



Comisión de Seguimiento  
Plan Nacional  
de Educación **2021**

**Sostenibilidad y Continuidad  
del Plan Nacional de Educación 2021:  
Reflexiones sobre su financiamiento**

San Salvador, abril de 2008



## Comisión de Seguimiento Plan Nacional de Educación 2021



### Comisionados

Lic. Mauricio Loucel  
Ing. Rafael Castellanos  
Lic. Roberto Murray Meza  
Lic. Francisco R.R. de Sola  
Lic. Alejandro Poma  
Lic. Sandra de Barraza \*

\* Comisionada Coordinadora

### Equipo Técnico Comisión 2021

Lic. Ana Benítez  
Lic. Juan Pablo Fontán

### Equipo Técnico EQUIP 2

Lic. Mario Rivas

San Salvador, abril de 2008

Este informe ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista/opiniones de este informe son responsabilidad de los Consultores que lo han desarrollado y no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos.

## Prólogo

Por Decreto Presidencial, la Comisión de Seguimiento al Plan 2021, fue invitada en el año 2005 a asumir la responsabilidad de contribuir a que las metas y objetivos del Plan Nacional de Educación 2021 se viabilicen.

Al iniciar en marzo de 2008 su segundo mandato, la Comisión 2021 ha iniciado un proceso de diálogo permanente sobre temas estratégicos para contribuir a que el Plan 2021 se convierta en Política de Estado. Este proceso involucra a diferentes actores y sectores clave, entre los que destacan: Maestros, directores, alumnos y padres/madres de familia, investigadores, académicos, empresarios, organizaciones no gubernamentales, funcionarios públicos y políticos. Este informe responde a la inquietud y preocupación de estos y otros sectores de la sociedad por garantizar la sostenibilidad financiera del Plan 2021 en el corto y largo plazo.

Muchos cambios se pueden diseñar, muchas reformas se pueden trazar, muchos programas de gobierno se pueden escribir pero la reforma educativa no se convertirá en realidad sino existen los recursos y el financiamiento necesario. (1) Formación integral de las personas, (2) Once grados de escolaridad para toda la población, (3) Formación técnica y tecnológica del más alto nivel, y (4) Desarrollo de la ciencia y la tecnología para el bienestar de la sociedad son objetivos ambiciosos que implican metas concretas por cumplir y que requieren inversiones multimillonarias. Es necesario abrir el debate, consensar los programas a priorizar, repensar las fuentes de financiamiento, acordar mecanismos y criterios de evaluación del impacto de lo invertido y lograr un gran acuerdo nacional que garantice el mínimo de recursos que los próximos gobiernos requerirán para cumplir las metas quinquenales del Plan.

Se aspira que este informe motive la discusión informada de los involucrados en la educación, suscitar la creatividad de los especialistas e inspirar los grandes entendimientos entre los tomadores de decisión.

Agradecemos las contribuciones de los académicos, políticos, especialistas financieros y educativos así como el apoyo de los titulares, el equipo técnico del MINED, la cooperación técnica del Programa de Fortalecimiento de la Educación Básica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través de EQUIP 2 en El Salvador.

Sandra de Barraza \*

Rafael Castellanos

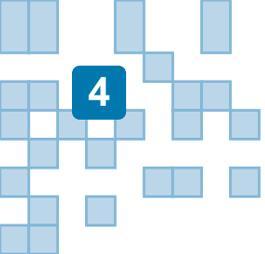
Francisco R.R. de Sola

Mauricio Loucel

Roberto Murray Meza

Alejandro Poma

\* Comisionada Coordinadora



## Tabla de Contenidos

Agradecimientos .....	6
I. Introducción.....	7
Composición del Equipo.....	8
II. Proceso y metodología .....	8
Preguntas clave .....	8
1. Realidades financieras en el sector educativo .....	9
Gráfica 1. Eficiencia relativa sector educación El Salvador .....	9
Gráfica 2. Resultados SERCE 6to grado lectura .....	10
2. Algunas opciones para mejorar el financiamiento .....	14
3. Marco financiero para la transparencia y claridad sobre fuentes y usos .....	20
4. Si se incrementa el gasto, ¿En qué se invertirá? .....	21
Gráfica 3. Resultados prueba internacional PIRLS 2006 .....	21
Gráfica 4. Resultados por países prueba internacional PIRLS 2006 .....	22
5. Próximos pasos .....	23
Lista de siglas y acrónimos .....	24
Bibliografía .....	25
Anexo 1. Lista de entrevistados y participantes grupales .....	28

## Agradecimientos

Este reporte se ha elaborado en respuesta a la solicitud de la Comisión Presidencial de Seguimiento al Plan Nacional de Educación 2021 de El Salvador, la cual es coordinada por la licenciada Sandra de Barraza y apoyada por el equipo directivo conformado por la licenciada Ana Benítez y el licenciado Juan Pablo Fontán.

Este segundo reporte no hubiera sido posible sin las contribuciones de líderes salvadoreños de diferentes áreas de la sociedad civil y de los poderes legislativo y ejecutivo, quienes nos brindaron su tiempo y opiniones sobre el financiamiento de la educación, sus retos y opciones de mejora.

Extendemos un especial agradecimiento a la Ministra de Educación, licenciada Darlyn Meza y al Viceministro de Educación, licenciado José Luis Guzmán por proporcionarnos sus observaciones y comentarios sobre el financiamiento del Plan 2021. De igual manera, reconocemos al equipo técnico del MINED, a todos los directores, gerentes y especialistas que nos ofrecieron sus valiosos comentarios sobre las decisiones financieras y educativas del país.

Finalmente, agradecemos el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en El Salvador (USAID) en la realización de este proceso. Asimismo un especial agradecimiento al equipo del Programa de Fortalecimiento a la Educación Básica implementado por EQUIP2 en alianza con RTI, por acompañarnos, compartir sus opiniones y apoyarnos a lo largo de la semana que duró esta consultoría.

## I. Introducción

Con el ánimo de continuar con la reflexión práctica que apoyará a la Comisión Presidencial de Seguimiento en sus recomendaciones para la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación (MINED) y la sociedad salvadoreña, se presenta este reporte sobre las acciones que los consultores consideran necesarias para lograr la sostenibilidad y continuidad del Plan 2021 en momentos en que se acerca un cambio de gobierno.

En enero de 2008, una primera reflexión práctica exploró la sostenibilidad del Plan 2021 utilizando un marco conceptual de tres dimensiones (política, institucional, y técnica). Este permitió identificar oportunidades y retos en la implementación de la agenda educativa reconociendo algunas opciones para aumentar la sostenibilidad y continuidad del Plan (Crouch, Gillies y Flórez, 2008). En esa ocasión, la mayoría de los entrevistados identificaron la falta de recursos financieros como uno de los principales obstáculos para alcanzar las metas del Plan. Se puntualizó que para que el Plan 2021 se convirtiese en una política de Estado podría ser un poco más

ambicioso, y para ello se necesitaría mejorar el financiamiento. Los entrevistados animaron a los consultores a pensar sobre las opciones del financiamiento. Estos aceptaron el reto y realizaron una primera aproximación a manera de “lluvia de ideas” provenientes de un grupo amplio de actores involucrados en las decisiones financieras y educativas del país.

