos decenios, así como la frustración creciente ante la crisis educativa y la lentitud de los procesos de reforma, está generalizando la convicción de que el modelo tradicional de gestión educativa es más parte del problema que instrumento de solución del mismo.

Hasta la fecha, la mayor parte de la gestión ha estado en manos del Estado, quien la ha ejercido en forma predominantemente centralista, burocrática y politizada. En el modelo dominante, los Ministerios de Educación deciden la construcción e insumos de las escuelas, así como la contratación y políticas de personal, la dotación de libros, los planes académicos, las evaluaciones y un sin fin de aspectos sustantivos y administrativos. Las personas que administran localmente las escuelas y, en particular los padres de familia, rara vez son tomados en cuenta.

Los Ministerios son instituciones grandes y sobrecargadas de funciones, manejan presupuestos relativamente altos y fácilmente son la empresa con el mayor número de empleados del país. Sin embargo, no son manejados con los criterios de rendimiento ni con el personal, altamente calificado y bien remunerado, con que se administraría una corporación privada de proporciones similares.

Las escuelas, que son las unidades que prestan el servicio en forma directa a la comunidad, normalmente carecen de autonomía para contratar, incentivar o sancionar a su personal. Sus directores, que son nombrados comúnmente por la burocracia central, tienen muy poco poder de decisión o facultades gerenciales sobre sus recursos y sobre su personal. Su responsabilidad está entonces tan mermada como su autoridad, es peor aún la marginación de los padres o usuarios del servicio. Aún cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos promulga su derecho natural a influir en la educación de sus hijos, los padres no saben qué exigir o esperar del sistema que se los educa. En el modelo tradicional de la educación pública rara vez se tiene en cuenta la opinión de los padres en las decisiones escolares.

Otra característica importante del modelo imperante es la inexistencia de mecanismos de supervisión operativos. La supervisión formal actual absorbe muchos empleados pero es predominantemente teórica. Para que ésta sea real se precisa de instrumentos para medir el desempeño y un sistema que asegure que éste tiene consecuencias. Ninguno de estos dos requisitos existe. Todavía no acostumbra medirse el desempeño de docentes, directores o funcionarios. Quizás, aún más grave es la facilidad o frecuencia con que políticas o reformas a veces exitosas, están expuestas a sufrir discontinuidades o penosas parálisis. Las reformas en el sistema educativo son de largo plazo y necesitan de tiempo y estabilidad para ser internalizadas por sus protagonistas, pero esto se dificulta, o imposibilita, cuando los vaivenes políticos redundan en cambios de Ministros que a su vez suelen implicar a parte de los equipos de dirección.

Una de las paradojas de un final de siglo, en que la democracia y la economía de mercado han tenido tanto auge con su correspondiente protagonismo del consumidor y el traspaso de muchas empresas y gestiones del sector público al sector privado; precisamente en virtud de la mayor eficiencia de éste, es que los sistemas educativos continúan manejándose como monopolios estatales sujetos al verticalismo y clientelismo de antaño.

Son muchos los líderes del área que ante la situación vigente expresan su descontento y reclaman un mayor protagonismo de la sociedad civil, tales como: la empresa privada y los padres en la gestión escolar, argumentando que la educación es demasiado importante como para dejarla solamente en manos de los "políticos".

Algunos países del área han procurado revertir esta situación introduciendo innovadores programas que trasladan importantes cuotas de poder decisorio directamente a Consejos Escolares, en los que participan los maestros y los padres de familia como es el caso de Nicaragua con la experiencia de la Autonomía Escolar que se implementa en el sistema tradicional en escuelas tanto urbanas como rurales ya existentes.

Asimismo es importante destacar las experiencias de El Salvador, Guatemala y Honduras, con la implementación de programas de participación comunitaria en donde los padres de familia asumen la responsabilidad de la administración de las escuelas. A pesar de ser programas muy similares porque realizan procesos de contratación y selección de profesores y manejo de recursos financieros que se implementan en el área rural y atienden a la nueva demanda, guardan entre sí sus propias peculiaridades.

### **III. ANTECEDENTES DE EDUCO**

La educación en El Salvador ha sido considerada tradicionalmente como un factor indispensable para la formación de la persona y la sociedad, aunque ha sufrido múltiples cambios institucionales a través de su historia, pero nunca los cambios de la política educativa en El Salvador habían sido objeto de tanto interés nacional e internacional como hasta ahora, en el umbral de la transición al nuevo siglo. La razón de este interés radica en que las reformas iniciadas en El Salvador apuntan a aspectos críticos de la redefinición del papel del Estado y de los padres en la educación, la introducción de mecanismos por los cuales se espera aumente la productividad de las escuelas y la equidad social en la distribución del conocimiento.

