

.....  
*Estudio de Caso N° 74*  
.....

***INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS:  
LA EXPERIENCIA DEL "PLAN DE ESTÍMULOS  
A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL" EN  
EL SALVADOR***

*JUAN CARLOS RODRÍGUEZ*

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por Japón-Banco Interamericano de Desarrollo (Japón-BID) y Woodrow Wilson Center - Fundación Ford.*

*Septiembre 2003*

---



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS  
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE  
INGENIERÍA INDUSTRIAL

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)

Sitio web: <http://www.mgpp.cl>

Santiago - Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de este estudio es analizar el Plan de Estímulos a la Labor Educativa Institucional (PLAN) y su relación con la mejora de la calidad del sistema educativo salvadoreño.

En primer lugar, se presentan las lecciones extraídas tras revisar la teoría y la evidencia internacional respecto del uso de incentivos en educación. En segundo lugar, se entrega una breve caracterización de las escuelas y maestros de El Salvador. A continuación se analizan los salarios de los docentes, y se los compara con los de individuos de características similares que se desempeñan en otras ocupaciones. Posteriormente, se describen los elementos del PLAN, se analizan sus objetivos, componentes de diseño, instrumentos de evaluación, mecanismos de selección y asignación del incentivo monetario. Finalmente, se presentan los resultados y el análisis empírico efectuado a las escuelas premiadas por el PLAN.

Como conclusión, se señala que para que el PLAN contribuya a mejorar la calidad de la educación salvadoreña, en el corto plazo debe resolver desafíos pendientes en su diseño. La teoría y la evidencia internacional recomiendan que un sistema de incentivos asociado a la evaluación del desempeño educativo debe responder a dos interrogantes: qué indicadores usar y cómo comparar escuelas heterogéneas.

Para ello, se sugiere tomar en cuenta las experiencias internacionales, en particular el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED) en Chile. Este compara escuelas con características similares y utiliza un instrumento de evaluación que equilibra las etapas del proceso educativo. Además, da un énfasis relevante a las variables de resultado, que se miden con pruebas estandarizadas a los alumnos de educación básica y media.

## I. INTRODUCCIÓN

En la mayoría de los países de América Latina y El Caribe, uno de los temas principales de la agenda pública es la calidad de la educación. En El Salvador, este componente es el centro de las políticas educativas y está estrechamente vinculado con la evolución del incremento de la cobertura del sistema educativo. La calidad de la educación es un tema complejo, tanto como las variables que inciden en ella. Una variable es el proceso enseñanza-aprendizaje que posee características propias que dificultan su medición.

Los incentivos a escuelas y maestros cobran relevancia por distintos factores, ya que son vistos como uno de los instrumentos de política pública que se pueden emplear para mejorar la calidad del proceso educativo. A la vez, y como lo señalan especialistas en economía de la educación, una de las formas de enfrentar las asimetrías de información post contrato es mediante sistemas de incentivos que motiven a los docentes a mejorar la calidad de su trabajo.

En El Salvador se ha introducido el «Plan de Estímulos a la Labor Educativa Institucional» (PLAN), como instrumento que premia el desempeño docente. El PLAN se inició en 2000 y a la fecha se ha aplicado en tres ocasiones. Su fin es incentivar a los docentes del sistema educativo público en la ejecución de sus funciones y en la incorporación de una cultura de trabajo en equipo, con el fin de solucionar los problemas que afectan a la escuela y mejorar la calidad de los servicios educativos.

Según lo expuesto, el objetivo general de este estudio es analizar el PLAN implementado en El Salvador durante 2001 y su relación con la mejora de la calidad del sistema educativo. Específicamente, se propone:

Estudiar la literatura y la experiencia internacional para extraer lecciones que sirvan al PLAN.

Analizar el PLAN con el fin de conocer sus objetivos, componentes de diseño, instrumentos de evaluación y mecanismos de selección y asignación del incentivo monetario.

Analizar empíricamente los datos de la evaluación para conocer las características de las escuelas premiadas.

A la luz de la discusión teórica y del análisis empírico, sugerir propuestas para el diseño e implementación del PLAN, que contribuyan a mejorar su diseño.

En el desarrollo del estudio se encontró necesario realizar un análisis del salario de los maestros en El Salvador, ya que esto permite evaluar, ex ante, la necesidad de introducir esquemas de incentivos. Con ese propósito se realizó un análisis descriptivo y econométrico para comparar los ingresos de la ocupación principal de los profesores y de los demás individuos del mercado laboral salvadoreño.

Este informe se estructura en cuatro secciones. La primera presenta las lecciones obtenidas tras revisar la teoría y evidencia internacional respecto de los incentivos a escuelas y maestros. La segunda muestra algunas características del contexto salvadoreño. La tercera describe el PLAN y analiza empíricamente sus resultados y las características de las escuelas premiadas. Finalmente, a la luz de la discusión teórica presentada y del análisis empírico practicado, se exponen las conclusiones y sugerencias que permitan mejorar el diseño e implementación del sistema de incentivos salvadoreño.

## II. LECCIONES DE LA TEORÍA Y EVIDENCIA INTERNACIONAL

La literatura destaca que la evaluación de al menos una parte importante de la calidad educativa debe abordarse con un enfoque cuantitativo: medir los resultados académicos de los alumnos. Existen distintos modelos que se pueden aplicar para analizar las variables implícitas en las etapas del proceso educativo. El más promisorio es el insumo-proceso-resultado, con retroalimentación.

Las variables del proceso educativo también se pueden clasificar en cuatro factores: uno de ellos (escuelas y maestros) es el objetivo directo de las políticas educativas. Los estudios empíricos evidencian que el factor propio de escuelas y maestros tiene una relevancia mayor en los países en vías de desarrollo que en los países desarrollados.

En la última década, los especialistas en economía de la educación han brindado instrumentos y herramientas para analizar los factores que determinan la calidad educativa. Uno de sus componentes es el proceso enseñanza-aprendizaje. Tomando en cuenta las características propias que dificultan su medición, se han diseñado políticas de incentivos asociadas a evaluaciones de desempeño docente.

Los incentivos monetarios a escuelas y maestros son uno de los tantos instrumentos destacados por las reformas educativas y la literatura para contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza. En este trabajo se señala que las políticas de aumento generalizado de salarios, de escalafón docente, los bonos por ruralidad y los pagos en especie, según sus particularidades, no necesariamente son incentivos y a futuro se pueden catalogar como derechos adquiridos.

Estados Unidos ha sido uno de los países pioneros en implementar, desde la década de los '80, sistemas de incentivos que relacionan el desempeño laboral del docente con los resultados de los estudiantes. Las primeras experiencias fueron los pagos por mérito, pero debido a los problemas que generaron, en su mayoría se han descontinuado.

En la actualidad, hay experiencias interesantes de tomar en cuenta. Dentro de ellas se destacan las de los estados de Carolina del Sur y Tejas (Dallas).

En América Latina también se registran sistemas de incentivos que no fueron sustentables en el tiempo. Entre ellos está el pago por mérito de Bolivia y el fondo de

premios de Colombia. El primero, de tipo individual, basado en resultados de pruebas de suficiencia, y el segundo, basado en evaluaciones de tipo individual y colectivo.

Los sistemas de incentivos en América Latina vigentes a la fecha, encontrados en esta revisión, son: Carrera Magisterial (CM) en México; el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de Establecimientos Subvencionados (SNED) en Chile, y los Incentivos Colectivos a Escuelas (ICE) en Bolivia.

Las experiencias de sistemas de incentivos a escuelas revisados permiten concluir que, a pesar de sus características particulares, poseen elementos comunes en su diseño que pueden ser interesantes de tomar en cuenta para el sistema salvadoreño:

Los programas de Tejas (Dallas), Carolina del Sur y Chile utilizan como criterio fundamental de medición el rendimiento de los alumnos en las pruebas estandarizadas. En los tres sistemas, a pesar de sus especificidades, se mide el desempeño del año actual respecto de su desempeño en el año anterior.

En Carolina del Sur, Chile y Bolivia se utiliza la modalidad denominada «grupos homogéneos» para evaluar el mejoramiento del desempeño de los establecimientos educativos. Sin embargo, sólo los dos primeros usan dentro de sus criterios de separación el nivel socioeconómico de los alumnos.

En Dallas, Chile y Bolivia se usan indicadores cuantitativos necesarios para monitorear y evaluar el desempeño estudiantil (tasas de aprobación, asistencia y deserción de alumnos, entre otros).

Kemmerer y Thiagarajan (1989) identifican tres características básicas de las políticas de incentivos a escuelas y maestros:

Consistencia. Las metas a alcanzar están claramente establecidas y los medios para alcanzarlas son consistentes con ellas.

Suficiencia. Debe tener la condición de ser suficiente para las metas propuestas.

Justicia. Debe ser considerado justo por los actores a quienes se dirige (Uribe, 2000).

La literatura también destaca algunos elementos a tener en cuenta para diseñar sistemas de incentivos:

**CUADRO 1: ELEMENTOS A TENER EN CUENTA PARA DISEÑAR SISTEMAS DE INCENTIVOS**

<b>MURNANE (1993)</b>	<b>MIZALA Y ROMAGUERA (2000)</b>
<p>Claridad en la identificación del problema y en el objetivo de la política.</p> <p>Comprensión de lo que constituye un incentivo para los sujetos de la política.</p> <p>Los beneficiarios necesitan estar bien informados del proceso y objetivos del esquema de incentivos.</p> <p>Los actores a quienes se dirigen los incentivos deben controlar los recursos que permiten lograr el cambio esperado.</p> <p>Deben ponerse en funcionamiento sistemas de apoyo cuando el cambio esperado es complejo, de tal manera de ayudar a los actores a alcanzarlo.</p> <p>Deben haber claros beneficios para los participantes que se acerquen a las metas esperadas a través de indicadores preestablecidos de progreso.</p> <p>Los esquemas de incentivos son más exitosos cuando las metas que se esperan alcanzar son simples.</p>	<p>Los incentivos grupales deben considerar estrategias para evitar los comportamientos de tipo "polizone" (<i>free rider</i>). Una opción puede ser que la dirección del establecimiento premie, adicionalmente, a los mejores docentes con bonos mayores o premios honoríficos.</p> <p>Los profesores deben tener la percepción de que el sistema es justo. Esto significa que al momento de premiar se deben comparar individuos y/o entidades comparables.</p> <p>Los indicadores utilizados deben combinar distintos criterios, incluyendo diferentes tipos de logros, de forma de considerar las características multiproducto del proceso educativo.</p> <p>Se debe evitar comportamientos perversos, como es la discriminación de alumnos con problemas de aprendizaje.</p> <p>El sistema debe ser transparente y validado socialmente.</p>

FUENTE: MURNANE (1993) CITADO POR URIBE (1999) Y MIZALA Y ROMAGUERA (2000).

## II. CONTEXTO SALVADOREÑO

El propósito de esta sección es presentar una breve descripción de las principales características del sistema educativo de El Salvador a partir de las escuelas, los maestros y sus salarios, comparados con los de otros trabajadores de características similares.

### 1. LAS ESCUELAS

El sistema educativo de El Salvador está integrado por los sectores público y privado. El sector público atiende al 85% de la matrícula nacional y el 15% restante está cubierto por el sector privado<sup>1</sup>. Este último está formado por colegios particulares a cargo de personas naturales o jurídicas que operan con fondos propios. El sector público está organizado en centros oficiales y subsidiados<sup>2</sup> y en este trabajo se denominarán como «las escuelas». En su mayoría están administradas por las Modalidades de Administración Escolar Local (MAEL), que se subdividen en Consejos Directivos Escolares, CDE (59,8%), Asociaciones Comunales para la Educación, ACE (37,4%) y Consejos Educativos Católicos Escolares, CECE (2,8%)<sup>3</sup>.