En la semana del 31 de marzo al 4 de abril de 2008, el equipo de EQUIP2 revisó bibliografía pertinente, entrevistó individualmente a actores clave del Ministerio de Educación, del sector privado, de la academia, legisladores, representantes políticos y algunos economistas para indagar sus percepciones, realidades y opciones de financiamiento. Al final de la semana, se presentaron los resultados preliminares de las entrevistas en una reunión en donde participaron los entrevistados, otras personalidades y actores del sector. A continuación, se ofrecen las principales ideas de las entrevistas individuales y grupales que se convirtieron en las ideas fuerza de este documento.

## Composición del Equipo

El equipo de EQUIP2 para esta actividad estuvo compuesto por el doctor Luis Crouch, Vice Presidente y Economista Jefe del Research Triangle Institute (RTI), y por la licenciada Ana Flórez, Especialista en Educación y Directora del proyecto EQUIP2 El Salvador en Washington para la AED.

## II. Proceso y Metodología

### Preguntas clave

El trabajo postuló dos preguntas surgidas en la primera reflexión de enero de 2008:

1. ¿Es necesario aumentar los recursos del sector educativo como la única manera de mejorar la educación?
2. ¿Es el financiamiento de la educación el punto débil para mejorar el sector o es la gestión educativa en general?

Este estudio se enfocó en reflexiones, desde las perspectivas económica y educativa, sobre las realidades financieras, a fin de presentar algunas opciones y próximos pasos para mejorar el financiamiento. Estas opciones se están usando o se han usado en otros países. No obstante, dada la limitante del tiempo de este estudio es recomendable realizar un análisis detallado que revise las opciones propuestas a la luz de la realidad política y económica salvadoreña.

## 1. Realidades Financieras en el Sector Educativo

Al analizar el financiamiento del sector educativo, a juicio de los consultores, lo primero a preguntarse es: ¿Cuán eficiente es el gasto actualmente? Si el gasto es ineficiente, entonces lo más importante sería mejorar la eficiencia. Es decir que la limitante principal no sería el gasto. Pero si, por el contrario, se encontrase que el gasto es bastante eficiente, podría concluirse que el nivel de financiamiento sí parecería ser una limitante seria. En este sentido, existen por lo menos dos niveles de análisis sobre la eficiencia del gasto que se han utilizado en este estudio.

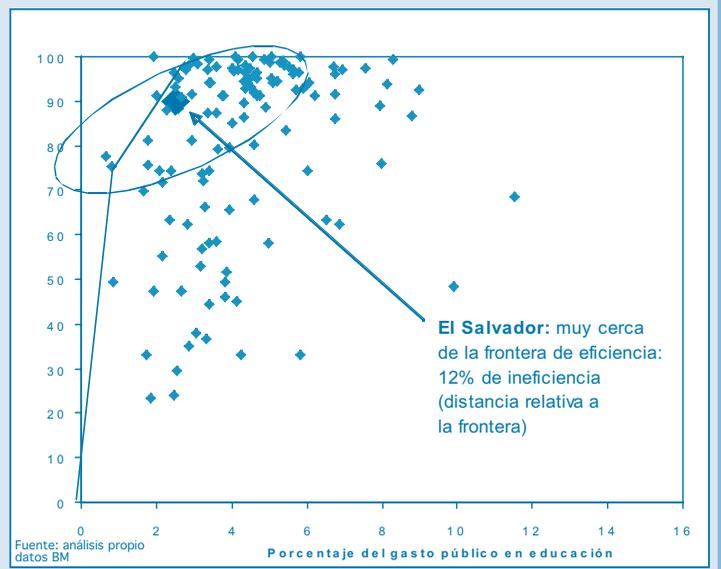
En un primer nivel se puede hacer una pregunta de sentido común: ¿Se ha presupuestado lo planificado y se ha ejecutado lo presupuestado? En términos generales, el equipo de este estudio encuentra que sí: se puede decir que lo que se proyectó se financió y lo que se financió se ejecutó. En los resultados de la investigación de Enero de 2008, la percepción de algunos de los gerentes del MINED es que desde 2003 las proyecciones presupuestales -determinadas por el Ministerio- fueron cumplidas anualmente como estaban previstas, lo que significa un incremento del 50% sobre los niveles de 2003 (Crouch, Gillies y Flórez, 2008, p. 17). Este incremento no es medido como porcentaje del PIB sino en términos de los costos planificados y proyectados. Aunque el objetivo de este estudio no era revisar en detalle las proyecciones presupuestales a la luz de los programas, una revisión detallada en el futuro podría ser importante. Sin embargo, al hacer un análisis de eficiencia global de la educación, hay evidencia de que efectivamente lo que se planeó/programó se presupuestó y lo que se presupuestó se ejecutó. En este sentido, el gasto parece ser eficiente. Sin embargo, vale la pena analizar el gasto en términos de una definición más profunda de la eficiencia como parte de un segundo nivel de análisis.

Eficiencia global de la educación: ¿Cómo le va a El Salvador en ese sentido? La gráfica 1 muestra un análisis sencillo pero útil sobre la eficiencia con que El Salvador “produce” la culminación de la educación

primaria, utilizando como insumo monetario unidades del PIB. La culminación primaria se seleccionó como “variable objetivo” por ser un Objetivo de Desarrollo del Milenio y porque mezcla acceso o cobertura con nociones de calidad. Así, el eje horizontal muestra el gasto público como porcentaje del PIB (“unidades de PIB”) y el eje vertical muestra la tasa de culminación. La nube de puntos representa alrededor de 160 países para los cuales se obtuvo datos. Los países que tienen un valor alto en el eje vertical y un valor bajo en el eje horizontal son relativamente más eficientes. Si se trazase una línea limítrofe que define la “frontera superior de la nube de puntos en una especie de “frontera de eficiencia” (en este caso realizado de forma intuitiva, pero se puede formalizar metodológicamente), los países que están cerca de esta frontera pueden tildarse de “eficientes” en el sentido de que producen mucha culminación para las unidades de PIB que gastan.

**Al aplicar este segundo nivel de análisis sobre eficiencia global de la educación para el caso de El Salvador se hace evidente que el país tiene solamente un 12% de ineficiencia, es decir que está bastante cerca de la frontera de eficiencia.**

Gráfica 1. Eficiencia relativa sector educación El Salvador



Se puede argumentar que en este análisis de dos niveles no se considera el gasto privado<sup>1</sup>. Sin embargo, si se toma en cuenta el gasto privado, que es bastante alto, entonces El Salvador puede resultar no tan eficiente. Al afirmar esto hay que considerar dos factores adicionales: 1) que los otros países utilizados como referencia en este análisis también tienen gasto privado y a veces muy alto (pero desafortunadamente no se pueden obtener estos datos para muchos países), y 2) que, en cierto sentido, se puede concebir como medida de eficiencia del gasto fiscal el poder apalancar el gasto privado.