En términos generales la educación en El Salvador, se caracterizaba por un muy bajo nivel de cobertura escolar y por una gran falta de eficiencia. La tasa de matriculación en primaria era una de las más bajas de América Latina, en particular, en las zonas rurales era de un 60% en 1986. Los indicadores de eficiencia mostraban bajos niveles de finalización de la escuela y altos niveles de repitencia y deserción.

Las principales causas de la baja cobertura escolar eran principalmente dos: la suspensión de actividades en la escuela debido al conflicto bélico y la falta de recursos. La educación estaba relegada como tema de interés público, ya que se había mantenido como un terreno de conflicto entre los gremios docentes y el Estado.

Luego de transcurrida más de una década se encuentra una situación muy diferente. La educación se ha convertido en un tema prioritario en la política económica y social del país. Los indicadores de desarrollo de la educación presentan un panorama más alentador. Los cambios cualitativos son especialmente notables en la gerencia del sistema educativo y en la nueva legislación.

El programa central que dinamizó y caracteriza la reforma educativa de El Salvador en la década de 1990 fue el programa EDUCO, Educación con participación de la comunidad. El programa EDUCO tiene características propias que lo distinguen de cualquier otra reforma educativa ejecutada en la región latinoamericana durante el mismo lapso. El programa se originó en las propias comunidades rurales del país, durante la guerra civil, y ante la escasez de maestros por el problema del conflicto, los padres de distintas localidades contribuyeron a la organización del sistema educativo local en ausencia del gobierno.

Las escuelas autónomas suelen tener un triple origen, algunas emergen como programa de devolución de autoridad promovidos por el gobierno central; otras son resultado de experimentos desarrollados por organismos no gubernamentales, iglesias o universidades; un tercer grupo son escuelas con un aporte comunitario original. El programa EDUCO surge desde las bases de la sociedad rural del país, como producto de un estudio que el Ministerio de Educación realizó para desarrollar una estrategia que permitiera proporcionar educación preescolar y básica a los habitantes de zonas aisladas afectadas por la guerra.

### **ESTRATEGIA EDUCATIVA DEL GOBIERNO**

El objetivo general de la política educativa que ejecuta el gobierno se dirige a crear un sistema educativo que pueda ser un instrumento eficaz para promover el desarrollo económico y social del país. Esto se logra mediante la promoción de la formación de capital humano que permitirá a los beneficiarios lograr mayores niveles de productividad.

Al estimular el desarrollo personal se incrementará el nivel de ingresos y la calidad de vida de la población.

## **LA CONVENCION DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ**

Al finalizar la década de los años ochenta, observamos el nacimiento de una nueva ética internacional. Los pueblos del mundo brindan su respaldo a la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989. La convención abarca los derechos de la niñez en: provisión, participación y protección.

## **LA DECLARACION MUNDIAL DE EDUCACION PARA TODOS**

En marzo de 1990, durante la Conferencia Mundial de Educación para Todos en Jomtien, Tailandia, se adoptó la "Declaración Mundial sobre Necesidades Básicas de Aprendizaje".

Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje exige algo más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una visión ampliada, que vaya más allá de los recursos actuales, las estructuras institucionales, los planes de estudios y los sistemas tradicionales de instrucción, tomando como base lo mejor de las prácticas en uso.

Compromete a universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. La educación básica debe proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. La prioridad más urgente es garantizar el acceso y mejorar la educación, empeñarse en modificar desigualdades en materia de educación.

## **LA INVESTIGACION INICIAL**

En abril de 1990, El Salvador necesitaba de una estrategia para ampliar la cobertura de educación básica. Cerca de medio millón de niños y niñas no accedían a la escuela primaria, especialmente en el área rural.

Había compromisos internos enunciados en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989- 1994. Se había ratificado la Convención de los Derechos de la Niñez y recientemente El Salvador había asistido a la Conferencia Mundial de Educación para Todos.

Se conformó un pequeño grupo de profesionales. Se analizaron los resultados de la investigación, los documentos existentes, las experiencias de países hermanos y el funcionamiento de la relación entre el Ministerio de Educación y la Comunidad en El Salvador. Se hizo un sincero ejercicio de mirar hacia adentro y se advirtió que si bien la formación de maestros en El Salvador era muy deficiente, los procesos de gestión en la provisión de servicios eran aún más deficientes.

Una comunidad que solicitaba maestro podía esperar años su nombramiento. Además después de haber sido nombrado el educador, éste pedía traslado y nuevamente la comunidad quedaba sin servicios educativos. Una comunidad que solicitaba escuela esperaría aún más tiempo hasta que el Ministerio actuara.