### 2. LOS MAESTROS

Para conocer las características de los profesores en El Salvador, es necesario revisar a los agentes del mercado laboral de la educación pública. En este mercado, el gobierno determina la curva de demanda de horas/docente, a través del presupuesto asignado al Ministerio de Educación (Mined). Cada año se puede establecer un incremento de las horas/docente según el crecimiento poblacional, la ampliación de cobertura o de acuerdo con necesidades fijadas por el Mined. La determinación del incremento está sujeta a restricciones presupuestarias estipuladas por el Ministerio de Hacienda, y se regula en la ley anual de salarios para los maestros tradicionales y en una normativa especial para los maestros del Programa de Educación con Participación en la Comunidad, «Educo».

---

<sup>1</sup> Información obtenida del Censo Matricular 2001 del Ministerio de Educación (no incluye el nivel superior).

<sup>2</sup> Este trabajo se orienta solamente a la educación pública.

<sup>3</sup> En Alfa (2002) hay un detalle de las características de las MAEL.

La oferta laboral está formada por maestros que se pueden clasificar en:

Docentes con título de profesor (tres años) expedido por las distintas universidades acreditadas por el Mined.

Docentes con título de licenciado en ciencias de la educación (cinco años).

Profesores de las escuelas normales.

«Docentes idóneos». Aquellos, que sin tener un título de profesor, poseen otro título profesional extendido por alguna universidad acreditada por el Mined. Estos últimos casos sólo se aplican para algunas asignaturas de educación media y, además, deben cumplir con un Curso de Formación Pedagógica (un año de duración).

En la educación pública salvadoreña hay dos tipos de maestros, los del sistema tradicional y los del Programa Educo. En el cuadro 2, se señalan algunas características básicas de ambos:

**CUADRO 2: CARACTERÍSTICAS DE LOS MAESTROS DEL SISTEMA TRADICIONAL Y DEL PROGRAMA EDUCO**

ASPECTOS	TRADICIONAL	PROGRAMA EDUCO
Escuelas	CDE y CECE	ACE
Estabilidad laboral	Sí	No necesariamente
Regulación	Ley y Reglamento de la Carrera Docente	Contrato individual, según el Código de Trabajo vigente
Patrono / Sector	Ministerio de Educación / Público	Padres de Familia de Educo / Privado
Determinación de salarios	Escalafón docente	Normativa del Mined
Remuneración base	Grado académico y años de servicio	La misma para todos los docentes
Sobresueldo por ruralidad	Si la escuela está tipificada por el Mined como rural	La mayoría de las escuelas ACE-Educo es rural
Otros sueldos (sobresueldos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cargos de director o subdirector.</li> <li>- Por atender doble jornada (mañana y tarde), entre otros</li> <li>- Aguinaldo (1,5% del salario mínimo, US\$ 144)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por atender doble jornada (mañana y tarde)</li> <li>- Aguinaldo (1,5% del salario mínimo, US\$ 144)</li> </ul>
Ajustes de salarios por inflación	No	No
Incentivos al desempeño	De acuerdo con los resultados que obtengan en la evaluación institucional.	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA BASÁNDOSE EN DISTINTA DOCUMENTACIÓN (LEYES, REGLAMENTOS) DEL MINED.

Respecto de las remuneraciones de los maestros del sistema tradicional en los niveles parvularia, básica y media, ellas se establecen según categorías asociadas con los años de servicio en la docencia y jerarquías: docente I (título de licenciado, master o doctor) y docente II (título de profesor). En el cuadro 3 se observan los salarios mensuales según categoría y años de servicio:

**CUADRO 3: SALARIO MENSUAL DE LOS DOCENTES DEL SISTEMA TRADICIONAL, 2002**

CATEGORÍA POR AÑOS DE SERVICIO ACTIVO	DOCENTE I TÍTULO DE LICENCIADO, MASTER O DOCTOR				DOCENTE II TÍTULO DE PROFESOR			
	Colones	Dólares*	Real**	US\$ PPA***	Colones	Dólares*	Real**	US\$ PPA***
Categoría 1: más de 25 años	5.180	592	386	823	4.700	537	350	747
Categoría 2: más de 20 años y hasta 25 años	4.885	558	364	776	4.430	506	330	704
Categoría 3: más de 15 años y hasta 20 años	4.605	526	343	732	4.180	478	311	664
Categoría 4: más de 10 años y hasta 15 años	4.260	487	317	677	3.870	442	288	615
Categoría 5: más de 5 años y hasta 10 años	3.940	450	293	626	3.580	409	267	569
Categoría 6: hasta 5 años	3.580	409	267	569	3.255	372	242	517

\* EL TIPO DE CAMBIO FIJO A PARTIR DE 2001 ES 8,75 COLONES POR UN DÓLAR.

\* BANCO CENTRAL DE RESERVA, IPC DICIEMBRE 1999: 153,45. AÑO BASE 1992.

\*\*\* EL CÁLCULO DE DÓLARES PARIDAD DEL PODER ADQUISITIVO (PPA) TOMA COMO BASE COLONES REALES, AÑO BASE 1992. FACTOR DE CONVERSIÓN 4,1 COLONES POR UN DÓLAR PPA. ESTE FACTOR ES CALCULADO POR EL BANCO MUNDIAL Y SE TOMÓ DEL WORLD DEVELOPMENT INDICATORS, 2001.

FUENTE: ALFA (2002), SOBRE LA BASE DE LA LEY DE SALARIOS Y DE PRESUPUESTO DE 1999 (DATOS VIGENTES HASTA DICIEMBRE DE 2002).

Si se compara nominalmente, por ejemplo, el salario mensual de un docente I sexta categoría con un docente I de primera categoría, el diferencial es de aproximadamente 45%, lo que evidencia la importancia que la Ley de la Carrera Docente le asigna a la antigüedad para determinar los salarios. Otro dato que arroja la comparación es que el salario más bajo del escalafón docente II (sexta categoría) es aproximadamente 2,6 veces el salario mínimo vigente.

Como se mencionó, los salarios de los profesores del Programa Educo son iguales para todos, con independencia de factores como los años de servicio. Cabe aclarar que los años de servicio de estos profesores se toman en cuenta si ellos optan por cambiarse al sistema tradicional. Por lo tanto, pueden acceder al nivel de docencia y categoría que les corresponda. Las remuneraciones de este sistema, a enero de 2002, eran de US\$ 438,29 (398,29 de salario nominal y 40 por sobresueldo de ruralidad); es decir, un monto mayor a los salarios de sexta categoría de los niveles de docencia I y II del sistema tradicional y tres veces el salario mínimo vigente a la fecha.

En este trabajo se ha encontrado que la estructura salarial y la carrera docente son temas que pueden analizarse posteriormente con mayor profundidad. Sin embargo, en este estudio interesa contar con una premisa sobre la situación de las remuneraciones de los profesores. En tal sentido, hay que realizar un análisis empírico de los salarios de los maestros, comparándolos con los de trabajadores de características similares, ya que los incentivos sólo son parte de los instrumentos utilizados para mejorar la calidad docente y, por ende, la calidad de los sistemas educativos.

### 3. COMPARACIÓN DE LOS MAESTROS CON OTROS TRABAJADORES

De acuerdo con Preal (2001), actualmente los problemas relativos al salario docente son polémicos y complejos. En muchos países ganan tanto o más que otros profesionales con años similares de educación y experiencia, tomando en cuenta la duración de la jornada laboral y las vacaciones.

Un estudio realizado por Liang (1999), concluyó que la remuneración por hora de los maestros en 11 países<sup>4</sup> era más alta que la de otros trabajadores con las mismas características. A pesar de ello, los sistemas de remuneraciones docentes no están produciendo la excelencia que se requiere debido a que la docencia no paga lo suficiente como para atraer a los mejores candidatos; la remuneración de los maestros no premia

---

<sup>4</sup> *Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.*

la buena docencia, y las estructuras de remuneración dificultan la contratación de maestros de buena calidad en escuelas públicas desfavorecidas (Preal, 2001).

Según Mizala y Romaguera (2000), el problema fundamental de las remuneraciones de los profesores en Chile no es su nivel promedio, sino su estructura. A diferencia de otros profesionales, la estructura del salario está determinada por sueldos parejos y éstos son fijados por factores ajenos al desempeño. Otro estudio realizado por las mismas autoras permite concluir la importancia de que parte del salario se asocie al desempeño, de forma que aquellos profesores que hagan mejor su trabajo obtengan mejores remuneraciones, lo que permitiría que se mantengan ejerciendo su rol y, a la vez, haría más atractiva la profesión docente<sup>5</sup>.

Siguiendo la misma metodología utilizada por Mizala y Romaguera (2000<sup>b</sup>), se elaboró un análisis de los salarios de los maestros en El Salvador comparados con trabajadores de similares características. La información utilizada procede de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) del año 2000, elaborada por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía de El Salvador.

Utilizando la variable «ocupación principal» se detectaron 591 profesores de los niveles básico y medio de los sectores público y privado<sup>6</sup>. El grupo de comparación está formado por 16.829 trabajadores mayores de diez años<sup>7</sup> que, según la encuesta, perciben ingresos del trabajo y laboran en ambos sectores, sin incluir a los trabajadores agrícolas.

Para el grupo de los no-profesores se realizó una segmentación de los trabajadores que poseen 12 años o más de estudio y otra de los que poseen 16 años o más. Esta división obedece a los años de escolaridad del sistema educativo formal<sup>8</sup>. Considerando que los profesores trabajan menos horas que los demás trabajadores, se obtuvieron los ingresos de ocupación principal corregidos por el número de horas mensuales de trabajo, sin tomar en cuenta los períodos de vacaciones.

---

<sup>5</sup> *Periódico La Tercera, Santiago de Chile, 22 de septiembre de 2002.*

<sup>6</sup> *Del total de la muestra de maestros, 489 son públicos (83%) y 102 son privados (17%). En los privados están los del Programa Educo, pero la EHPM no permite diferenciarlos.*

<sup>7</sup> *En El Salvador, la edad mínima de la población en edad de trabajar (PET) es de diez años.*

<sup>8</sup> *Doce años correspondientes a educación básica y media y cuatro años de educación post media.*

El cuadro 4 ilustra que los ingresos de los profesores presentan menor desviación que los restantes trabajadores, aunque la brecha no es tan amplia si se la compara con los no-profesores en general. Los profesores tienen un ingreso promedio por hora de la ocupación principal de 27,7 colones, mayor que el de los no-profesores en general (11,5 colones). Esta misma situación ocurre con el ingreso total de la ocupación principal.

**CUADRO 4: COMPARACIÓN DE PROFESORES VS. NO-PROFESORES, EL SALVADOR, 2000**

VARIABLES	PROFESORES N = 591		NO-PROFESORES 12 y + educación N = 4.724		NO-PROFESORES 16 y + educación N = 840		NO-PROFESORES N = 16.829	
	Media	Desv. típ.	Media	Desv. típ.	Media	Desv. típ.	Media	Desv. típ.
Ingreso/hora ocupación principal (colones 2000)	27,78	14,07	20,75	21,28	37,91	33,44	11,56	14,97
Promedio horas de trabajo/mes	131,99	42,70	176,98	53,70	168,82	49,28	183,07	65,74
Cuántas horas trabajó la semana pasada	33,00	10,68	44,24	13,42	42,20	12,32	45,77	16,44
Ingreso ocupación principal (colones 2000)	3.421,98	1.214,48	3.397,46	3.577,25	6.201,04	6.050,27	1.955,54	2.456,14
Edad	36,95	9,94	33,33	10,42	37,54	9,44	34,62	13,48
Años de educación	14,72	1,74	13,56	2,07	17,17	1,09	7,36	4,40
Título (%)	90,69	29,08	89,73	30,36	88,45	31,98	23,04	42,11
Experiencia potencial (años)	16,24	10,48	13,77	10,20	14,37	9,27	21,26	14,82
Hombre (%)	29,61	45,69	53,56	49,88	56,79	49,57	57,03	49,50
Cuenta propia sin local (%)	0,17	4,11	8,13	27,33	4,88	21,56	21,31	40,95
Asalariado permanente (%)	92,89	25,72	72,33	44,74	78,21	41,30	41,80	49,32
Asalariado temporal (%)	6,94	25,43	9,29	29,04	4,40	20,53	20,83	40,61
Empleador o patrono (%)	-	-	5,50	22,81	8,21	27,47	4,52	20,77
Cuenta propia con local (%)	-	-	3,73	18,94	4,17	19,99	5,17	22,14
Cooperativista (%)	-	-	0,02	0,01	-	-	0,08	2,88
Aprendiz (%)	-	-	0,00	4,11	-	-	0,31	5,55
Servicios domésticos (%)	-	-	0,72	8,45	-	-	5,80	23,37
Otros (%)	-	-	0,11	3,25	0,12	3,45	0,19	4,36

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA ENCUESTA EHPM 2000.