En el momento de elaboración de este informe, y después de haberse realizado la visita del equipo de consultores a El Salvador, fueron publicados los resultados SERCE (Pruebas de Logro Cognoscitivo para toda América Latina). Estos resultados permiten evaluar la eficiencia del sector educativo en El Salvador no solamente en cuanto a culminación de la primaria, sino también en la producción de logro cognoscitivo. Para este documento se ha analizado la eficiencia modelando el logro en lectura en el sexto grado en las pruebas SERCE, con base en el gasto educacional y el ingreso per cápita<sup>2</sup>.

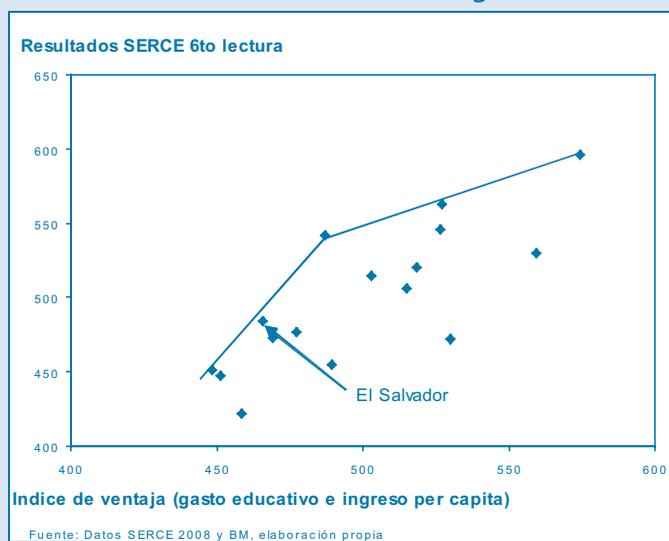
Sumando los dos conceptos o niveles de análisis, puede decirse que el gasto parece ser bastante eficiente. Sin embargo, sería útil un estudio más detallado que sustente la tesis de la eficiencia en calidad de la educación para tener una información más robusta que sustente la tesis de la eficiencia del sector educativo en El Salvador. Los resultados logrados hasta ahora sugieren un sector eficiente.

**A la luz del gasto, por tanto, el financiamiento puede ser una limitante importante.**

Surge la necesidad de abogar por priorizar la

**Como lo muestra la gráfica 2, El Salvador está también muy cerca de la “frontera” en cuanto a logro cognoscitivo. Luego, el sector es eficiente no solamente en convertir dólares de presupuesto en culminación de la primaria, sino también en la producción de desarrollo cognoscitivo -por lo menos en comparación con el resto de América Latina.**

Gráfica 2. Resultados SERCE 6to grado lectura



educación o por aumentar los porcentajes del PIB para educación, como algunos entrevistados sugirieron. Sin embargo, y tal como lo identificó el estudio anterior, la educación en El Salvador ya está priorizada dentro de los renglones de gasto del Estado<sup>3</sup>.

**Al comparar con otros países latinoamericanos que priorizan la educación, como es el caso de El Salvador, México es el único que lo supera<sup>4</sup>. Luego, parece que la limitante más importante no es priorizar el gasto educacional como proporción del gasto total sino, como se detalla más adelante, el gasto total como proporción del PIB.**

<sup>1</sup> El gasto privado se refiere a la inversión en educación que hacen las familias y otros miembros de la sociedad independiente al gasto público que realiza el estado con base en el sistema tributario, mayormente.

<sup>2</sup> Este modelaje permite crear un índice óptimo de “ventaja educación América Latina”. Luego, se compara el logro real con la “ventaja” que tiene cada país y se traza la “frontera” que denota el máximo logro alcanzado por los países con base en su ventaja.

<sup>3</sup> Como se identificó en el estudio anterior, la proporción promedio del presupuesto (a través de varios años) destinada a educación es bastante alta en comparación con otros países latinoamericanos. Esto refleja un relativo compromiso de largo plazo de priorización de la educación, lo que proporciona una visión estática (Crouch, Gillies y Flórez, 2008, p. 18).

El Salvador tiende a tener recaudaciones (o gastos) fiscales relativamente menores, como porcentaje de su PIB, que el resto de la América Latina.

**El reto, por tanto, es incrementar la recaudación fiscal, utilizando medios eficientes para aumentar el monto del presupuesto general, y no tanto incrementar el presupuesto educativo como porcentaje del gasto del gobierno. En síntesis, el problema financiero no es que la educación no sea prioritaria. El problema básico es la prioridad del gasto público en general y la carga fiscal** (Crouch, Gillies y Flórez, 2008, p. 18).

De igual forma, durante las entrevistas se discutió la opción de aumentar a un 5 por ciento el gasto público en educación como porcentaje del PIB. Grosso modo, esta medida significaría un aumento al 20 por ciento en la carga fiscal y al 25 por ciento en priorizar la educación (20% de 25% es 5%). Al analizar las implicaciones que tendría esta medida, el equipo de este estudio hizo una revisión de los valores históricos. Esta mostró que en la actualidad el país tiene una carga fiscal del 14.3% y una priorización de la educación de un 20% aproximadamente. Por tanto, para aumentar el gasto educacional al 5%, sería necesario aumentar la carga fiscal a 5 puntos que equivalen a un aumento real del 33 por ciento; y aumentar la priorización de la educación en otros 5 puntos que equivalen a un aumento real de 25%<sup>5</sup>, aunque esto suene confuso<sup>6</sup>.

Estos no son aumentos triviales. En la experiencia histórica de la región, ¿cuán factibles son estos aumentos? Para responder a esta pregunta se hizo un análisis histórico. De todos los países de América Latina que tienen datos disponibles por 10 años o más, el máximo jamás alcanzado sostenidamente (en tendencia lineal de 10 años) es de 0.3 puntos

porcentuales de PIB por año en aumento de la carga fiscal. Y los países que aparecen en este lugar son El Salvador y Jamaica. Es decir, El Salvador ya ha venido mejorando al máximo. Aumentar 0.3 puntos anuales implicaría 3 puntos en 10 años, y lo que se esperaría es 5 puntos, si se trata de llegar al 5% para educación. Luego, tal vez no es razonable esperar alcanzar más de 4 puntos de aumento de carga fiscal en 13 años, esto ya sería un récord en términos continentales. Es decir, podría proponerse alcanzar un 18.3% de carga fiscal como una meta realizable/razonable, con base en un análisis histórico<sup>7</sup>. Para el esfuerzo educacional se hizo un análisis similar y se concluyó que un aumento de unos 2 o 3 puntos porcentuales en esta priorización es bastante ambicioso en comparación con lo antes logrado en el resto de América Latina, como máximo e históricamente.