La comunidad había tenido ya una experiencia sin apoyo del Ministerio de Educación, es decir una conducción de la gestión en el ámbito local. Lo que se estaba gestando tenía que ver con acercar el control de la escuela a los padres y comunidades cuyos niños asisten a ella, haciendo que la educación responda mejor a las necesidades locales.

La estrategia debería permitir efectuar variaciones a nivel local, alentando la participación de los que están directamente afectados por la educación y trasladando la decisión más cerca de las fuentes de información.

Existía conciencia de que descentralizar no era tarea sencilla pero teníamos la convicción de que había que transferir algún grado de autoridad y responsabilidad a entidades locales que no pertenecieran al Ministerio. Se sabía además, que cualquier descentralización representa un cambio y virtualmente, cualquier cambio produce resistencia.

En noviembre de 1990, se tomó la decisión de oficializar el modelo encontrado en donde la comunidad realiza la gestión en el nivel local. En 1991 se preparó un proyecto pequeño en forma piloto para poner a prueba los procesos de capacitación y de administración. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, apoyó económicamente la experiencia piloto del proyecto Ampliación de servicios educativos, el que más tarde se llamaría Programa EDUCO.

La experiencia piloto consistió en la creación de seis Asociaciones Comunales para la Educación, ACE. El proceso adaptado fue:

- Promoción del modelo en las comunidades
- Elección democrática de las directivas de las ACE
- Capacitación de tres miembros de cada una de las seis ACE
- Contratación de los maestros elegidos por la ACE
- Apertura de los espacios educativos
- Primera transferencia de fondos a las ACE
- Seguimiento del desarrollo muy de cerca para aprender de aciertos y errores

En este seguimiento, acelerado y exhaustivo de la experiencia piloto se afinaron mecanismos, procedimientos y procesos. Se preparó y negoció un préstamo con el Banco Mundial, con el que más tarde se ejecutó el programa EDUCO. Se comenzó a preparar la ejecución en tres de los catorce departamentos del país y se seleccionaron tres departamentos con alto déficit de atención educativa.

## **IV. EL PROGRAMA EDUCO**

### **Objetivos**

- Proveer servicios educativos a niños y niñas rurales en los niveles de educación parvularia y básica, a través de una estrategia de co-gestión entre el Estado y la Comunidad.
- Ampliar la cobertura de la Educación Parvularia y Básica mediante un sistema descentralizado de servicios en las comunidades rurales con mayor índice de pobreza.
- Favorecer y alentar la participación de la comunidad en el proceso educativo
- Establecer la articulación curricular entre la educación parvularia y la educación básica.
- Contribuir a mejorar el estado nutricional de los niños y niñas beneficiarios

### **Descripción del programa**

EDUCO es una alternativa de co-gestión entre el Estado y la Comunidad, para ampliar la red educativa en los niveles de educación parvularia y básica y para garantizar procesos de descentralización que se expresan, entre otros aspectos, en la transferencia de fondos del nivel central y regional del Ministerio de Educación hasta el nivel local; para ser administrados por los propios padres y madres de familia y la comunidad, en calidad de co-responsables del proceso educativo.

### **Marco Legal**

Los instrumentos jurídicos que sustentan al programa son:

- a). Reglamento Especial de las Asociaciones Comunales para la Educación, ACE
- b). Actas de Constitución de elección y enmienda de la ACE
- c). Acuerdo ministerial
- d). Convenio entre la ACE y el Ministerio de Educación
- e). Contrato ACE- Educador

### **Participación de la Comunidad en el Programa**

El modelo de gestión tiene como elemento fundamental la participación de la comunidad. La ACE es la base de esa gestión.

Como se ha mencionado, las Asociaciones Comunales para la Educación son organizaciones conformadas por personas de una misma comunidad, sin fines políticos ni religiosos. Su finalidad es la provisión de servicios educativos para niños y niñas en los niveles de parvularia y básica.

Se responsabilizan de realizar la gestión de la educación en el nivel local. Las ACE nacen espontáneamente para proveer servicios de administración de la educación en la comunidad. El Estado las oficializa e impulsa su creación en un gran número de comunidades rurales del país. Los miembros de la comunidad forman la " Asamblea General ", éstas eligen a las Juntas Directivas. Las Juntas directivas de las ACE están formadas por un presidente, un vice-presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales. La Junta Directiva es elegida anualmente y puede reelegirse.

La Junta Directiva se responsabiliza de contratar al maestro; a garantizarle seguridad social, aguinaldo y demás derechos que por ley le corresponden al educador. La Junta Directiva también se responsabiliza de administrar los fondos que el Estado transfiere para proporcionar servicio educativo gratuito a la comunidad.