Se observa que los profesores tienen en promedio más años de educación que el resto de los trabajadores (14,7 años vs. 7,4 ) y una menor experiencia potencial (16,2 años vs. 21,3 años). Un 90,7% de los profesores posee título post educación media<sup>9</sup>, mientras que un 21,3% de los no-profesores, en general, lo tiene.

Cuando se comparan a los profesores con los grupos que tienen más años de educación, se observa que ganan más que los no-profesores con 12 y más años de educación, pero ganan menos que los no-profesores con 16 y más años de educación. Para estos dos grupos de no-profesores hay una mayor variabilidad (varianza), que en parte se debe a que se compara una ocupación específica respecto de múltiples ocupaciones. La brecha es de aproximadamente un 26%, si se compara la media del ingreso por hora de la ocupación principal de los profesores vs. el grupo de no-profesores con más años de educación.

Si se comparan los años de educación de los profesores respecto a los no-profesores con 12 años y más de educación, así como con los no-profesores con 16 años y más de educación, se observa que los profesores tienen, en promedio, 14,7 años; los no-profesores con 12 años y más de educación muestran, en promedio, 13,6 años de estudio, y los no-profesores con 16 y más años de educación exhiben, en promedio, 17,2 años de educación. Esto evidencia que la mayoría de profesores de la muestra tiene menos años de educación que el grupo de comparación con estudios superiores (o universitarios).

De acuerdo con lo anterior, es interesante conocer cómo se distribuyen los profesores según sus años de educación. El cuadro núm. 5 indica que el 81,7% de los profesores tiene menos de 16 años de educación y un 4,1% tiene menos de 12 años de educación, lo que demuestra que la mayoría de los profesores de la muestra se concentra en niveles bajos de educación<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Por título post secundario se entiende cualquier título obtenido después de la enseñanza media.

<sup>10</sup> Hay que aclarar que hasta 1981 en El Salvador existieron las escuelas normales, donde el tercer ciclo de básica se realizaba como estudios normalistas (seis años).

**CUADRO 5: DISTRIBUCIÓN DE LOS PROFESORES POR AÑOS DE EDUCACIÓN, EL SALVADOR, 2000**

AÑOS DE EDUCACIÓN	PORCENTAJE DE PROFESORES	PORCENTAJE ACUMULADO
6	0,2	0,2
9	3,0	3,2
10	0,2	3,4
11	0,7	4,1
12	10,8	14,9
13	1,0	15,9
14	4,4	20,3
15	61,4	81,7
16	2,7	84,4
17	15,6	100,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA EHPM 2000.

Los profesores tienen mayor experiencia potencial que los individuos con más años de educación. Un porcentaje similar tiene título, comparado con los individuos con 16 y más años de educación (90,7% vs. 88,5%). Los datos muestran que hay una concentración de mujeres entre los maestros. Un 70,3% de los docentes son mujeres, mientras que el 42,9% de los no-profesores también es del sexo femenino. Esta situación es similar cuando se comparan los profesores con aquellos trabajadores con más años de educación.

El cuadro de estadísticas descriptivas de profesores y no-profesores ofrece un panorama general de las diferencias entre los profesores con los demás individuos del mercado laboral que declaran percibir ingresos por su ocupación principal, y con los dos segmentos con más años de educación. Hay que aclarar que esos datos no permiten comparar los salarios de los profesores con los percibidos por los demás trabajadores. Si bien los docentes ganan más, en promedio cuentan con más años de educación y, además, un porcentaje mayor posee título. Asimismo, los profesores ganan menos que quienes exhiben 16 y más años de educación, pero tienen en promedio menos años de educación.

Tras lo anterior, surge la primera interrogante: ¿influye la condición de profesor en los retornos salariales? Para contestar esta pregunta se estima económicamente una ecuación de salarios, una función de regresión semilogarítmica conocida como

Ecuación de Mincer<sup>11</sup>. En esta función, la variable dependiente es el logaritmo natural del ingreso y una serie de variables independientes relacionadas con el capital humano del trabajador (educación y experiencia), junto con otras características personales y laborales.

La ecuación a estimar es:

$$\ln (W/hr)_i = \alpha + \beta_1 S_i + \beta_2 Z_i + v_i \text{ (Ecuación 1)}$$

Donde:  $\ln (W/hr)$  es el logaritmo natural del ingreso por hora de la ocupación principal;  $S_i$  es el vector de variables relacionadas con el capital humano;  $Z_i$  es el vector de variables relacionadas con otros factores que influyen en la determinación de los salarios (género, título y la condición de ser profesor).

El cuadro 6 muestra que la educación tiene un papel primordial en la determinación de los salarios. Se espera que a mayores niveles de escolaridad se obtengan salarios más altos. El modelo demuestra que los resultados son consistentes con tal expectativa. La interpretación del coeficiente de los años de estudio señala que, en promedio, cada año adicional de estudio representa un aumento de 10,4% en los ingresos esperados. Este coeficiente es estadísticamente significativo.

**CUADRO 6: DETERMINANTES DE LOS INGRESOS DE PROFESORES**

(variable dependiente: logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal) <sup>a</sup>		
Variable	Coefficiente	T
Constante <sup>b</sup>	0,581	27.439
Años de educación	0,104	57.763
Experiencia potencial (años)	0,045	39.241
Experiencia potencial al cuadrado	-0,001	-29.021
Dummy hombre	0,246	23.323
Dummy título	0,131	7.597
Dummy profesor	0,368	11.550
R2 Ajustado		0,372
F <sup>b</sup>		1.718.868
N		17.420

<sup>a</sup> REGRESIÓN DE MÍNIMOS CUADRADOS PONDERADOS. PONDERADA POR FACTOR DE EXPANSIÓN.

<sup>b</sup> LOS COEFICIENTES SON ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVOS AL 1%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE EHPM 2000.

<sup>11</sup> Mincer (1962, 1974) propuso que la inversión en capital humano influye en la trayectoria de ciclo de vida de la relación ingreso-edad. Elaboró una función de ingreso que explica el salario real ( $w$ ) de un trabajador en función de sus años de escolaridad ( $s$ ) y de otras características productivas exógenas ( $z$ ). Ver Rojas, Angulo y Velásquez, 2000.

Otro factor importante en la formación de capital humano y en la determinación de los salarios es la experiencia de los individuos. En la medida que aumenta la experiencia laboral, también se espera que crezcan las habilidades y la productividad del trabajador y, por tanto, el valor agregado de su trabajo. Por ello, la experiencia laboral tiene un efecto positivo sobre los salarios similar al de la educación. El coeficiente de experiencia laboral señala que cada año de experiencia está asociado a un incremento del 4,5% en los salarios.

El coeficiente de experiencia al cuadrado también es significativo y con signo negativo, lo que implica que el impacto positivo de la experiencia en la tasa de crecimiento del ingreso salarial tiende a disminuir con el transcurso de los años; es decir, la retribución marginal de la experiencia laboral al salario es decreciente. Las variables dicotómicas (*dummies*) para título y hombre tienen una incidencia positiva del 13% y 25%, respectivamente.

Esta primera ecuación permitió demostrar que, en promedio, los profesores ganan más que los individuos de características similares (experiencia, género, título). La condición de ser profesor incide positivamente en los retornos salariales en un 37%.

La segunda interrogante que surge del análisis descriptivo presentado es saber si los profesores están sobre o subpagados en comparación con otros trabajadores del mercado laboral salvadoreño. Para dilucidarla, se estima una segunda ecuación de ingresos tipo Mincer (1974) para la muestra completa de individuos que no trabajan en el sector agrícola, y que en la EHPM 2000 declaran haber recibido ingresos en la ocupación principal. Se diferencian profesores y demás trabajadores del mercado laboral salvadoreño.

La segunda ecuación a estimar es la siguiente:

$$\ln (W/hr)_i = \alpha + \beta_{NP} NPX_i + \beta_P PX_i + v_i \text{ (Ecuación 2)}$$

Donde  $\ln (W/hr)$  es el logaritmo natural del ingreso por hora de la ocupación principal;  $X$  es el vector de características personales y características del trabajo del

individuo  $i$ ;  $P$  es profesor;  $NP$  es no-profesor (grupo de comparación de todos los trabajadores no agrícolas);  $P$  y  $NP$  son variables dicotómicas para distinguir a los profesores y no-profesores:  $P=1$  si el individuo es profesor,  $NP=0$  si el individuo no es profesor.

Igual que en la ecuación 1, la variable dependiente es el logaritmo natural del ingreso por hora de la ocupación principal (con esto se trata de corregir el número de horas trabajadas que declara cada individuo). Es posible que en la EHPM no se consideren las horas que los maestros invierten en preparar clases y corregir trabajos y exámenes. Esta ecuación tampoco considera un ajuste por el mayor número de días de vacaciones que tienen los profesores (al igual que otros trabajadores del sector público), con lo cual hay un sesgo que tiende a sobreestimar las horas trabajadas por los docentes.

Las variables explicativas o independientes utilizadas en esta ecuación son los años de educación, la experiencia potencial y su cuadrado. Las variables de interacción de sexo por experiencia y experiencia al cuadrado, y las variables dicotómicas (*dummies*) que controlan por diferencias que pueden ser atribuidas al título, al género, al estado civil, a la ubicación regional (controlada por región y por zona urbano/rural), y a la categoría ocupacional del individuo. Las variables de interacción género por experiencia y su cuadrado intentan captar diferencias de retornos por género, lo que es importante porque hay predominio femenino entre los profesores, como ya se señaló.

El cuadro 7 muestra los resultados obtenidos al estimar la ecuación (2) por mínimos cuadrados ordinarios, utilizando el factor de expansión dado por la EHPM 2000.

**CUADRO 7: DETERMINANTES DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO EN EL SALVADOR, 2000**

(variable dependiente: logaritmo del ingreso por hora de la ocupación principal) **						
VARIABLE	PROFESOR			No-PROFESOR		
	Coefficiente	T		Coefficiente	T	
Constante *	1,69	8,15		1,14	34,25	
Años de educación	0,05	2,44	a	0,08	41,14	a
Experiencia potencial	0,04	3,34	a	0,03	18,54	a
Experiencia potencial al cuadrado	-0,0006	-2,12	c	-0,0005	-16,18	a
Título	0,25	2,41	b	0,12	6,95	a
Hombre*experiencia potencial	-0,03	-1,36		0,003	1,49	
Hombre*experiencia potencial al cuadrado	0,0005	1,09		-0,00001	-0,37	
Soltero(a)	-0,19	-2,37	b	-0,05	-3,86	a
Hombre	0,28	1,51		0,13	5,05	a
Urbano	0,17	1,60		0,06	4,00	a
Empleador o patrono	-	-		0,54	21,84	a
Cuenta propia con local	-	-		0,00	-0,15	
Cuenta propia sin local	-0,49	-0,92		-0,12	-8,31	a
Cooperativista	-	-		-0,43	-2,55	a
Asalariado temporal	-0,13	-1,09		-0,20	-13,24	a
Aprendiz	-	-		-1,05	-11,10	a
Servicio doméstico	-	-		-0,75	-30,35	a
Otros	-	-		-0,42	-3,22	a
Región I (Occidental)	-0,02	-0,19		-0,16	-10,31	a
Región II (Central I)	0,05	0,46		-0,10	-5,90	a
Región III (Central II)	0,11	1,14		-0,13	-6,28	a
Región IV (Oriental)	0,08	1,11		-0,11	-6,84	a
R <sup>2</sup> Ajustado	0,44					
F <sup>b</sup>	370.555					
N	17.420					

VARIABLES EXCLUIDAS: REGIÓN ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y ASALARIADOS A TIEMPO PERMANENTE.