### **Aspirar a un aumento del 4% del PIB es una medida alcanzable que demanda grandes esfuerzos.**

En resumen, el país está en aproximadamente un 14.3% de carga fiscal y un 20% de priorización de la educación. Como se indicó anteriormente, la carga fiscal en El Salvador es baja pero la priorización de la educación es más o menos promedio si se compara con el resto de América Latina. De igual forma, sobre la posibilidad de aumento de estos porcentajes, El Salvador está casi al límite histórico posible para los países latinoamericanos. En síntesis, si fuese posible pasar del 14.3% al 18.3% en carga fiscal, grosso modo, y de quedarse fijo en un 20% o subir al 22% la priorización presupuestal de la educación, se podría lograr un aumento aproximado desde un 3% hoy, hasta un 3.6% o 4% del PIB en educación en un período de 10 a 13 años. Para lograr esto es necesario un gran compromiso colectivo y de largo plazo. Es posible que se pueda hacer más todavía, pero con base en el análisis histórico realizado habría

<sup>4</sup>El equipo de este estudio hizo la comparación con países que tenían 5 años o más de datos.

<sup>5</sup>Aumentar algo de 14.3 al 19.3 implica un aumento de aproximadamente 33%, porque 5 dividido 14.3 representa, efectivamente, un aumento de 33% -5 puntos, pero 33 por ciento. En realidad, es aumentar el esfuerzo en 33% lo que es significativo. Así mismo, aumentar la priorización para la educación de 20% a 25% -un aumento de 5 puntos pero de 25%, aunque esto suene confuso.

<sup>6</sup>Realizar aumentos del 1% al 2% en algo significa un aumento del 100%. Por ejemplo, si hay una tasa de cáncer de 1% en una población en el año 2000, y sube al 2% para el 2008, ha habido un aumento del 100% de los casos de cáncer. Un solo punto porcentual, pero 100% de aumento. 1 punto porcentual no suena como mucho. Pero 100% es inmenso.

que romper todo récord latinoamericano, y aunque se pudiesen igualar, sería difícil superarlos. Aún lograr un aumento hasta de un 4% significaría enfrentarse con medidas judiciales serias (más serias aún de lo que se ha hecho hasta ahora) para reducir la evasión y la elusión, entre otras. Más aún, implicaría la creación de nuevas ideas como impuestos prediales, impuestos específicos a ciertos bienes de consumo y lujo, etc.

Por otro lado, también hay que tomar en cuenta la opción de mejorar aún más el apalancamiento del gasto privado por el gasto público, e incluso dejar de verlos como sustitutos uno del otro.

**Esto se logra al cambiar la visión e implementación de un Estado que solamente provee (aunque siga siendo un Estado que preferencialmente provee) a un Estado que, además, regula, pero que regula de manera inteligente. Este cambio debe ocurrir de forma gradual. Esto implica, a su vez, regular no solo los insumos (metros cuadrados de laboratorios, etc.) sino garantizar la calidad del producto (por ejemplo los conocimientos de los graduados, la habilidad de pasar exámenes profesionales, etc.).**

Más aún, el apalancamiento del gasto privado significa enfatizar la regulación por el lado de la demanda más que por la oferta. Países con gran auge educacional y económico, como Corea del Sur, Hong Kong, la República Popular China y Singapur, gastan o han gastado en sus grandes períodos de auge, alrededor de un 3% (y hasta menos) del PIB en educación, y lo han hecho apalancando pero regulando con astucia al gasto privado. Por ejemplo, en Corea del Sur la educación terciaria es, en gran medida, privada, pero el sector público regula la calidad. Una de las estrategias de ese país consiste en acreditar universidades privadas que se dediquen sobre todo a ramas del aprendizaje socialmente rentables - típicamente ramas técnicas.

**Desarrollar este tipo de estrategias “dirigistas” requiere basarse en evidencia muy sólida sobre las habilidades que realmente se necesitan. Esto exige un análisis sutil y complejo, que difícilmente se consigue con encuestas de empleadores y estrategias de este tipo.**

Otro tipo de estrategias privadas que regulan la calidad tiene que ver con el acceso a trabajos de alto nivel en una sociedad que se basa en pruebas objetivas y en una real meritocracia, ya que los retornos privados a la educación aumentan haciendo socialmente justificable el cobro privado. Los “tigres asiáticos” tienden a la meritocracia en la asignación de trabajos, por lo que el retorno privado a la educación terciaria y técnica es alto. Esto justifica el cobro de tarifas individuales en las universidades, sin perjudicar la equidad, porque quien se desempeña bien en los estudios está bastante seguro de conseguir un buen salario.

**Prioridad a la educación en comparación con otros sectores sociales como salud.** El presupuesto del sector educativo como porcentaje del PIB es un indicador complejo que combina dos preguntas importantes, que deben separarse para entender el problema. ¿Cuántos ingresos generales (o específicamente, tributarios), como porcentaje del PIB, tiene el gobierno para distribuir entre los diferentes sectores? Y ¿dentro de los ingresos o gastos generales, qué prioridad da el gobierno a la educación como porcentaje del presupuesto general? Respondiendo a estas preguntas se puede identificar donde está el problema del subfinanciamiento. Como se analizó antes, en el caso de El Salvador no falta voluntad política ni compromiso social con la educación, como se percibe al comparar este rubro con otros renglones del gasto estatal; el problema es la habilidad limitada del gobierno para incrementar la carga fiscal. En este caso y para responder a la primera pregunta, es necesario entender la prioridad que el gobierno asigna a la educación, en comparación con otros sectores sociales, como la salud.

<sup>7</sup> Podría preguntarse si un análisis histórico comparativo con el resto de América Latina es lo más apropiado, puesto que América Latina no es una zona del mundo reconocida por su esfuerzo fiscal. El punto es debatible. El Salvador, quiérase o no, es parte del continente, y, por tanto, comparte ciertas normas y tendencias culturales y económicas con el resto del continente, por ejemplo en cuanto a la actitud real (no solamente declarativa) del ciudadano ante la presión fiscal.

Es importante hacer hincapié en este punto porque puede existir la impresión de que, en El Salvador, el sector salud necesita más, al estar relativamente más atrasado, o tal vez puede usar más, al ser relativamente eficiente. Esta opinión surgió en algunas de las entrevistas y, por tanto, el equipo de este estudio realizó un análisis preliminar sobre este tema, usando la tasa de culminación primaria y la tasa de mortalidad infantil porque son los indicadores más “sintéticos” y “apalancados” para ambos sectores y porque ambos son muy pertinentes a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este análisis inicial señala que en El Salvador las necesidades de salud no parecen ser mucho más apremiantes que las de educación, y que el sector salud no parece ser más eficiente que el sector educación en convertir dólares en resultados. El análisis arrojó los siguientes datos:

- En cuanto a culminación primaria, El Salvador está en el 40avo percentil en el mundo, mientras que la mortalidad infantil está en el 53avo percentil, entre todos los países para los que se encontraron datos. Luego las necesidades objetivas son más o menos parecidas.
- En cuanto a gasto público, El Salvador está en el 12avo percentil en educación, mientras que el gasto en salud está en el 55avo percentil. En el caso de educación, el desbalance entre logro -40avo percentil en culminación y 12avo en gasto-permite afirmar que el sector educación es relativamente eficiente por lo menos en cuanto a culminación. Como se explicó antes, en cuanto a logro cognoscitivo el sector es eficiente en comparación con el resto de América Latina.