Las ACE pueden organizar actividades con el fin de adquirir fondos para cualquier tarea educativa en beneficio de la comunidad. Las ACE se rigen por un reglamento especial de las Asociaciones Comunales para la Educación.

Por medio de la ACE, se inicia la participación de la comunidad que se concreta en los siguientes niveles:

- Administración local de los servicios educativos
- Promoción del adulto y la comunidad
- Apoyo a la labor docente
- Establecimiento de nexos con otras instancias

### **Experiencia de las ACE**

Sobre la base del " documento de orientaciones para el trabajo de madres y padres", las ACE son capacitadas en aspectos generales del programa EDUCO, documentos legales, procedimientos financieros y administrativos y reuniones mensuales sugeridas para la ACE desde enero a diciembre. En general, el proceso participativo que se ha desarrollado con las comunidades a partir de EDUCO resulta de un alto impacto.

Si bien existe el riesgo de que la dinámica participativa puede acabar por conferir más poder a las elites locales que a la población de base, es importante haber abierto este espacio de aprendizaje de participación democrática que, en el proceso, la población podrá ir perfeccionando y ampliando. La democracia auténtica en el nivel local sólo puede lograrse iniciando prácticas muy concretas. Experiencias como estas pueden sin duda ayudar a hacer más real y eficaz la participación social en los países en desarrollo.

Es evidente que deben hacerse esfuerzos muy grandes de educación en el seno de las ACE para su democratización. Como también, es necesario ampliar los procesos participativos al ámbito cualitativo, propiamente curricular.

## **EL ASPECTO EDUCATIVO DEL PROGRAMA EDUCO**

- **Escuela de Padres y Madres**

Es una estrategia educativa que contribuye a desarrollar la Junta Directiva de la ACE, padres de familia, alumnos, líderes comunales y todos los miembros de la comunidad con el propósito de posibilitar que los padres y madres, reales o potenciales, desarrollen aprendizajes y habilidades que los ayuden a desempeñar su rol, validarse como personas y mejorar su comunidad.

### **Objetivos.**

- Orientar a los padres y madres de familia en su tarea educativa con los hijos
- Promover acciones de enriquecimiento personal
- Potenciar actividades que promuevan el desarrollo de la comunidad
- Desarrollar en los participantes habilidades que hagan sostenible a las ACE.

- **Aulas Alternativas**

Es una alternativa de atención a dos o más grados que tienen baja matrícula, los cuales trabajan en forma simultánea y a la vez en forma separada. La estrategia permite el fortalecimiento de la calidad educativa y contribuye a disminuir la deserción, repitencia y extraedad.

### **Objetivos**

Dar respuesta a necesidades educativas de sectores rurales que tienen baja población escolar  
Fortalecer la cobertura y atención estudiantil del área rural mediante la optimización de los recursos humanos y materiales.

Proponer una metodología específica de trabajo para los maestros que se desempeñan en el área rural, haciendo énfasis en la organización y participación estudiantil, el uso e integración de los recursos de aprendizaje en el aula y el rol del maestro como facilitador del aprendizaje.

- **Aulas de Educación Especial**

Es una estrategia de atención en el área de educación especial, con la cual se pretende dar cobertura a la población infantil de la zona rural.

### **Objetivos:**

- Brindar atención educativa a la población infantil con necesidades educativas especiales

- **Teleaprendizaje**

Es un proyecto que consiste en crear y facilitar en los terceros ciclos del área rural, la utilización de programas televisivos y material impreso que facilita experiencias de aprendizaje en los estudiantes.

**Objetivos:**

- Contribuir al mejoramiento de la calidad educativa
- Ampliar la cobertura de atención al tercer ciclo en el sector rural

## **EDUCO Y EL MODELO DE DESCENTRALIZACION**

El programa EDUCO en El Salvador tiene todo el potencial de convertirse en la estrategia más apropiada de provisión de los servicios educativos en toda el área rural, ya que garantiza una participación directa de los padres, en la administración del programa y lo que es más importante que está al servicio de los más pobres y marginados del área rural.

Así mismo se deberá desarrollar un sistema de jubilación y registro permanente para los maestros EDUCO que permita guardar equilibrio con el sistema de prestaciones del maestro tradicional.

También se espera consolidar el programa EDUCO como un modelo completo de educación rural. EDUCO, durante los últimos cinco años ha enseñado y transformado algunos paradigmas dentro de la estructura institucional del Ministerio de Educación, puesto que la marcha ha permitido generar un cambio de actitud en una buena parte del equipo técnico no sólo a nivel central sino también departamental; de igual manera ha generado mayor capacidad de gestión institucional permitiendo que EDUCO se convierta en punta de lanza para iniciar una serie de cambios especialmente en la prestación de los servicios buscando formas innovadoras para descentralizar la administración de los servicios. Asimismo, EDUCO ha exigido el cambio de rol de algunas instituciones del Estado como: Hacienda, Corte de Cuentas, etc.