<sup>a</sup> NIVEL DE SIGNIFICANCIA AL 1%.

<sup>b</sup> NIVEL DE SIGNIFICANCIA AL 2%.

<sup>c</sup> NIVEL DE SIGNIFICANCIA AL 3%.

\* REGRESIÓN DE MÍNIMOS CUADRADOS PONDERADOS. PONDERADA POR FACTOR DE EXPANSIÓN.

\*\* DIFERENCIA ENTRE LOS COEFICIENTES SIGNIFICATIVA AL 1%.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE EHPM 2000. SE INCLUYEN TODOS LOS TRABAJADORES, EXCEPTO LOS AGRÍCOLAS.

Los resultados permiten analizar diferencias en los retornos a los distintos factores que determinan los ingresos de la ocupación principal para los profesores y los no-profesores que declaran tener un ingreso por trabajo positivo.

En el mismo cuadro se señala si los coeficientes estimados para ambos grupos de individuos son estadísticamente significativos. Se observan diferencias relevantes en los perfiles de ingreso para ambos grupos de comparación. La constante es ligeramente más alta para los profesores (1,69) que para los no-profesores (1,14). Lo mismo sucede con la variable «título» (0,25 y 0,12, respectivamente).

Sin embargo, el retorno a la educación es menor para los profesores, lo que parece indicar que tienen un perfil de ingreso que comienza más alto, pero es más plano que los demás trabajadores porque el retorno a la educación es menor.

Como ya se mencionó, otro factor importante en la formación del capital humano y en la determinación de salarios es la experiencia de los individuos. En tal sentido, se observa que el retorno a la experiencia potencial es ligeramente mayor para los profesores respecto de los no-profesores (4% vs. 3%), y son significativos al 1%. Esto ocurre porque a los profesores les acumulan el salario según sus años de experiencia, lo que no necesariamente ocurre con otros trabajadores.

Para ambos grupos el coeficiente de la experiencia al cuadrado tiene signo negativo, lo que implica que el impacto positivo de la experiencia en la tasa de crecimiento del ingreso salarial tiende a disminuir con el transcurso de los años. El coeficiente de título es significativo y positivo para ambos grupos de comparación, pero es mayor para los profesores. Su salario se incrementa en promedio un 25% (nivel de significancia de 2%) al tener título. Para los no-profesores, el título incrementa su salario en 12% (nivel de significancia de 1%).

En el caso de los no-profesores, el coeficiente «hombre» es significativo y positivo, lo que implica que los salarios recibidos por este grupo son en promedio 13% mayores que los de las mujeres. Para el caso de los profesores, el coeficiente no es estadísticamente significativo. Por otro lado, ser «soltero» incide negativamente en los retornos salariales:

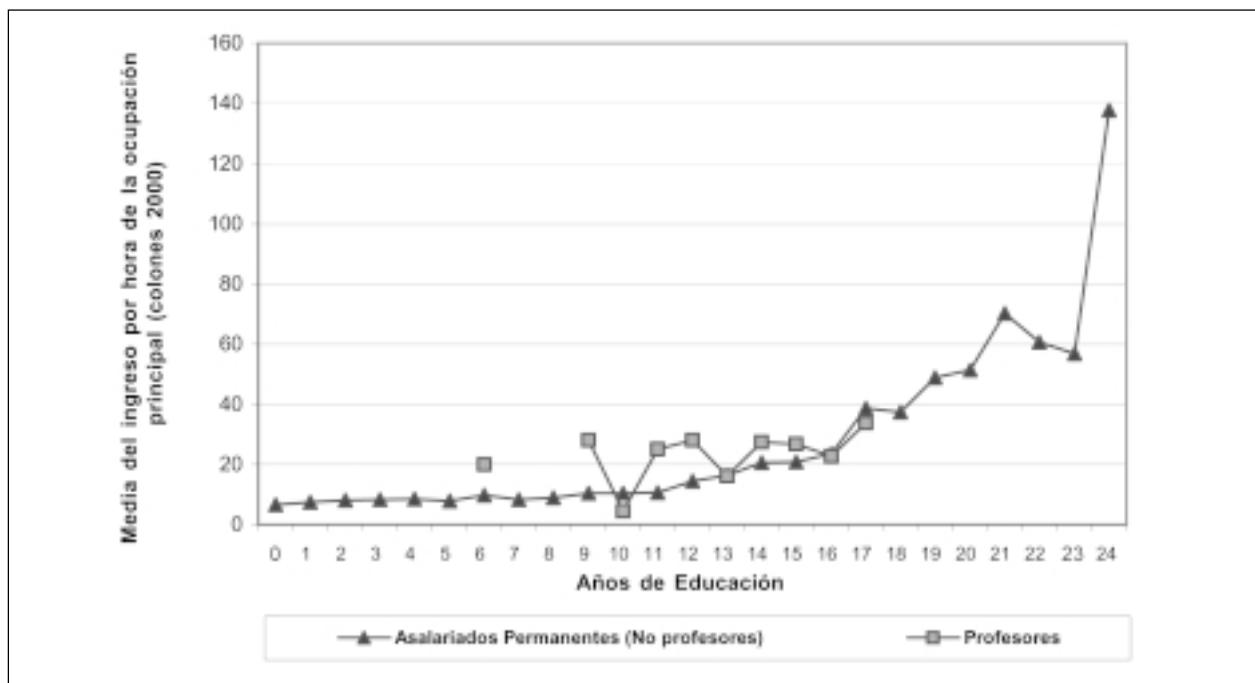
para los profesores en un 19% y en un 5% para los no-profesores (los coeficientes tienen un nivel de significancia al 2% y al 1%, respectivamente).

En lo que respecta a la ubicación geográfica (urbana o rural), los ingresos de los no-profesores se ven afectados positivamente en un 6% por trabajar en áreas urbanas (con un nivel de significancia al 1%). Para los profesores, el coeficiente no es estadísticamente significativo. Las regiones del país en donde se trabaja para los 'no profesores' son estadísticamente significativas al 1%, pero con signo negativo, lo que implica que los salarios percibidos en esas regiones son menores a los recibidos en el área metropolitana de San Salvador. En cambio, los profesores ganan lo mismo independientemente de la región donde se desempeñen.

Lo anterior se explica porque en el área urbana y en la ciudad capital (San Salvador) se tiende a ganar más: hay mayor oportunidad de sueldos adicionales al de la ocupación principal para el caso de los no-profesores. Entre los docentes, la forma de determinar los salarios no discrimina entre área rural o urbana ni tampoco entre regiones.

El gráfico 1 relaciona los años de educación con el ingreso por hora para los profesores y no-profesores asalariados en forma permanente. Se observan las diferencias en los perfiles de ingreso de los trabajadores. Aunque presenta algunos datos atípicos para el caso de los profesores, denota con claridad que éstos comienzan ganando más que los asalariados permanentes con el mismo número de años de educación. Esta situación se revierte a partir de los 17 y más años de educación aproximadamente, lo que podría denotar, en parte, que el gremio docente, al compararse con trabajadores y profesionales con mayor educación, tienda a manifestar que ellos ganan menos.

**GRÁFICO 1: INGRESO POR HORA, SEGÚN AÑOS DE EDUCACIÓN**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE EHPM 2000.

Si se consideran los resultados de la ecuación (2), es interesante descomponer las diferencias de ingresos entre profesores y los demás trabajadores que perciben ingresos laborales, para determinar qué parte se puede atribuir a diferencias en las características de los individuos, y las diferencias que dependen de los retornos a esas características. Para entender mejor los resultados anteriores, se utilizará la técnica sugerida por Oaxaca (1973), que puede ser escrita como:

$$\text{LN}(W_p/\text{hr}) - \text{LN}(W_{NP}/\text{hr}) = B_{NP} * (X_p - X_{NP}) + (B_p - B_{NP}) * X_p \text{ (Ecuación 3)}$$

La ecuación 3 se explica como «la diferencia entre los ingresos por hora de la ocupación principal de los profesores y de los no-profesores predicha por el modelo de regresión es igual a la parte explicada por la diferencia en las características de los profesores y los no-profesores (años de educación, experiencia, entre otras), ponderada por los coeficientes estimados para los individuos que no son profesores en la ecuación

del salario, más la parte explicada por diferencias en las tasas de retorno entre profesores y no-profesores a cada uno de los factores. La primera parte del lado derecho de la ecuación permite responder cuál es la diferencia entre profesores y no-profesores sólo como efecto de sus características o de sus trabajos. La segunda parte de la ecuación permite responder cuál es la diferencia de ingresos que tendría un individuo con las características promedio de un profesor al ser compensado de acuerdo a la tasa relevante para los maestros, en vez de la tasa vigente en el resto del mercado laboral» (Mizala y Romaguera, 2000).

La ecuación (3) se puede descomponer de forma tal que el primer término de la derecha se puede diferenciar en: factores relacionados con características personales de los individuos (P) y características del trabajo (I). Un ejemplo de esto último es la categoría ocupacional y el área geográfica donde trabaja el individuo. Esto se refleja en la siguiente ecuación:

$$\begin{aligned} \text{LN}(W_p/\text{hr}) - \text{LN}(W_{NP}/\text{hr}) &= B_{NP}^P * (X_P^P - X_{NP}^P) + B_{NP}^I * (X_P^I - X_{NP}^I) + (B_P - B_{NP}) * X_p \\ 1,05 &= 0,53 + 0,07 + 0,45 \end{aligned}$$

Los resultados muestran que la diferencia estimada por la regresión en el logaritmo natural del ingreso por hora de la ocupación principal entre profesores y no-profesores, es de 1,05 a favor de los profesores, lo que se explica por las diferencias en las características personales de los profesores (educación, experiencia, título, entre otras), y las características que se pueden atribuir al trabajo (categoría ocupacional, etc.).

El último término de la ecuación presenta la diferencia de ingresos entre profesores y los demás trabajadores, atribuida a las diferencias en los retornos a las características de estos individuos. El número obtenido (+ 0,45) indica que los profesores reciben una mayor compensación por sus características personales al compararlos con los demás individuos del mercado laboral.

Por lo tanto, una buena parte del diferencial de ingresos a favor de los profesores se puede atribuir a diferencias entre las características de los profesores y los demás individuos, así como a las diferencias en el retorno de dichas características.

Lo anterior permite evidenciar que las remuneraciones de los docentes salvadoreños no son bajas. Por el contrario, pueden ser altas y depende de con quién se comparen. La varianza de los ingresos laborales de los profesores es baja (igual que en Chile y otros países), lo que significa que, independientemente de su calidad como docente, el salario está fijado por factores ajenos al desempeño. De ahí que en parte se justifique, para el caso salvadoreño, la necesidad de introducir incentivos a la oferta del mercado laboral de la educación pública.

### III. ANÁLISIS DEL PLAN

Después de revisar algunas características de las escuelas y maestros de El Salvador, en esta sección se describe el Plan de Estímulos a la Labor Educativa Institucional (PLAN). También se presenta el análisis empírico realizado a las bases de datos del Mined para conocer las características de las escuelas premiadas y no premiadas.

#### 1. EL PLAN DE ESTÍMULOS A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL (PLAN)

La finalidad del PLAN es incentivar a los docentes del sector público a ejecutar sus funciones como verdaderos equipos de trabajo para solucionar los problemas que afectan a su escuela y mejorar la calidad de los servicios educativos que ofrecen a la comunidad.

El estímulo consiste en un incentivo monetario que premia con un bono anual de US\$ 228,6 a cada uno de los maestros de las escuelas que logran alcanzar los objetivos previamente establecidos por el Mined. Para asignar este estímulo, todas las escuelas públicas que atienden los niveles de educación parvularia, básica y media quedan sujetas a una evaluación (Mined, 2002<sup>a</sup>).