Estos dos puntos indican que el sector salud, en términos comparativos internacionales, parece ser menos eficiente que el sector educación en su habilidad para convertir dólares en resultados. Esto sugiere que el sector salud requiere de reformas urgentes más que de dólares, y que el sector educación está relativamente más constreñido por necesidad de dólares que por necesidad de reformas. Podría explicarse de la siguiente manera: Si un sector es muy

eficiente en convertir dólares de presupuesto en resultados (por ejemplo, reducción de la mortalidad infantil), se puede decir que está limitado por el gasto, y no necesita tanto de reformas para mejorar la eficiencia de ese gasto. Si, al contrario, el sector es ineficiente, se puede argumentar que se debe mejorar la eficiencia antes que aumentar el gasto (o por lo menos al mismo tiempo). Si un sector es eficiente y además está objetivamente muy “necesitado” se hace evidente la racionalidad de aumentarle el gasto. En cierto sentido, al margen, la sociedad se beneficia si a los sectores relativamente más atrasados, pero buenos gastadores, se les aumenta el gasto. De igual manera, se les recorta al gasto a los sectores que o están menos atrasados, o son gastadores menos eficientes. En el caso de El Salvador, este estudio da indicios de que los sectores salud y educación están más o menos a la par, o que el sector educación es, tal vez, un poco más eficiente, y que está más o menos igualmente necesitado.

Es más, cuando se argumenta que no se puede ser demasiado ambicioso en cuanto a priorizar el sector educación como porcentaje del gasto público, esto no se debe proponer con base en argumentos específicos sobre necesidades en el otro gran sector social, salud, sino en términos generales. Es decir, se tendría que argumentar que ya se da alta prioridad a la educación, y que aumentos por encima de donde ya se está tienen poco precedente histórico en América Latina -el argumento propuesto más arriba. Un atenuante de lo dicho en este párrafo es que sí es cierto que a través de la última década o década y media, el gasto en educación ha aumentado más rápidamente que el gasto en salud (como medio punto porcentual por año). En este sentido, tendría cierta validez el argumento de que el sector salud se ve estructuralmente más necesitado de financiamiento. Es decir, que el sector salud se ha quedado un poco atrás, en términos de aumentos recientes. Pero esto hay que contrastarlo con la aparente eficiencia del sector educación, en convertir dólares de presupuesto en mejoría social.

## 2. Algunas opciones para mejorar el financiamiento

Si el reto principal es incrementar el porcentaje de ingresos generales del gobierno para destinarlos a educación y así mejorar el financiamiento del sector, a continuación se presentan algunas alternativas aplicables a corto o mediano plazo. Vale la pena aclarar que en un estudio de este alcance no se puede hacer un análisis riguroso y profundo de ninguna de estas opciones. El objetivo es poner todas las opciones sobre la mesa de manera más o menos formal. Estudios de otro tipo se necesitarían para explorar con más profundidad algunas de las opciones que resulten más interesantes. Las que aquí se presentan son de tres tipos: contribuciones públicas o fiscales, semipúblicas y privadas, a saber:

### Contribuciones públicas o fiscales:

- Reforma tributaria
- Préstamos y donaciones
- Impuesto predial
- Fideicomisos
- Impuestos específicos o dedicados
- Transferencias “dirigidas” o “marcadas”

### Contribuciones semipúblicas:

- Contribuciones a las universidades

### Contribuciones privadas:

- Alianzas Público-Privadas (Public and Private Partnerships, modelo de Inglaterra)
- Remesas focalizadas
- Inversión en capital humano
- Premios y becas

**Reforma tributaria.** En El Salvador se habla de una reforma tributaria en términos globales. Sin embargo, esta ya se ha iniciado, focalizándose en el mejoramiento de la administración tributaria y no tanto en crear nuevos impuestos o subir las tasas. La tesis principal, que defiende mejorar la administración

para reducir la evasión, es que es más fácil mejorar la recaudación con las mismas tasas que subiéndolas. Al subir las tasas se puede desincentivar la producción e incentivar la evasión, lo cual podría tener un efecto neto negativo. Como se indicó en el estudio anterior, el beneficio principal sería la solución al problema financiero de carga fiscal total como porcentaje del PIB. Sin embargo, es un proceso de largo plazo que requiere consenso multisectorial para subsanar cuestiones de cultura tributaria (Crouch, Gillies y Flórez, 2008). Esta reforma tomaría bastante tiempo en concretarse, luego no sería una solución a los problemas inmediatos del sistema educativo. Por otro lado y como se presentó antes, el aumento en la carga impositiva, como proporción del PIB, ha sido bastante rápido en los últimos años. Es difícil pensar bajo cuáles supuestos se podría aumentar esta carga de manera más veloz, con base en una mejoría de la gestión tributaria o de tasas aumentadas.

**Préstamos y donaciones.** En 2007 aparentemente se produjo un *impasse* en la aprobación de los préstamos del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Algunos entrevistados sugirieron la importancia de repensar las ventajas de este tipo de préstamos, sobre todo cuando la alternativa es el fideicomiso. Por ejemplo, se planteó la ventaja en cuanto a costos de capital, plazos de pago y acompañamiento técnico. Al volver a pensar sus ventajas será muy importante concebir los préstamos internacionales contextualizados en el marco de proyecto nacional y el Plan 2021. En el caso de las donaciones, El Salvador tiene un apoyo importante de la cooperación internacional a los esfuerzos en el sector educativo que representan casi el 10% del presupuesto en educación. Por esta razón, es importante incrementar el involucramiento de los donantes internacionales para ayudar específicamente al Plan 2021.

**El alto perfil, el potencial de la educación y un “Proyecto de Nación” pueden revigorizar la ayuda externa y abrir espacios para nuevos donantes.**

**Impuesto predial.** La discusión sobre el impuesto predial no es nueva en El Salvador, como tampoco lo es que Cuba y El Salvador son los únicos países en Latinoamérica que carecen de este impuesto. El predial tiene consideraciones políticas relacionadas con la descentralización municipal y las transferencias de la nación; asimismo, con los roles de las dos instancias de gobierno, que definirían si es un predial municipal o nacional. A pesar de esta discusión, hay quienes afirman que, de aprobarse, el predial podría recaudar muy poco. Incluso hay quienes sugieren que podría recaudarse un 1% del PIB. Si se “designara” el predial a educación este generaría alrededor de un 0.2% para un total del 20.2% de priorización fiscal de la educación. Al designarlo, sería necesario identificar mecanismos que reduzcan la inequidad, por ejemplo ajustando el FODES para evitar concentración de recursos en pocas zonas. La adopción del predial implica una compleja economía política (el establecimiento de un sistema de evaluación y catastro) lo que requeriría que el impuesto se viera dentro del panorama de una reforma fiscal integral y de la descentralización municipal. Si esto fuera alcanzable daría valor agregado al “portafolio fiscal” del país.