## **IV. LOGROS DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACION COMUNITARIA Y ESPECIFICAMENTE EL IMPACTO DE EDUCO**

### **LOGROS OBTENIDOS POR EDUCO**

El programa EDUCO, es una experiencia con muy importantes logros. La posición por parte de las comunidades, directores y maestros frente al Programa es de esperanza y confianza.

Tanto institucionalmente como a nivel de la sociedad en general, EDUCO es de aceptación gracias a los resultados concretos de incremento de la cobertura de la zona rural, la presencia de la mayoría de los maestros durante toda la semana en la comunidad y las buenas relaciones entre maestros y padres de familia.

Los objetivos de la estrategia son valiosos y han contribuido a la creación de un servicio de educación parvularia a expandir la educación básica, al empleo y capacitación de maestros y a crear conciencia y preocupación entre las comunidades más pobres del país por el tema educativo. Hay que destacar igualmente, que representa el primer esfuerzo de envergadura de proveer servicios en forma descentralizada que en la última década ha sido implementado por el Estado Salvadoreño, con el objeto de acercarse a las comunidades y apoyar en la solución de sus propios problemas, lo que hace posible que EDUCO se proyecte como una alternativa potencial para ser el modelo educativo de las áreas rurales.

Por otra parte, no sólo se produce una ampliación significativa de la matrícula para niños que antes no habían tenido acceso a la escuela, sino en la misma concepción de educación de adultos, logrando:

- Ser un modelo rural que propicia la participación de la comunidad
- Involucra más gente en la gestión social
- Facilita la administración educativa en el nivel local
- Propicia mecanismos de gestión con otras instituciones en el nivel local como ONG´s

### **IMPACTOS INMEDIATOS Y ESPERADOS**

¿Cuál es el impacto de programas como EDUCO? Algunos impactos ya están a la vista, otros son razonablemente esperados a corto plazo, pero los más importantes sólo se sabrán después de uno o más ciclos escolares completos. Sin embargo, las mediaciones preliminares de los beneficios de programas similares dan una idea de lo que se puede esperar en este último terreno de los resultados de aprendizaje.

#### **Impacto inmediato:**

- Comunidades rurales que nunca tuvieron un maestro ahora lo tienen.
- Los maestros cuentan con buenos materiales e instalaciones mejoradas
- Mejor asistencia de ambos (maestro y alumno); más efectiva rendición de cuentas por parte del maestro; padres apoyan más al trabajo del maestro.
- Mejora el aprendizaje por parte de los niños, de saberes instrumentales básicos y capacidades de razonamiento, análisis y resolución de problemas
- Un sistema de administración educativa participativa y más eficiente.
- Mayor equidad en la distribución nacional de la educación.

## **CAMBIOS EN LAS REGLAS DEL JUEGO Y EN LA PROVISION DE LA EDUCACION PUBLICA**

El empoderamiento de las comunidades de base es la piedra angular de una segunda ola de reformas del Estado en materia de programas sociales en el mundo en desarrollo. Si la primera ola fue la externalización de servicios públicos, otorgando un mayor papel a los proveedores privados y a los mecanismos de mercado, la segunda ola otorga a la sociedad civil organizada un papel de contrapeso frente al Estado y frente a la empresa privada.

En los países en que se ha externalizado diversos servicios sociales del Estado se encontró que no todos los beneficios esperados, en términos de eficiencia y de eficacia, se han producido. Por un lado, hay muchas imperfecciones en estos mercados nuevos que dificultan que haya un mejoramiento del servicio a través de la competencia; por otro, el Estado no es simplemente un agente más en el mercado sino que funciona en base a partidos políticos y abre las puertas a favoritismos y clientelismos en la licitación. Por último, los mecanismos de mercado no tienen como efecto típico la reducción de las desigualdades entre los estratos de agentes que participan en ello.

La segunda ola de reformas de políticas sociales devuelve los valores de equidad social y participación democrática a la agenda pública, sin descuidar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esta transformación en ciernes en la política social se centra en la propuesta de fomentar una nueva sinergia entre el Estado y el "capital social comunitario".

Estas nuevas sinergias "Estado - sociedad civil" se han producido en los campos de salud, desarrollo campesino, gestión municipal y gestión de recursos naturales pero sobresale el de la educación. Se han realizado este tipo de transformación de la relación Estado- maestro- comunidad hace una década en el Programa EDUCO de El Salvador y posteriormente en los programas de escuelas autónomas en Nicaragua y en los programas PRONADE y PROHECO en Guatemala y Honduras respectivamente.