Hasta la fecha, el PLAN<sup>12</sup> se ha aplicado durante tres años consecutivos (2000, 2001 y 2002), gracias a un convenio anual entre el Mined y la Universidad de El Salvador, UES, que establece, entre otros aspectos, los objetivos, alcances, responsabilidades y funciones del equipo de la UES y la contraparte del Mined.

Según el convenio celebrado en 2001, en términos generales se observan tres etapas: planeamiento, organización y ejecución. El Mined proporciona los criterios y áreas de evaluación. Luego, la UES se encarga de la organización y ejecución de la evaluación e informa al Mined de los resultados obtenidos, para que este último ordene los desembolsos financieros.

Para la evaluación, la UES selecciona, contrata y capacita a un grupo de «evaluadores», que aplica el instrumento de evaluación directamente en las escuelas. Este grupo está formado por profesionales de distintas áreas, profesores jubilados y estudiantes universitarios, supervisados por técnicos del Mined. El instrumento de

<sup>12</sup> Los detalles del PLAN se elaboraron basándose en documentación del Mined, seguimiento de prensa electrónica y consultas a informantes claves del Mined recabadas en el período de la investigación.

evaluación se ha enfocado hacia una valoración documental de las herramientas básicas utilizadas por la escuela y el maestro; en su mayoría registros escolares, controles administrativos y documentación de planes y proyectos.

Según el Mined (2002<sup>c</sup>), a partir de la experiencia acumulada en cada año, se efectúan cambios en la metodología, tiempo de permanencia de los evaluadores en la escuela, cantidad de entrevistados, técnicas e instrumentos de recolección de datos, entre otros. El cuadro 8 muestra las distintas áreas evaluadas en los últimos años.

**CUADRO 8: ÁREAS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL (2000-2002)**

2000	2001	2002**
a) Mantenimiento y orden de las instalaciones b) Ambiente educativo c) Regulaciones administrativas d) Organización escolar e) Planeamiento institucional	a) Planeamiento institucional b) Administración escolar c) Gestión educativa d) Gestión del maestro e) Observación general*	a) Planeamiento institucional b) Organización escolar c) Registro escolar d) Valores e) Recursos de la escuela f) Resultados de la escuela g) Gestión del maestro h) Observación general i) Orden y limpieza

\* LAS PREGUNTAS DE ESTE ÍTEM, EN SU MAYORÍA SE INCLUYEN EN EL ÁREA DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.

\*\* EN DICIEMBRE DE 2002 SE CONOCERÁN LOS RESULTADOS DE ESTA EVALUACIÓN.

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DOCUMENTACIÓN DE USO INTERNO DEL MINED DE LOS RESPECTIVOS AÑOS.

El instrumento -Evaluación al desempeño institucional- ha sido diseñado para que el evaluador, mediante el uso de la técnica de observación y de la verificación de documentos, señale y complete una serie de preguntas efectuadas, en primer lugar, a un miembro directivo de la escuela (el director o el subdirector). En segundo lugar, se entrevista a los maestros según los siguientes criterios:

A tres, si la escuela tiene 13 o más docentes.

A dos, si la escuela tiene entre siete y 12 docentes.

A uno, si la escuela posee entre uno y seis maestros.

En las escuelas unidocentes se entrevista al director y se le aplican las dos partes del cuestionario (como director y como docente).

Debido a la disponibilidad de la información, en lo sucesivo se analizará el PLAN 2001. Contiene 89 preguntas, tanto de opción simple (sí o no) como múltiple, con ponderación individual de Muy importante (10 puntos), Importante (cinco puntos) y Menos importante (un punto).

Cada año el instrumento puede sufrir cambios en las ponderaciones de áreas y preguntas, lo que obedece al interés de evaluar aspectos materializados a través de otras políticas educativas. Por ejemplo, en 2001 se valoró el planeamiento institucional porque ese año el Mined realizó inversiones en capacitaciones en torno al tema.

Los cambios en la ponderación también obedecen a que se toman en cuenta los resultados obtenidos en el año y las necesidades de monitorear y evaluar desempeños específicos<sup>13</sup>. En el cuadro núm. 9 se presentan algunas variables agrupadas por área, consideradas «muy importantes» (10 puntos) en la evaluación institucional de 2001:

**CUADRO 9: RESUMEN DE LA EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL (EVDI) 2001**

Área y Ponderación*	Algunas variables de mayor importancia
PLANEAMIENTO INSTITUCIONAL: 44%	Existencia de Proyecto Educativo Institucional o Plan Anual Escolar Plan de emergencia Indicadores: repitencia, deserción, ausentismo y extraedad
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR: 25%	Asistencia de maestros Puntualidad de maestros Presentación personal de maestros Atención a los estudiantes Registro escolar de la institución Limpieza y orden de la institución
GESTIÓN EDUCATIVA: 9%	Involucramiento de la comunidad en las actividades del Centro Estructura organizativa Definición de funciones
GESTIÓN DEL MAESTRO: 22%	Planeamiento didáctico Registro escolar Diagnóstico de la sección Ambientación del aula Formación de valores

\* LA PONDERACIÓN PUEDE TENER VARIACIONES EN CADA AÑO. EN PARTE DEPENDE DEL NÚMERO DE PREGUNTAS QUE TENGA EL INSTRUMENTO EN CADA ÁREA Y DEL NÚMERO DE PUNTOS ASIGNADOS A CADA PREGUNTA. ESTA PONDERACIÓN ES EL PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL TOTAL DE PUNTOS PARA UNA ESCUELA SUJETA A TODAS LAS PREGUNTAS.

FUENTE: ELABORACIÓN SOBRE LA BASE DE DOCUMENTACIÓN DE USO INTERNO, MINED, 2001.

<sup>13</sup> Fuente: consulta telefónica al Director Nacional de Evaluación y Monitoreo, Mined, agosto de 2002.

En planeamiento institucional se pregunta si el establecimiento cuenta con el Proyecto Educativo Institucional (PEI) o con un Plan Escolar Anual, y el grado de cumplimiento de los objetivos planificados. También se verifica si hay un control y registro de las acciones para reducir los indicadores de repitencia, deserción, ausentismo y extraedad.

En administración escolar, los puntos principales consisten en verificar la gestión administrativa del responsable de la escuela (si lleva o no un control actualizado de impuntualidades e inasistencias de los docentes). Asimismo, si el director dispone de un registro de visitas a los salones de clase y de la limpieza y orden del centro educativo.

En lo que respecta a la gestión educativa, algunos de los criterios son verificar si la escuela contó con la participación de los padres en la educación de sus hijos, y si se han sistematizado y documentado algunos instrumentos como el organigrama de la función técnico-pedagógica y el manual de funciones de los miembros que forman la estructura de la escuela.

Finalmente, en gestión del maestro<sup>14</sup>, algunas de las observaciones se orientan a constatar la existencia y actualización de registros de uso diario, como matrícula escolar por grado, libro de asistencia de alumnos, registro de evaluación de las unidades, expediente del estudiante y planificación didáctica de las unidades desarrolladas.

Para hacerse acreedora del estímulo, cada escuela debe obtener un porcentaje mayor o igual a 70. El porcentaje de evaluación (PE) se obtiene ponderando cada pregunta con los puntos asignados; luego se suman los puntajes de cada pregunta, agrupándose en las áreas de evaluación. Posteriormente, se suman los puntajes de las cuatro áreas y se obtiene el puntaje total de la evaluación (PET). Por último, el PE se obtiene dividiendo el PET entre una variable base<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Los puntos de la categoría “gestión del maestro” se obtienen por un promedio simple, dependiendo del número de maestros evaluados.

<sup>15</sup> La variable “base” indica el puntaje máximo que debería obtener un centro educativo. No es estándar, ya que en el instrumento hay preguntas que no se aplican a algunas escuelas porque son unidocentes, no son CDE, por los niveles educativos que atiende o por su dotación en infraestructura.

## 2. RESULTADOS

De acuerdo con medios de prensa<sup>16</sup>, en los primeros dos años de aplicación del PLAN, el 41% de las escuelas no obtuvo el beneficio. Asimismo, un 24% de las escuelas que no lo consiguió en 2000, sí lo alcanzó en 2001, mientras que un 16% ha sido premiada consecutivamente en los dos períodos. Mined (2002) señala que en 2000 se premió a 2.268 escuelas del sector público, donde laboran 20 mil docentes. Según la base de datos, las escuelas y docentes premiados en 2001 fueron 1.736 y 18.085, respectivamente.

**CUADRO 10: BENEFICIARIOS Y RECURSOS DEL PLAN (2000-2002)**

Descripción	2000	2001	2002
Escuelas premiadas*	2.268	1.736	1.980
Maestros premiados	20.000	18.085	22.231
Porcentaje de escuelas premiadas (sobre el total de evaluadas)	48%	36%	N/d
Porcentaje de maestros premiados (sobre el total de maestros)	53%	49%	N/d
Presupuesto en colones: ¢ 2.000 de bono por número de maestros premiados	¢ 40 millones	¢ 41,2 millones	N/d
Presupuesto en dólares: US\$ 282,6 de bono por número de maestros premiados **	US\$ 4,57 millones	US\$ 5,14 millones	N/d

\* EN 2000 SE EVALUARON 4.736 ESCUELAS Y EN 2001, EL NÚMERO AUMENTÓ A 4.879.

\*\* LOS VALORES EN DÓLARES ESTÁN CALCULADOS CON LA TASA FIJA DEL TIPO DE CAMBIO A PARTIR DE 2001 (UN DÓLAR POR 8,75 COLONES).

N/D: NO DISPONIBLE.

**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE MINED (2002<sup>a</sup>); BASE DE DATOS DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE 2001 Y DATOS PRELIMINARES DEL MINED, OCTUBRE DE 2002.

<sup>16</sup> Información extraída de El Diario de Hoy (<http://www.elsalvador.com>), noviembre de 2001.

En el diseño del PLAN no hay ninguna norma que estipule el porcentaje de escuelas que debe premiarse por año. De ahí que para 2002, según informes de prensa<sup>17</sup>, el Mined modificará la selección de escuelas premiadas. No sólo serán premiadas las que alcancen un porcentaje igual o mayor a 70, sino que también las que evidencien un aumento en el porcentaje alcanzado el año anterior. Asimismo, se reconocerá con un premio honorífico -placa o diploma- a las escuelas que logren un porcentaje mayor o igual a 70.

Independientemente de las modificaciones que sufra el sistema de incentivos salvadoreño, debe considerarse que una de las lecciones dejadas por las experiencias descontinuadas -como el pago por mérito individual- era el bajo monto del bono, que resultaba poco atractivo para los docentes. También, al premiar a la mayoría de los docentes se corre el riesgo de disolver el esquema de recompensar a las escuelas sobresalientes.

### **3. CARACTERÍSTICAS DE LAS ESCUELAS PREMIADAS EN 2001**

El cuadro 11 muestra la distribución de escuelas evaluadas y premiadas por departamento y por área geográfica (rural y urbana), con porcentaje respecto del total de la fila. En este punto, lo interesante de analizar es la participación de escuelas (evaluadas y premiadas) por zona geográfica al interior de cada departamento.

---

<sup>17</sup> **Fuente:** El Diario de Hoy (<http://www.elsalvador.com>), noviembre de 2002.