**Continuar con el fideicomiso como una medida permanente.** Esta es una figura innovadora como alternativa financiera en el corto plazo. No obstante, para unos entrevistados parece tener más desventajas que ventajas. Algunas de las desventajas lo muestran como una figura inconstitucional al usar deuda para financiar el gasto corriente. Igualmente, al ser una alternativa fuera del sistema financiero tradicional pone en riesgo la unidad fiscal de “caja única”. Otra desventaja enfatizada por los entrevistados es que, al reducir los créditos de inversión (deuda), se disminuye la capacidad de acceder a un financiamiento en condiciones óptimas.

**Impuestos dedicados o “marcados” sobre los cigarrillos, el alcohol y armas.** Varios interlocutores hablaron de la posibilidad de “marcar” ciertos impuestos especiales a “vicios” o “lujos” y dedicarlos a la educación. Este tipo de impuesto puede ser una de las opciones a explorar a partir de experiencias previas como el caso de FOSALUD. El impuesto sobre estos

bienes de consumo se puede enfocar en educación en el corto plazo. El consumo de los bienes de “vicio” tiene una baja elasticidad-precio y, por tanto, los impuestos no crean mucha ineficiencia económica, y simplemente transfieren ingresos y “bienestar” de los consumidores de estos bienes a los consumidores de educación. Al ser baja la elasticidad-precio de estos bienes, supone que se podría aumentar el gravamen existente en salud para que el porcentaje adicional de este impuesto fuera destinado a educación, aprovechando el sistema de recaudación existente en el caso del FOSALUD. Este sistema de recolección de impuestos podría usarse, presumiblemente, a bajo costo de recaudación, para la educación también.

De acuerdo con algunos de los entrevistados, en el caso de FOSALUD se generaron solamente alrededor de \$15 millones y se enfrentaron problemas de recaudación y contrabando. Este tipo de medida requiere de apoyo político y, aunque su recaudación es de baja cuantía, es una opción viable que convendría seguir explorando. Los gravámenes a los bienes de lujo probablemente no tienen la misma baja elasticidad-precio que los gravámenes a los vicios y, por tanto, arrojarían menos recaudación. Además implicarían todo un nuevo esquema de gestión y recolección, lo que explicaría por qué la idea no suscitó tanto interés entre los interlocutores. Si se pudiesen recaudar alrededor de \$20 millones por la vía de estos impuestos “marcados”, esto representaría un adicional de aproximadamente un 4% al gasto en educación, o sea, solamente un décimo del 1% del PIB. Aunque esto no resuelva la necesidad total de financiamiento, recaudar \$20 millones no es trivial y puede contribuir a aliviar necesidades de corto plazo.

**Transferencias municipales a educación.** El Salvador tiene un sistema de transferencias del gobierno central a las municipalidades conocido como el FODES. Este sistema entrega recursos a las municipalidades para atender varios sectores. Estas transferencias se podrían “marcar” para la educación destinando, por ejemplo, un 20% de ellas al sector. Este 20% no es un número intuitivo, sino que representa aproximadamente la misma proporción del presupuesto nacional que se le dedica a la educación. Al hacer un esfuerzo de

“marcar” las transferencias con un 20% para educación, representaría un 0.2% del PIB, ya que las transferencias FODES representan aproximadamente un 1% del PIB (luego, 20% de 1% es 0.2%). Como este porcentaje se invertiría localmente, contribuiría a resolver problemáticas locales; a ese nivel se cuenta con mayor información sobre las preferencias de infraestructura, costos, etc.

Una precaución que debe tomarse con esta medida, así como con otras aquí propuestas, es la tendencia a reducir algunas formas de presupuesto al incrementar otras. Por ejemplo, el gobierno central podría pensar que al “marcar” la obligatoriedad de usar un 20% de las transferencias a los gobiernos municipales para educación, se reducirían las asignaciones al sector educación a nivel central en un monto equivalente. Aunque de esta forma las autoridades financieras pueden quitar la “adicionalidad” que representaría cualquier forma de asignación o recursos nuevos, en experiencia de los consultores, en el largo plazo no hay una forma legal-burocrática de impedir esto. La única forma de evitar recortes presupuestales de una fuente a otra es llevar bien las cuentas del sector y trabajar a nivel político y de política, tanto dentro del Estado como con la sociedad civil, para que, si se llega a acuerdos para “adicionar” al gasto por algunos lados, no se creen fugas equivalentes por otros lados. Esta es otra razón que fundamenta la importancia de llevar un sistema de cuentas nacionales del sector.

Actualmente, el MINED está llevando a cabo un ejercicio muy importante de rastreo de inversión en educación a través de las Cuentas Nacionales en Educación. Utilizando una encuesta a las municipalidades (entre otras formas de búsqueda de datos del sector público y del privado) busca responder a la pregunta ¿en qué invierten las municipalidades cuando a educación se refiere? La información de las Cuentas Nacionales en Educación se está integrando al sistema de información del MINED, por lo que será valiosa para crear fondos de alianzas en educación con el sector privado a nivel nacional y local, y para apoyar a las municipalidades a mejorar su capacidad de ejecución y su inversión en recursos humanos, profesionales y capacitados. Más adelante en este

documento se hará referencia a este proyecto, puesto que si se van a movilizar diferentes formas de financiamiento para el sector, es importante tener una “caja única” o una “cuenta única” que permita a las autoridades del sector, y a los estudiosos, conocer las fuentes y usos de los fondos para educación en el país.

**Contribución a universidades.** En el Salvador, la única universidad pública, la Universidad de El Salvador, es financiada con alrededor del 10% del presupuesto del sector educación y con algunos montos de baja cuantía (aproximadamente el 12%) como recursos propios. El nivel de uso de recursos propios es relativamente bajo en comparación con otros casos de universidades públicas ágiles en países en vías de desarrollo. Sin embargo, aumentar las tarifas o cuotas pagadas por los estudiantes parece ser política y constitucionalmente complejo. Otras medidas, como la venta de servicios, es probable no tengan mucho potencial. Podría conversarse con los interlocutores sobre la idea de algún tipo de contribución formalizada a la Universidad en la que los graduados, una vez empiecen a trabajar, contribuyan de acuerdo con su nivel de ingresos. En Australia, y otros países, se estila el cobro posterior a los estudios, al entrar a trabajar, diferenciado según el ingreso de los graduados. Dependiendo de la legalidad o constitucionalidad de este tipo de arreglo, sería conveniente no identificarlo como un “impuesto”.