¿Cuáles son las implicaciones mayores de estas experiencias para la redefinición de la relación entre Estado, mercado y sociedad? ¿Son simplemente una forma de privatizar las funciones del Estado? La respuesta es claramente que no. Concebirlos como una forma de privatización de los servicios públicos es un error conceptual, porque estos programas no apelan a los fines de lucro como una manera de asignar recursos. Otro aspecto relevante es que la implementación de programas participativos de este tipo siempre ha estado asociada con un aumento en el gasto fiscal en educación (CEPAL 1999), a diferencia de algunos otros procesos de descentralización de la educación.

Es en este sentido que EDUCO y otras experiencias similares son representativos de la segunda ola de reformas en las políticas sociales; a fin de cuentas, es en estos programas que el Estado comparte la responsabilidad de la gestión con lo que los brasileños han bautizado como el sector público no estatal; es decir la sociedad civil organizada, trabajando en concierto con el Estado .

Si al llevar a un maestro a una comunidad se mejora automáticamente la equidad educativa, ¿Por qué no expandir las plazas en el sistema tradicional en vez de luchar por establecer un programa radicalmente diferente que requiere capacitar a la comunidad campesina y cambiar las relaciones institucionales de los maestros?

El "Porqué" de EDUCO tiene que ver con el consenso actual de los expertos sobre los problemas estructurales del sistema educativo - y de todos los sistemas tradicionales de educación rural en América Latina- en el área rural. Y el consenso es que además de las deficiencias de cobertura, hay deficiencias igualmente graves en la calidad de lo que los niños que asisten a las escuelas rurales regulares efectivamente aprenden. El diagnóstico es que la mala calidad de los resultados de la educación rural no es sólo cuestión de capacitación de los docentes, sino que es en gran parte

producto de las reglas de juego que han cristalizado a través de los años, entre maestro rural, comunidad y Ministerio; lo que se podría llamar la " triangulación " tradicional del servicio educativo.

EDUCO cambia profundamente las reglas del juego entre maestro, Ministerio y comunidad. Como hemos observado, la comunidad elige, contrata, paga y renueva el contrato cada año al maestro. Esto cambia la rendición de cuentas que hace el maestro de su desempeño, que es principalmente a la instancia que ha contratado sus servicios o que le ayudan a conseguir ese contrato.

La triangulación siempre existe en un servicio social público, ya que el maestro entrega sus servicios a un actor- los padres de familia- pero es contratado por otro- el Estado- que intenta representar los intereses de los beneficiarios directos. Desde siempre, la vocación de servicio del maestro era con los alumnos y sus familias, pero la rendición de cuentas era a los superiores jerárquicos en la burocracia estatal. La satisfacción de estos funcionarios estatales con el desempeño del maestro, y no de los usuarios, determinaba los premios al maestro en término de ascensos.

El maestro en el sistema tradicional no siempre daba, en la práctica real, satisfacción a la comunidad en cuanto a la entrega a sus hijos de una educación de calidad. En los nuevos programas de educación participativa a los maestros ceden parte de su autoridad casi omnipotente frente a la comunidad.

### **Los compromisos del trabajo en equipo y la motivación del maestro**

Pero el cambio en la triangulación en cuanto al poder que adquiere la comunidad al pagar el sueldo renovar el contrato no es el cambio más importante en los programas como EDUCO. La esencia de esta nueva relación es algo que no se desprende en forma obvia de un repaso de estas nuevas reglas del juego, pero que sin embargo ocurre en todos estos nuevos sistemas. En esencia, la educación de los niños de familias pobres mejora cuando la comunidad y los padres son incorporados en el equipo educativo local dedicado a mejorar la calidad de la educación.

De hecho, al explicar las nuevas reglas del contrato de empleo del maestro por parte de la comunidad, en sus capacitaciones de comunidad y de maestros, el equipo de facilitadores pone el énfasis en este nuevo espíritu de equipo, en que el respeto mutuo, la confianza, el cariño y la conciencia de una meta común son los determinantes de una mejoría fundamental en la relación maestro - comunidad. Algunos de los nuevos compromisos recíprocos que asumen las dos partes en las capacitaciones y en los inicios son:

Por parte del maestro, ser ejemplo de puntualidad; respetar a los niños y no maltratarlos; ayudar a los niños para que pongan sus propias normas en el grupo.