**CUADRO 11: DISTRIBUCIÓN DE ESCUELAS EVALUADAS Y PREMIADAS POR DEPARTAMENTO Y ZONA GEOGRÁFICA (PORCENTAJE RESPECTO DEL TOTAL DE FILA)**

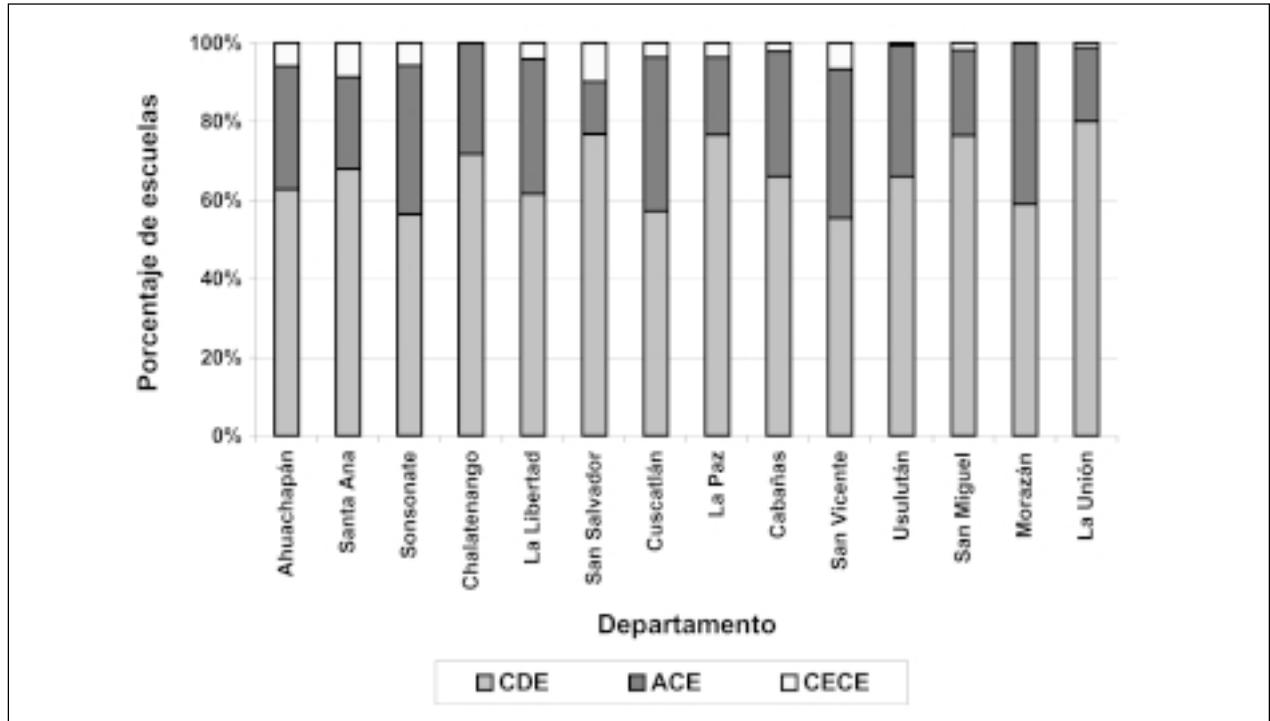
DEPARTAMENTO	ESCUELAS PREMIADAS			ESCUELAS EVALUADAS		
	% Rural	% Urbano	Total	% Rural	% Urbano	Total
Ahuachapán	75.6	24.4	86	81.9	18.1	249
Santa Ana	67.2	32.8	128	78.8	21.2	439
Sonsonate	62.1	37.9	87	74.9	25.1	299
Chalatenango	70.1	29.9	127	80.6	19.4	391
La Libertad	76.7	23.3	146	79.1	20.9	426
San Salvador	37.7	62.3	324	44.9	55.1	588
Cuscatlán	66.1	33.9	56	74.1	25.9	189
La Paz	70.3	29.7	111	74.8	25.2	278
Cabañas	81.4	18.6	97	86.1	13.9	237
San Vicente	74.3	25.7	74	75.7	24.3	230
Usulután	67.4	32.6	141	76.6	23.4	431
San Miguel	66.7	33.3	174	77.5	22.5	453
Morazán	77.9	22.1	95	81.8	18.2	292
La Unión	74.4	25.6	90	87.3	12.7	377
Total	65	35	1.736	75	25	4.879

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL 2001.

Al comparar el resultado de las escuelas rurales premiadas respecto de las evaluadas de similar condición, su porcentaje disminuye. Lo contrario sucede con las escuelas urbanas: aumenta su porcentaje. Esto parece indicar dos cosas: las escuelas urbanas son mejores que las rurales, o hay un sesgo de comparabilidad (se compara el desempeño institucional de escuelas heterogéneas y con diferentes características geográficas).

El gráfico 2 muestra únicamente las escuelas premiadas por departamento, agrupadas por modalidad de administración. Se aprecia que en todos los departamentos, al menos un 55% de las escuelas mejor evaluadas corresponde a los CDE. La explicación puede obedecer, en parte, a que los CDE y CECE tienen una estructura salarial distinta a las escuelas del programa Educo (ACE). Además, estas últimas se concentran principalmente en las zonas rurales y de difícil acceso del país.

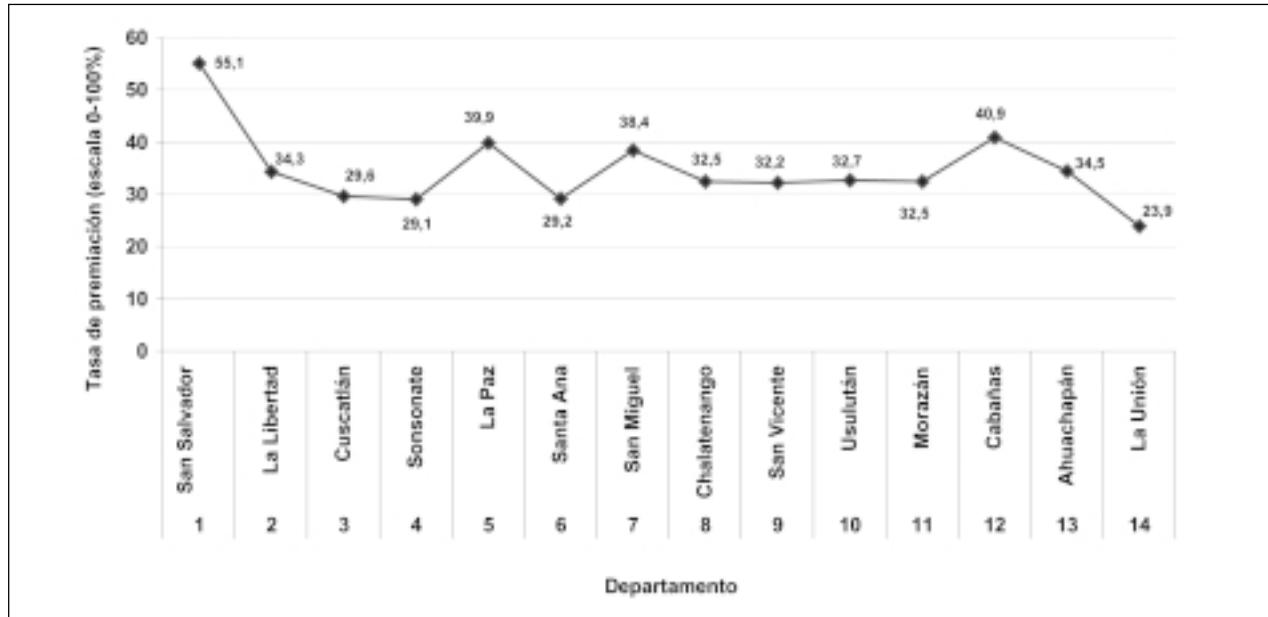
**GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DE ESCUELAS PREMIADAS POR MODALIDAD ADMINISTRATIVA**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL 2001.

El gráfico 3 muestra la tasa de premiación, calculada como el número de escuelas premiadas sobre el número de escuelas evaluadas de cada departamento, comparándola con el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2001). Al cotejar los factores socioeconómicos de cada departamento, respecto de la tasa de premiación, se evidencia que San Salvador es el departamento que obtuvo mejores resultados, lo que concuerda con el menor grado de pobreza relativa. Se observa la relación departamental que combina mayores índices de pobreza relativa con resultados más bajos obtenidos en la evaluación. Sin embargo, esta relación no se cumple para todos los departamentos, lo que indicaría la efectividad de algunos en los resultados de la evaluación al desempeño institucional.

**GRÁFICO 3: COMPARACIÓN TASA DE PREMIACIÓN 2001 DEL PLAN / ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (1999)**



**Menor pobreza** ← **Mayor pobreza**

**FUENTE:** ELABORACIÓN PROPIA, SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL 2001 E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD (2001). INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO DE EL SALVADOR, SAN SALVADOR.

Los resultados de la tasa de premiación por departamento parecen evidenciar que al no tomar en cuenta los factores socioeconómicos, siempre habrá departamentos que obtengan mejores resultados que otros. Asimismo, los cuadros anteriores permiten concluir, en primera instancia, que puede existir un sesgo en la selección de escuelas premiadas, ya que ésta se efectúa a escala nacional sin tomar en cuenta las características externas o particulares de las escuelas (por ejemplo, departamento, zona geográfica -urbana o rural- y características socioeconómicas de los alumnos)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> La literatura revisada destaca que la variable socioeconómica más adecuada es cuando se controla por los factores socioeconómicos de los alumnos.

Para hacer comparables las escuelas públicas salvadoreñas, se decidió utilizar la metodología de grupos homogéneos, basada en la experiencia de Chile (Sistema de Evaluación del Desempeño de Establecimientos Subvencionados SNED)<sup>19</sup>. Según lo investigado, se deduce que esta metodología en parte se ha replicado en el Programa de Incentivos Colectivos a Escuelas (ICE) de Bolivia.

De acuerdo con las posibilidades de información, se elaboraron diez grupos homogéneos para todo el país. En primer lugar, utilizando las variables de ubicación geográfica, se clasificaron las escuelas en dos grupos: urbanas y rurales. Luego, se diferenciaron las escuelas en las que trabaja un solo profesor (unidocentes). Con las variables de niveles educativos que atiende el establecimiento, se clasificaron en escuelas con más de un docente, que atienden solamente educación parvularia; primer y segundo ciclo de educación básica (con o sin educación parvularia); tercer ciclo de educación básica (con o sin niveles inferiores), y educación media (con o sin niveles inferiores).

El cuadro 12 permite comparar la situación «premiada» y «no-premiada» en cada grupo. En él se destaca el grupo 3 (escuelas pluridocentes de educación parvularia urbana) y el grupo 7 (escuelas pluridocentes de tercer ciclo de básica urbanas con o sin niveles inferiores) que, en comparación con su grupo, obtuvieron un porcentaje de establecimientos premiados de 56,9% y 53,4%, respectivamente.

Otro aspecto relevante es la condición de las escuelas unidocentes del área rural, de las que se premió solamente al 13,1%. Similar condición presentan las escuelas del grupo 1 -unidocentes del área urbana- con un 26,1% de escuelas premiadas. Esto último podría representar un sesgo en desmedro de este grupo de establecimientos.

---

<sup>19</sup> Para mayores antecedentes sobre los grupos homogéneos construidos en el caso chileno, ver Mizala y Romaguera (2000 y 2002a) y Ministerio de Educación de Chile (2002).

**CUADRO 12: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE PREMIADAS Y NO-PREMIADAS RESPECTO DE SU GRUPO HOMOGÉNEO**

GRUPOS HOMOGÉNEOS	NO- PREMIADA		PREMIADA		TOTAL
	Núm.	%	Núm.	%	
1. Escuelas unidocentes del área urbana	34	73,9	12	26,1	46
2. Escuelas unidocentes del área rural	324	86,9	49	13,1	373
3. Escuelas pluridocentes de educación parvularia urbanas	87	43,1	115	56,9	202
4. Escuelas pluridocentes de educación parvularia rurales	17	68,0	8	32,0	25
5. Escuelas pluridocentes de 1° y 2° ciclo de básica urbana (con o sin parvularia)	63	57,3	47	42,7	110
6. Escuelas pluridocentes de 1° y 2° ciclo de básica rural (con o sin parvularia)	1.442	72,4	550	27,6	1.992
7. Escuelas pluridocentes de 3° ciclo de básica urbana (con o sin nivel inferior)	266	46,6	305	53,4	571
8. Escuelas pluridocentes de 3° ciclo de básica rural (con o sin nivel inferior)	673	59,3	462	40,7	1.135
9. Escuelas pluridocentes de bachillerato urbanas (con o sin nivel inferior)	157	55,1	128	44,9	285
10. Escuelas pluridocentes de bachillerato rurales (con o sin nivel inferior)	80	57,1	60	42,9	140
<b>Total</b>	<b>3.143</b>	<b>64,4</b>	<b>1.736</b>	<b>35,6</b>	<b>4.879</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL 2001.