Para implementar una medida como esa, se podría pensar en un arreglo formal, tanto para incentivar el pago, como para cobrarlo (o sea, la mecánica del cobro). Por ejemplo, la creación de una especie de “fondo de compartimiento” con el *alma mater* orientado específicamente a mejorar la calidad de la educación de quienes siguen a los ya graduados, y que nombre públicamente a los contribuyentes. Si no se tratase de un impuesto, habría que pensar en formas de ejercer presión cívica y moral para aumentar las contribuciones, más allá de agradecer y nombrar públicamente a los contribuyentes, como forma de presionar a los “no-contribuyentes”. Se podría pensar también en usar el sistema impositivo para agilizar el cobro.

A pesar de que, cuando se propusieron estas ideas, algunos interlocutores mencionaron el problema de constitucionalidad, en El Salvador existen precedentes para este tipo de arreglo. Por ejemplo, en cuanto a la formalidad del arreglo, los impuestos a la planilla para el entrenamiento de la fuerza laboral son selectivos.

Es decir, se imponen solamente a algunos y nutren a una sola institución (INSAFORP) aunque esta compita con otras instituciones privadas. En cuanto al sistema de cobro, también existen precedentes del uso de sistemas de cobro que pertenecen a una institución, para beneficio de otra institución pública. Esto se ve, por ejemplo, en los sistemas de cobro de ciertos servicios municipales. En síntesis, las contribuciones de los graduados y el fondo de compartimiento con el alma mater parecen formas innovadoras y creativas de financiar la educación superior pública que, en opinión de los consultores, vale la pena explorar en un espacio específico para discutir el futuro de la educación superior.

En el caso de la educación superior pública, es importante cuestionar la “adicionalidad” de nuevas formas de contribución. Específicamente, ¿se propondría que, si se creasen algunas formas innovadoras de ingreso, las formas actuales se mantengan iguales (o con la misma tendencia)? Esto no tiene una respuesta clara. Lo importante es que exista “adicionalidad” para el sector educación en general y no para cada subsistema específico. Explorar el carácter óptimo de la adicionalidad para cada subsector escapa al mandato de esta consulta.

**Asociaciones público-privadas en educación.** Como se presentó en el estudio de enero del 2008, *las verdaderas alianzas público privadas en el sentido de “Public-private partnerships”* similares a las utilizadas en Inglaterra y en la Mancomunidad Británica son otra opción para ser considerada (Crouch, Gillies y Flórez, 2008, p. 23). Existen dos tipos de asociaciones: de gestión o de financiamiento. En el caso de gestión, en El Salvador está el ejemplo del ITCA-FEPADE. Este tipo de alianza no se considera en este documento porque, a pesar de tener ciertas virtudes, no puede adicionar

financiamiento hacia el sector. Al contrario, en cierto sentido el sector público financia la gestión privada. Esto puede ser óptimo, y probablemente lo es, pero no resuelve el problema del financiamiento, a menos que de manera muy indirecta.

En el caso de asociaciones de financiamiento, no hay experiencias registradas en el país, a conocimiento de los consultores. Las “alianzas contractuales” que se usan en algunos países como los de la Mancomunidad Británica son más rigurosas que las alianzas tradicionales que actualmente se establecen en muchos de nuestros países.

**No se trata, por ejemplo, de pedir financiamiento al sector privado como compromiso de responsabilidad social, o como una especie de caridad, ni siquiera como una forma de “auto-interés ilustrado”. Se trata, al contrario, de un acuerdo entre el gobierno y el sector privado basado en un contrato de negocios.**

En este acuerdo, por ejemplo, el sector privado busca el capital en el mercado de capitales, construye la infraestructura educacional y entra en un arrendamiento de largo plazo con el gobierno, después del cual los inmuebles son asumidos por el gobierno. Las implicaciones de este contrato son, por una parte, que el gobierno no tiene que financiar costos de capital; y, por otra, que el sector privado asume la responsabilidad y el riesgo de asegurar que los centros educativos están localizados correctamente, están bien construidos y bien mantenidos, y continúan teniendo un flujo saludable de estudiantes.

Vale la pena acentuar que los economistas de los ministerios de finanzas tienden a ver esta estrategia como una “financiación deficitaria oculta”, si no hay alguna ventaja estructural de eficiencia para el Estado. Al fin y al cabo, este tipo de arreglo le pone el mismo tipo de presión al sector privado que un financiamiento deficitario tradicional, en el sentido de copar el mercado de capitales con demandas estatales garantizadas o semi-garantizadas con base tributaria. Así que, en los países donde se están pensando o usando estos arreglos,

### el Ministerio de Finanzas impone el requisito de que tengan alguna ventaja clara por encima del financiamiento deficitario tradicional del Estado.

Es decir, es importante que el contrato tenga ventajas tales como la especificación mejorada de los requisitos de la construcción, gerencia

de riesgo mejorada u otras. Por ejemplo, cuando el Estado toma prestado para hacer gastos de capital usándose a sí mismo como agente financiero, muchas veces no se molesta en especificar bien la necesidad, calidad y flujo de servicios que desea obtener de una obra de infraestructura, o de un paquete de obras. Pero la creación de un contrato, en el cual el financista y constructor se ocupa de encontrar el capital y construir, puede obligar a una mejor, más clara, y más detallada especificación de lo que se espera de la infraestructura. También es necesario contemplar la posibilidad de que este tipo de arreglo se interprete como privatización (cuando no lo es) y, por lo tanto, su definición, implementación y difusión tendrían que ser claras, transparentes y con veeduría de la sociedad civil.

Este tipo de alianzas pueden investigarse con el propósito de adicionar recursos financieros al sector. Asimismo, el otro tipo de alianzas, aquellas donde se busca multiplicar impactos a través de la movilización de ideas y esfuerzos conjuntos entre el sector público y privado, son opciones a explorar por el sector público. El reconocimiento del potencial del sector privado como un aliado para compartir su experiencia, voz e influencia para impulsar la educación en alianza con el sector público puede representar el surgimiento de nuevos modelos de desarrollo, de expansión de la educación y la tecnología, entre otros temas.

**Remesas focalizadas.** Esta opción contempla la intención de que cierto porcentaje de las contribuciones de la diáspora salvadoreña se orienten a educación. Hasta ahora, las remesas se gastan mayormente en consumo y, en menor medida, en inversión privada tradicional. Luego, surge la interrogante ¿cómo dirigir las a la inversión en capital humano? Se puede explorar cierta complementariedad

con proyectos del sector privado de responsabilidad social o de inversión municipal, como parece ser el caso del municipio de Intipucá, en donde se desarrolló un programa similar del tipo 3x1 implementado en México. La idea de utilizar las remesas es atractiva, pero con el cuidado de no dañarlas. Hay ejemplos en otros países del mundo en donde se intentaron reglamentar y sus efectos, poco satisfactorios, obligaron a revocar su reglamentación. La excesiva regulación llevó a reducciones del flujo, o a evasiones del uso de los sistemas formales para la transferencia de los flujos.