Por parte de la comunidad, pedir la colaboración de la comunidad para mantener la asistencia de los niños, trabajar con el maestro para mejorar la educación, proponer y tramitar proyectos ante diversos organismos

¿Qué hace que la relación maestro-comunidad no sea una simple transacción comercial, en que el maestro vende sus servicios y la comunidad vigila por la calidad del servicio comprado? Por un lado, los padres también tienen responsabilidades importantes que cumplir frente al maestro; por otro lado, la vocación del maestro rural por educar al niño, su mística y sentido de misión vital es alimentado por EDUCO como no ha podido hacerlo el sistema tradicional. Hay que reconocer que en la mayoría de los casos, el sistema educativo burocratizado no alimenta esa mística, sino que lo deja languidecer hasta morir.

También muere la mística del maestro rural cuando la comunidad no lo apoya, en un ciclo vicioso en que los padres no tienen una relación de aliados del maestro sino que éste los ve con cierto temor y se siente respaldado por la burocracia. El cambio en la rendición de cuentas del maestro como hemos visto, cambia esa relación.

EDUCO, además de sus objetivos centrales de mejoramiento de la cobertura y de la calidad de la educación rural, tiene otros efectos igualmente importantes pero menos medibles; efectos que contribuyen al fortalecimiento de esta institucionalidad " público - no estatal " en la comunidad rural y en su entorno inmediato.

De hecho, la satisfacción del maestro EDUCO al ver los frutos de su vocación es en gran parte el resultado de un proceso de fortalecimiento del capital social de la comunidad y del empoderamiento de esta en un proceso de descentralización democrática. Cambia no sólo la relación entre la escuela y la comunidad rural sino también todo el contexto institucional, creándose una cultura de " coproducción " entre el actor Estado y el actor comunidad. En el fondo, el cambio en la relación entre comunidad campesina y su entorno y el cambio en la relación estado - comunidad- maestro, y el hecho de que el maestro se sienta realizado y socialmente reconocido por entregar una buena educación a los niños, depende de la presencia de un " capital social comunitario" que provee el soporte cultural e institucional para estos profundos cambios.

### **El capital social comunitario, concepto clave de la gestión**

El cambio que EDUCO produce en la motivación del maestro es fruto de su propia incorporación en el capital social de la comunidad local. La autovaloración de un trabajo bien hecho depende en gran parte de la valoración que otros hagan del esfuerzo realizado por el maestro. El reconocimiento por haber cumplido con algo que le importa a la comunidad, con la cual el maestro ha desarrollado un lazo afectivo, es un refuerzo imprescindible a la satisfacción íntima como profesional. Cuando el maestro es aceptado como un amigo más en la comunidad, tiene la satisfacción emocional de contar con el prestigio y el afecto que le otorgan los miembros de ésta.

Tanto el prestigio como las relaciones sociales afectivas en la comunidad son manifestaciones de la presencia del capital social. En las aldeas rurales de Honduras- como En casi toda América Latina - están presentes los " precursores" en la forma de lazos de parentesco y vecindad y de las normas culturales de conducta, que son la materia prima con la cual es posible construir capital social comunitario. En la mayoría de las aldeas campesinas hondureñas estos precursores de cooperación y reciprocidad toman la forma de grupos de ascendencia local, unidas por el reconocimiento de un ancestro fundador común y liderado por " hombres grandes", patriarcas con cierto éxito material y capacidad de toma de decisiones.

En muchas aldeas hondureñas, por lo demás, la comunidad cuenta ya con una institucionalidad consolidada de capital social, algo que no existe en todas partes de América Latina; los patronatos, sean estos de carácter formal, informal o semi -formal.

Esta es la institucionalidad fundamental de la autoridad local, y su importancia se refleja en el hecho de que se repite en diferentes comités y asociaciones promovidas desde afuera, las mismas personas en cargos directivos. Esto ocurre porque la comunidad es un sólo sistema total, y el liderazgo reconocido y legitimado es también uno sólo, usualmente manifestado en la directiva del patronato.

¿Cómo refuerza la integración del maestro en la comunidad, a la mística de la docencia rural? En el paradigma del capital social, la afectividad y el reconocimiento social de la persona a través de las expresiones públicas de prestigio, refuerzan el cumplimiento de acuerdos asumidos y de normas de conducta. Aunque el discurso de vocación de maestro es conocido en otros sistemas educativos, cuando el maestro no se siente miembro de la comunidad, ésta no tiene mecanismos de sanción ni de concretar su agradecimiento. Para que los refuerzos culturales y afectivos del capital social operen en relación al maestro, éste debe ser parte del sistema social de la comunidad, ser parte de la red de personas que se apoyan recíprocamente y se tienen afecto, ser parte de su sistema de prestigio y de control social. Si el maestro sabe que perderá prestigio si falta en el cumplimiento de sus compromisos con la comunidad, y si esta pérdida le importa, los mecanismos del capital social comunitario funcionarán para mejorar los resultados de aprendizaje de los niños.