A continuación, se presenta una simulación de premiación, que considera la construcción de estos grupos homogéneos; luego se comparan los resultados -premiado y no-premiado por el PLAN- con otro indicador en función de la selección de escuelas a ser premiadas. La interrogante que se plantea es qué porcentaje de escuelas públicas de todo el país premiada por el PLAN 2001, habría sido recompensada si la selección se hubiese realizado por grupos homogéneos<sup>20</sup>.

Primero se multiplicó la tasa de premiación por el total de cada grupo homogéneo y se obtuvo un número aproximado de escuelas a premiar. En segundo lugar, se ordenaron las escuelas por grupo homogéneo y porcentaje de evaluación (en forma descendente) para contar el número de escuelas a premiar y extraer el porcentaje mínimo de aprobación

<sup>20</sup> El criterio utilizado en este trabajo se denominará "selección alternativa" y se construye utilizando una tasa de premiación a escala país de aproximadamente 36% (1.736 / 4.879).

de cada grupo. Si había varias escuelas con el porcentaje mínimo de aprobación en su grupo, se incluían como escuelas a premiar. Tercero, se identificaron las escuelas a premiar con el método de «selección alternativa», tomando en cuenta las escuelas que exhibían un porcentaje igual o mayor en relación con el porcentaje mínimo de aprobación de su grupo.

**CUADRO 13: COMPARACIÓN DE ESCUELAS PREMIADAS EN EL PLAN 2001, CON LOS MEJORES PORCENTAJES DE EVALUACIÓN DE CADA GRUPO HOMOGÉNEO (NÚMERO DE ESCUELAS Y PORCENTAJES)**

GRUPO		PLAN 2001		TOTAL
		No	Sí	
1. Escuelas unidocentes urbanas	No	30 88,2%		30 65,2%
	Sí	4 11,8%	12 100,00%	16 34,8%
2. Escuelas unidocentes rurales	No	240 74,1%		240 64,3%
	Sí	84 25,9%	49 100,0%	133 35,7%
3. Escuelas pluridocentes parvularias urbanas	No	87 100,0%	42 36,5%	129 63,9%
	Sí		73 63,5%	73 36,1%
4. Escuelas pluridocentes parvularias rurales	No	19 94,1%		16 64,0%
	Sí	1 5,9%	8 100,0%	9 36,0%
5. Escuelas pluridocentes de 1° y 2° ciclo de básica urbana (con o sin educación parvularia)	No	63 100,0%	8 17,0%	71 64,5%
	Sí		39 83,0%	39 35,5%
6. Escuelas pluridocentes de 1° y 2° ciclo de básica rural (con o sin educación parvularia)	No	1.282 88,9%		1.282 64,4%
	Sí	160 11,1%	550 100,0%	710 35,6%
7. Escuelas pluridocentes de 3° ciclo de básica urbana (con o sin nivel inferior)	No	266 100,0%	102 33,4%	368 64,4%
	Sí		203 66,6%	203 35,6%
8. Escuelas pluridocentes de 3° ciclo de básica rural (con o sin nivel inferior)	No	673 100,0%	56 12,1%	729 64,2%
	Sí		406 87,9%	406 35,8%
9. Escuelas pluridocentes de media urbana (con o sin nivel inferior)	No	157 100,0%	27 21,1%	184 64,6%
	Sí		101 78,9%	101 35,4%
10. Escuelas pluridocentes de media rural (con o sin nivel inferior)	No	80 100,0%	10 16,7%	90 64,3%
	Sí		50 83,3%	50 35,7%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL 2001.

Los resultados del cuadro 13 permiten demostrar que de diez grupos homogéneos, cuatro coinciden en el número de escuelas premiadas con los dos métodos: las escuelas unidocentes del área urbana (grupo 1), las escuelas unidocentes del área rural (grupo 2), las escuelas pluridocentes parvularias del área rural (grupo 4) y las escuelas pluridocentes de 1º y 2º ciclo de básica rurales (grupo 6).

En seis grupos, hay escuelas premiadas por la «selección PLAN 2001» que al utilizar la «selección alternativa», no reciben premio. Los más significativos son los grupos de las escuelas pluridocentes de parvularia urbanas (grupo 3) con 36,5%, y las escuelas pluridocentes de 3º ciclo de básica urbanas con 33,4%.

En seis de los diez grupos, los dos métodos coinciden en el número de escuelas no premiadas. Estos son:

- Escuelas pluridocentes de educación parvularia urbana (grupo 3),
- Escuelas pluridocentes de 1º y 2º ciclo de básica urbanas (grupo 5),
- Escuelas pluridocentes de 3º ciclo de básica urbanas (grupo 7),
- Escuelas pluridocentes de 3º ciclo de básica rurales (grupo 8),
- Escuelas pluridocentes de educación media urbanas (grupo 9), y
- Escuelas pluridocentes de educación media rurales (grupo 10).

Asimismo, en cuatro grupos se observan escuelas que no fueron premiadas por la «selección PLAN 2001» y que según la «selección alternativa» deberían ser premiadas. Los dos grupos más relevantes son las escuelas unidocentes rurales (25,9%) y unidocentes urbanas (11,8%).

Esta simulación sirvió para demostrar que si bien hay grupos donde no cambió la selección de escuelas premiadas al tomar en cuenta sus características externas; también hay otros donde se evidencia un sesgo: sobrepremiar a las escuelas urbanas y subpremiar a las escuelas rurales y, aún más, a las unidocentes.

En el cuadro 14 se presenta la regresión múltiple elaborada a partir de algunas de las variables que se encontraron importantes en el análisis descriptivo. El modelo explica que por cada maestro la escuela obtiene un adicional de dos puntos. La condición de zona geográfica es favorable para las escuelas urbanas, ya que su condición les permite

acumular un adicional de aproximadamente 15 puntos. Otra condición externa es que las escuelas de San Salvador -la capital- acumulan un total aproximado de 30 puntos. El modelo en su conjunto y las variables son significativos al 1%.

**CUADRO 14: DETERMINANTES DEL TOTAL DE PUNTOS EN LA EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO 2001**

<b>VARIABLE DEPENDIENTE: TOTAL DE PUNTOS DEL CENTRO EDUCATIVO</b>					
	<b>Coeficientes</b>	<b>T</b>	<b>Sig.</b>	<b>Media</b>	<b>Desviación típ.</b>
Constante	345,33	197,72	0,000	368,77	99,20
Número de maestros	2,01	13,54	0,000	8,03	10,58
<i>Dummy</i> de zona geográfica (Urbano = 1)	14,80	4,06	0,000	0,25	0,43
<i>Dummy</i> departamento (San Salvador = 1)	29,94	6,87	0,000	0,12	0,33
R <sup>2</sup> Ajustado	0,09				
F <sup>a</sup>	154.662				
N	4.879				

(A) ES SIGNIFICATIVO AL 1%.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, SOBRE LA BASE DE DATOS DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL 2001.

Este estudio comprobó que no se dispone de bases de datos que se puedan relacionar fielmente con la base de evaluación al desempeño institucional para obtener un modelo más completo. Sin embargo, este modelo ha permitido confirmar el sesgo en el diseño del PLAN, ya evidenciado con el análisis descriptivo y de simulación. Es un dato relevante a tomar en cuenta para futuros estudios.

## IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

La revisión de la teoría y evidencia internacional sobre el uso de sistemas de incentivos en la educación permite concluir, en primera instancia, que los incentivos institucionales -a las escuelas- son más adecuados que los incentivos a los maestros (como el pago por mérito). Los primeros, en lugar de originar una competencia individual, promueven la colaboración entre docentes.

El análisis estadístico y econométrico de los salarios de los maestros comparados con otros trabajadores del mercado laboral salvadoreño permitió comprobar, entre otras cosas, que para El Salvador la varianza de los ingresos laborales de los profesores es baja. Eso demuestra que el salario docente está determinado por factores ajenos al desempeño y justifica la necesidad de introducir incentivos a la oferta del mercado laboral de la educación pública.

El estudio ha demostrado que las experiencias estudiadas en torno a los incentivos en este ámbito, se orientan a la «calidad de la educación» a través de una «evaluación». Sin embargo, dentro de estos conceptos no hay consenso y detrás de ellos descansan distintos juicios y opciones ideológicas. Por ello es complejo analizar si el PLAN tiene relación con la mejora de la calidad del sistema educativo salvadoreño.

Esta relación puede generar controversia a partir de preguntarse de qué calidad se habla, calidad en qué y para quién, y quién determina esos niveles. Con esta premisa, el estudio se orientó básicamente a analizar el diseño del PLAN en el marco de la literatura y experiencia internacional, relativas al uso de incentivos a maestros y escuelas (marco de referencia) para extraer lecciones que sirvan para su mejora.

Al analizar el PLAN 2001 respecto del marco de referencia, se demuestra que el sistema salvadoreño no tiene mayor relación con la calidad de la educación. Si bien esta política se ha centrado en evaluar el desempeño de la escuela con el indicador de cumplimiento de las normas legales y administrativas; es importante que en el corto plazo, el desempeño educativo institucional se analice mediante un esquema de variables que tome en cuenta las características multiproducto del proceso educativo (variables de insumos, procesos y, primordialmente, los resultados).

El resultado o producto educacional, según la literatura revisada, se debe medir a través de la variable más cercana -proxy- del rendimiento educativo: las pruebas estandarizadas aplicadas a los alumnos. Esta asociación de incentivos y calidad educativa puede contribuir a motivar el comportamiento deseado por parte de los docentes, teniendo en cuenta lo difícil y costoso que resulta el monitoreo permanente del maestro en el aula.

Si bien es significativo que los directores y los maestros se preocupen de la gestión administrativa y educativa de la institución; la evaluación no debe comprender únicamente la verificación documental (controles y acciones desarrolladas para minimizar los problemas educativos). En tal sentido, es más relevante comprobar que efectivamente lo hayan realizado mediante criterios cuantificables: monitorear por escuela indicadores como repitencia, deserción, ausentismo y extra-edad, y medir tanto el desempeño efectivo como el de superación de un período en relación con el anterior.

Los resultados del PLAN 2001 permiten concluir que debería revisarse el monto del bono entregado a los docentes de las escuelas premiadas, ya que éste no ha sufrido cambios desde el inicio del programa. A la luz de la teoría, si el bono es percibido por los sujetos de la política como bajo puede resultar poco atractivo.

Algunas de las modificaciones previstas para 2002 consideran premiar a más escuelas o más docentes. En relación con esto último, es importante tener en cuenta que un sistema de incentivos por desempeño debe premiar al cuerpo docente que exhibe una labor sobresaliente. De otra manera, se puede convertir en un aumento generalizado.

Un aspecto que debe tomarse en cuenta, dadas las condiciones de los incentivos a escuelas, es la minimización del problema del «polizonte»; es decir, aquellos maestros de una escuela que sin haberse esforzado terminan recibiendo el premio. Para ello, la literatura revisada indica que se debe premiar adicionalmente -con un bono mayor o con un incentivo no monetario- a los profesores más destacados dentro de la escuela.

Al analizar las características de las escuelas mejor evaluadas según el PLAN, se constató que la distribución de las escuelas premiadas no es equitativa entre departamentos. Se verificó que algunas con mayor índice de pobreza tienden a mostrar

menores resultados positivos. Este aspecto requiere de mayor estudio y análisis porque no se utilizó un índice socioeconómico de los estudiantes y de la escuela, ni variables de la infraestructura escolar y de características de los maestros.

Otro aspecto relevante que se comprobó es que las escuelas administradas por Consejos Directivos Escolares (CDE) y Consejos Educativos Católicos Escolares (CECE), por departamento parecen tener mejor desempeño que las administradas por las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE). Es una variable relevante en el caso salvadoreño porque la mayoría de las ACE se concentran en el área rural, y los maestros que trabajan en estas escuelas son contratados por el programa Educo, que posee una estructura salarial distinta al sistema tradicional.

Para conocer la existencia de posibles sesgos en la selección de escuelas, dadas sus distintas características externas, se construyeron grupos homogéneos con las variables zona geográfica, escuelas unidocentes y niveles educativos atendidos. Se obtuvieron diez grupos homogéneos, lo que permitió realizar una simulación de premiación para comparar los resultados -premiado y no-premiado por el PLAN- con otro indicador alternativo. Para este último, se utilizó el porcentaje de escuelas premiadas a nivel país, distribuido equitativamente en cada uno de los grupos homogéneos.

La simulación puso en evidencia que hay un sesgo de equidad al seleccionar las escuelas de mejor desempeño, dadas sus características externas. Hay una sobrepremiación de escuelas urbanas y una subpremiación de escuelas rurales. De éstas últimas, las que tienen menos posibilidades son las escuelas unidocentes. De ahí que se concluya que el PLAN debe revisarse para poder comparar escuelas que enfrentan condiciones externas similares.

A la luz de la literatura y la evidencia internacional se pueden formular algunas propuestas para mejorar el diseño del PLAN. En tal sentido, se recomienda al Ministerio de Educación que considere un esquema de variables basado en indicadores de insumo, proceso y resultado educativo, más adecuado para medir el desempeño de la labor educativa institucional.

Dentro de este esquema de variables, un primer reto sería relacionar el sistema de incentivos con las variables de resultado educativo. Se recomienda tomar en cuenta el desempeño real de las variables de deserción, repitencia, ausentismo y extraedad por escuela, así como los resultados de las pruebas de medición educativa a nivel censal.

Es importante considerar que la opción de relacionar parte de las remuneraciones docentes con el rendimiento de los estudiantes no generará un aumento de calidad ilimitado. Como ya se mostró, el desempeño de las escuelas y los maestros es uno más de los factores que determinan la calidad educativa.

También se sugiere que para comparar escuelas con características externas similares, se deben construir grupos homogéneos de escuelas, donde, además de los criterios ya citados, se tome en cuenta la variable socioeconómica de los alumnos para medir el desempeño del estudiante en un entorno equitativo. Eso permitiría afirmar que el sistema de incentivos es justo.

Algunas de las sugerencias específicas que se pueden realizar al PLAN 2003 son:

- Fortalecer el trabajo en equipo, sin descuidar el problema del «polizante».
- Estudiar un instrumento equitativo que equilibre el proceso educativo en su conjunto, con énfasis en los resultados.
- Proveer información a la comunidad educativa salvadoreña para que exija rendición de cuentas a la administración escolar, y
- Elaborar un marco legal que especifique, entre otros elementos, un instrumento con flexibilidad en los indicadores y ponderación de factores de evaluación.

Finalmente, se invita al Ministerio de Educación y a todos los maestros salvadoreños a trabajar por una política de incentivos sustentable, justa y transparente, que premie el esfuerzo de aquéllos que, en equipo, se preocupan de mejorar el rendimiento académico, psicológico y de valores de sus alumnos. Ello, en un futuro cercano, conduciría a una mejora transversal de la calidad del sistema educativo salvadoreño.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANCIBIA, V. (1996). *Medición de la calidad de la educación en América Latina*, Replap. Santiago de Chile.
- BALLOU, D. y M. PODGURSKY (1997). *Teacher pay and teacher quality*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo Michigan.
- BELLEI, C. y P. GONZÁLEZ (2002). *Educación y competitividad en Chile*, Flacso, Santiago de Chile.
- CASSASÚS, ARANCIBIA y FROEMEL (1996). *Medición de la calidad de la educación*, Unesco-Orealc, Santiago de Chile.
- CENTRO ALFA (2002). «Informe de Progreso Educativo». San Salvador, El Salvador.
- CLOTFELER, C. y H. LADD (1996). «Recognizing and rewarding success in public schools», en H. Ladd (Ed.) *Holding schools accountable: performance based reform in education*, The Brookings Institution.
- EDWARDS, V. (1991). *El concepto de calidad de la educación*, Unesco-Orealc, Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ, A. y A. CARRASCO (2000). *La educación y su reforma. El Salvador, 1989-1998*. Tomos I y II. Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo, San Salvador, El Salvador.
- LIANG, X. (1999). «Teacher pay in 12 latin american countries: how does teacher pay compare to other professions, what determines teacher pay, and who are the teachers?», Banco Mundial. Estudio de referencia para la Conferencia de Profesores de América Latina *Nuevas perspectivas en su desarrollo y desempeño*. San José, Costa Rica.
- MERCADO, R. (2002). «Profesores en América Latina: carrera, incentivos y evaluación. El caso de México». Conferencia Regional *El Desempeño de los Maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas Prioridades* (Brasilia, Brasil), organizado por BID, Unesco y Ministerio de Educación y Cultura de Brasil (s/l).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE. «Evaluación de desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados SNED 2002-2003», Santiago, Chile.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Gobierno de El Salvador (2002<sup>a</sup>). *El Salvador 2000. «Logros y desafíos de la educación»*, San Salvador, El Salvador.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Gobierno de El Salvador (2002<sup>c</sup>). «Resultados de la evaluación institucional 2001». Documento de uso interno del Ministerio de Educación, San Salvador, El Salvador.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Gobierno de El Salvador (1996). «Ley General de Educación y Ley de la Carrera Docente». San Salvador. El Salvador.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA (2002<sup>a</sup>). «Equity and educational performance». Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA (2002<sup>b</sup>). «El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED) en Chile». Documento elaborado en el marco de la Conferencia Regional *El Desempeño de los Maestros en América Latina y El Caribe* (Brasilia, Brasil).
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA (2000<sup>a</sup>). «Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile». Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA (2000<sup>b</sup>). «Remuneraciones y los profesores en Chile». Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- MIZALA, A. y P. ROMAGUERA (2002<sup>c</sup>). «Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena». Por aparecer en *Cuadernos de Economía* núm. 18, Santiago de Chile.
- MIZALA, A., P. ROMAGUERA y T. REINAGA (1999). «Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia». Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- MORDUCHOWICZ, A. (2002). «Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes». Documento núm. 23, Preal, Buenos Aires, Argentina.
- OMELAS, C. (2001). «La carrera magisterial en México». Ponencia para el Taller *Revalorización del Magisterio e incentivos docentes*, Santo Domingo, República Dominicana.
- URIBE, C. (1999). «Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente», en *Perspectivas sobre la reforma educativa. América central en el contexto de políticas de educación en las Américas*. Publicación conjunta del BID-HIID-Usaid (2000) Editores: Navarro, Taylor, Bernasconi y Tyler (s/l).

## VI. ESTUDIOS DE CASO

### PUBLICADOS EN 1996

**Estudio de Caso N° 1**  
LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

*César Pastore Britos.*

**Estudio de Caso N° 2**  
AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

*Fernando Correa Alsina.*

**Estudio de Caso N° 3**  
EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

*Walter Orellana Rocha.*

**Estudio de Caso N° 4**  
EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Ramón Borges Méndez.*

**Estudio de Caso N° 5**  
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

*Patricia Noda Vide.*

**Estudio de Caso N° 6**  
EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

*María Lila Iwasaki.*

**Estudio de Caso N° 7**  
LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

*Cristián Saieh Mena.*

**Estudio de Caso N° 8**  
DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

**Estudio de Caso N° 9**  
CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

*Soledad Ubilla.*

**Estudio de Caso N° 10**  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

**Estudio de Caso N° 11**  
CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

*Claudio Orrego Larraín.*

### PUBLICADOS EN 1997

**Estudio de Caso N° 12**  
MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

*Fernando Díaz Mujica.*

**Estudio de Caso N° 13**  
GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

*Liliana Cannobbio Flores.*

**Estudio de Caso N° 14**  
LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

**Estudio de Caso N° 15**  
GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

*Alejandra Faúndez Meléndez.*

**Estudio de Caso N° 16**  
ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

*Julio Waldo López Aparicio.*

**Estudio de Caso N° 17**  
LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

**Estudio de Caso N° 18**  
LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

*Marvin Francisco Discua Singh.*

## PUBLICADOS EN 1998

### Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

### Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

### Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

### Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

*Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

### Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

### Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

### Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

### Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

### Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

### Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

### Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

### Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

### Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

## PUBLICADOS EN 1999

### Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

*Nelson Shack Yalta.*

### Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

### Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

*Cecilia Má Cárdenas.*

### Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

*Ricardo Cordero Vargas.*

**PUBLICADOS EN 2000****Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA  
*Luzmarí Martínez Reyes.*

**Estudio de Caso N° 37**

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (1995 - 1997)  
*Pablo Franky Méndez.*

**Estudio de Caso N° 38**

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)  
*Urby Pantoja Vásquez.*

**Estudio de Caso N° 39**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO  
*Irma Miryam Monasterolo.*

**Estudio de Caso N° 40**

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN  
*César Chanamé Zapata.*

**Estudio de Caso N° 41**

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA  
*Teresa Reinaga Joffré.*

**Estudio de Caso N° 42**

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE ( 1983 - 1989 )  
*Justo Tovar Mendoza.*

**Estudio de Caso N° 43**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998  
*Julio Castro Sepúlveda.*

**Estudio de Caso N° 44**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO  
*Danae de los Ríos Escobar.*

**Estudio de Caso N° 45**

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA  
*Jorge Menéndez Gallegos.*

**Estudio de Caso N° 46**

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA  
*Jorge Ríos Cueto.*

**Estudio de Caso N° 47**

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA  
*Edgar Rojas Calderón.*

**Estudio de Caso N° 48**

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR  
*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

**Estudio de Caso N° 49**

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA  
*Tatiana Genuzio Patzi.*

**Estudio de Caso N° 50**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE  
*Roberto Godoy Fuentes.*

**Estudio de Caso N° 51**

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL  
*John Vela Guimet.*

**Estudio de Caso N° 52**

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE  
*Juan Salamanca Velázquez.*

## PUBLICADOS EN 2001

**Estudio de Caso N° 53**  
EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA  
*Raquel del Carmen Aguirre.*

**Estudio de Caso N° 54**  
LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ  
*Humberto Rosso Morales.*

**Estudio de Caso N° 55**  
EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?  
*Emilio Porta Pallais.*

**Estudio de Caso N° 56**  
SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE  
*Juan Pablo Severin Concha.*

**Estudio de Caso N° 57**  
FORMACIÓN DOCENTE  
CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP)  
*Juan Eduardo Serra Medaglia*

**Estudio de Caso N° 58**  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000)  
*Alvaro Vicente Ramírez Alujas*

**Estudio de Caso N° 59**  
CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS  
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO  
*Lucas Godoy Garraza*

**Estudio de Caso N° 60**  
LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD  
*Fernando Pachano Ordóñez*

## PUBLICADOS EN 2002

**Estudio de Caso N° 61**  
EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL  
*María Andrea Salazar Mejía*

**Estudio de Caso N° 62**  
REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN  
*Cinthy Arguedas Gourzong*

**Estudio de Caso N° 63**  
LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO, FOREC, EN COLOMBIA  
*Jorge Iván Cuervo Restrepo*

**Estudio de Caso N° 64**  
INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA  
*Sergio Antonio Ibáñez Schuda*

**Estudio de Caso N° 65**  
LA DEMANDA POR JUSTICIA UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA  
*Rafael Mery Nieto*

**Estudio de Caso N° 66**  
ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE  
*Carlos René Martínez Calderón*

**Estudio de Caso N° 67**  
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO  
*Paula Ximena Quintana Meléndez*

**Estudio de Caso N° 68**  
RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?  
*Claudia Marcela Peña Barría*

**Estudio de Caso N° 69**  
DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ  
*José Carlos Chávez Cuentas*

**PUBLICADOS EN 2003****Estudio de Caso N° 70**

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL  
TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE

*Leonardo José Salas Quirós.*

**Estudio de Caso N° 71**

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL  
SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS  
AÑOS 1990 Y 2000

*Paula Daniela Bustos Muñoz*

**Estudio de Caso N° 72**

VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE  
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA  
EN BOLIVIA (1990 - 2001)

*Juan Carlos Camacho Encinas*

**Estudio de Caso N° 73**

LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES  
DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA:  
UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA

*Valeria Andrea Sánchez de Buglio*