Por su parte, la comunidad necesita "reciprocitar" los aportes que le ha hecho el maestro, es decir, devolver algún beneficio por su dedicación y sacrificio. Aunque son pobres pueden regalar, por ejemplo, comida o animales al maestro; pero más que nada pueden expresar su agradecimiento, con afecto y prestigio en la comunidad y en comunidades vecinas. Responder de esta manera al aporte del maestro es necesario para preservar la dignidad de los campesinos mismos. Cuando el Estado regala sin esperar reciprocidad, ofende a los miembros de la comunidad por catalogarlos como indigentes sin nada de valor que aportar en recompensa, o por implicar que el prestigio que puede tener en esa comunidad no le es significativo.

Hemos dicho que el capital social puede ser construido a través de programas como EDUCO; en rigor, hay un profundo debate no resuelto sobre este punto. En todas las comunidades campesinas existe o bien el capital social informal asociado a los patronatos o bien sus precursores, las formas de redes de parentesco entre miembros de un grupo de ascendencia local, normas de confianza, respeto y cooperación, liderazgo naturales, etc. EDUCO viene a fortalecer este capital social o a potenciar a sus precursores que no cuentan con esta institucionalidad, transformándolos en capital social comunitario. De esta manera, un estudio externo del PRONADE en Guatemala determinó que ese programa ha tenido un impacto positivo al servir en algunos casos como capital social semilla.

Las ACE son una forma muy potente de capital social semilla, porque la educación de sus hijos es el servicio público que más importa a los padres y que no pueden proveer ellos mismos. El capital social es transferible a otras esferas: por un lado, programas de carácter similar en salud y desarrollo productivo asociativo; por otro, el fortalecimiento de la democracia y la sociedad civil de base, que le dé mayor grado de negociación frente a estructuras clientelistas-por las capacidades adquiridas de organización y propositividad en conjunto; y por las redes que maneja a través del programa a nivel central. En otras palabras, uno de los impactos indirectos del Programa es el empoderamiento de las organizaciones comunitarias en general.

Esto tiene impactos positivos en otros programas de desarrollo social mediante la transferencia del capital social creado en EDUCO. También contribuye al fortalecimiento de la democracia mediante el empoderamiento de la comunidad. Se está hablando de un elemento clave del fortalecimiento de la sociedad civil y que muchos de los requisitos de esta democratización coinciden con los efectos esperables del capital social comunitario.

No debe perderse de vista el objetivo propio de EDUCO, que no obstante estos importantes beneficios indirectos, sigue siendo el mejoramiento del aprendizaje en las escuelas EDUCO. El logro de este resultado deseado es fortalecido en la medida en que el capital social comunitario crece en todas sus expresiones.

## **V. PROBLEMAS EN LA MARCHA**

Es necesario mencionar que también se ha tropezado con algunos obstáculos o limitaciones que se está tratando de superar, como por ejemplo:

- La falta de mayor sistematización de los procesos de monitoreo y seguimiento administrativo de las ACE.
- La falta de simplificación de algunos procedimientos financieros los cuales dificultan o retrasan las transferencias puntuales a las ACE.
- La ausencia de un sistema de incentivos y registro de los docentes.
- Se requiere mayor asistencia pedagógica al maestro en el aula.
- La sobrecarga administrativa financiera de los padres.
- Crecimiento del número de secciones y ampliación del tamaño de la escuela conservando el mismo modelo de administración escolar.

Sin embargo desde las diferentes oficinas involucradas en el programa se está dando respuesta específica a los problemas.

## VI. COMPARACIÓN DE LOS PROCESOS CON OTROS MODELOS SIMILARES

PROCESOS	EDUCO	PRONADE	PROHECO
Identificación Comunidades	Supervisores - MINED	Coordinación de PRONADE e ISES	Coordinación del Programa con Alcaldes y Directores Departamentales
Organización	Supervisores	ISES	Promotores
Identificación y Selección	Padres y Madres de Familia	Padres y Madres de Familia	Padres de Familia
Capacitación: Padres y Madres de Familia	Centro de Capacitación MINED	ISES	Equipo Coordinador PROHECO, Distritales, Técnicos de la Secretaría de Educación y Promotores Coordinación PROHECO
Transferencia de Recursos	Dirección de Finanzas y Departamentales MINED	Coordinación PRONADE	Coordinación PROHECO
Liquidaciones	Padres con apoyo de los Supervisores	ISES	Padres de Familia con apoyo de Promotores
Supervisión y Monitoreo	Supervisores y Equipo Coordinador de EDUCO	ISES	Promotores
Procesos Pedagógicos	Dirección Nacional de Educación	ISES – Coordinación PRONADE	No hay modelo aún