**Suponer que el Estado conoce más que los propios emigrantes sobre cómo usar sus remesas es, en general, una pésima idea. Resultan ser mejores las experiencias en donde el Estado promueve la consolidación de remesas, y su dirección a inversiones sociales mediante estímulos (por ejemplo, adicionando recursos fiscales a los recursos privados, como en el caso mexicano) que mediante controles o ideas demasiado exóticas que supuestamente van a ser “productivas”.**

**Inversión en capital humano.** Esta es una opción innovadora que, de acuerdo con los entrevistados, no ha sido discutida en El Salvador aunque es una estrategia en crecimiento que se inició en el 2002 en México, Chile y Colombia. La idea es prestar un monto fijo al estudiante de carreras técnicas, tecnológicas y profesionales. En el momento del pago, el estudiante debe desembolsar un porcentaje de su ingreso por un tiempo determinado. Esto protege al estudiante del riesgo de tener que devolver un monto fijo, ya que paga solamente un porcentaje de su ingreso. Por ejemplo, si sus ingresos son bajos, el monto a pagar es bajo. Esta alternativa significa una inversión en el talento del estudiante y viene acompañada con programas de orientación o “coaching” para búsqueda de empleo, entre otros.

Actualmente esta alternativa ha recibido el apoyo financiero del Fondo Multilateral de Inversiones del BID que ha dado una donación de \$837 millones a los programas en los tres países antes mencionados.

Normalmente estos programas son manejados a través de ONG o empresas financieras innovadoras. En algunos casos hay reacciones en contra de la idea de que un prestamista tenga derechos sobre una porción del ingreso futuro de una persona. Pero hay que pensar que, desde otro punto de vista, y en algunas ideologías, resulta más odiosa la idea de un préstamo (recordar la prohibición musulmana y entre los cristianos medievales contra el cobro de intereses) que la idea de “ganancias compartidas” que no proponen un cobro de intereses como tales. En síntesis, valdría la pena explorar con los proponentes de este tipo de financiamiento.

**Becas y premios para la excelencia.** En el primer estudio de esta serie realizado en enero de 2008, se exploró la idea de proporcionar, con fondos privados, premios o algún tipo de ayuda a los tres mejores estudiantes de cada centro educativo de secundaria del país, seleccionando los departamentos o distritos más pobres (Crouch, Gillies y Flórez, 2008, p. 23). Esto puede tener varios efectos. Podría generar entusiasmo y una expresión tangible hacia la equidad, al ayudar a los mejores estudiantes de cada comunidad focalizando por niveles de pobreza, según el Mapa de Pobreza. También, este tipo de premio puede aumentar la presión de rendición de cuentas, al estimular a los padres a que se preocupen más de la calidad de la educación de sus hijos, y no solamente de su matriculación. En esta consulta se exploró la idea de que el sector privado estableciera un gran fondo de becas o premios, por ejemplo para las tres

mejores escuelas y/o los mejores estudiantes de cada escuela, creando incentivos para los directores, los docentes, los estudiantes y padres, en un sistema similar a Red Solidaria pero con un “pago por resultados” para asegurar control de calidad y confianza del sector privado en el sistema. Este tipo de iniciativa se podía ligar a otras estrategias mencionadas.

**El involucramiento del sector privado en un sistema de becas o premios a la excelencia, de gran magnitud, puede contribuir a alianzas sólidas con el sector público.** En este sentido, ya se están desarrollando estrategias desde el MINED para organizar la oferta del sector privado a la luz de las demandas de los centros escolares, y por niveles educativos, que de seguro contribuirá con la opción de becas y premios por excelencia con el apoyo del sector privado. Un ejemplo son los premios a los mejores docentes, que se realizan en otros países como Colombia o Guatemala. Una ventaja adicional para el sector privado o público es que un sistema de este tipo ayudaría a la creación (o agilización si ya existe) de una gran base de datos sobre los mejores estudiantes, lo cual puede ser útil para los departamentos de recursos humanos de las empresas privadas o públicas que quisieran cerciorarse sobre cuáles jóvenes tienen más aptitudes para cierto tipos de empleos. Se podría buscar la forma de usar comercialmente la información contenida en la base de datos, como una fuente adicional de ingresos para el sistema de premios.

### 3. Marco financiero para la transparencia y claridad sobre fuentes y usos

Si el sector elige movilizar una variedad de fuentes de financiamiento, según se recomendó en el estudio de enero de 2008, sería conveniente incrementar la transparencia y claridad sobre las fuentes y sus usos, y crear las condiciones que permitan priorizar entre fuentes y usos (Crouch, Gillies y Flórez, 2008).

**Esto puede implicar la creación de un "fondo virtual" dentro del sector educación; una base de datos bien estructurada que rastree las fuentes y los usos de los diferentes mecanismos de financiación.**

Este tipo de fondo podría crear una contabilidad transparente de las fuentes y de su uso para apoyar la educación. Desde una perspectiva gerencial, podría crearse una herramienta de gerencia práctica utilizando la información del ejercicio de las Cuentas Nacionales de Educación para dar prioridad y para dirigir recursos. Desde una perspectiva de relaciones públicas, tal fondo podría crear una competencia entre donantes, particularmente del sector privado, para el reconocimiento público de su ayuda a la educación.

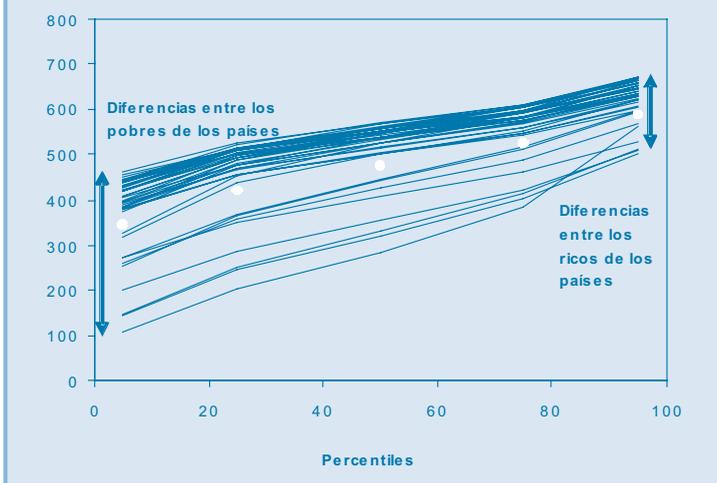
Por último, como se ha indicado antes, al movilizarse diversas fuentes de financiamiento, incluso varias estatales, es posible que las autoridades financieras, si buscan minimizar el gasto educacional, saquen ventaja de la confusión creada por las múltiples fuentes de financiamiento, y reduzcan unas tradicionales al aumentar otras innovadoras. Es decir, que la innovación financiera no necesariamente llevará a una "adicionalidad" neta del gasto educacional. Esta "adicionalidad" no se genera con la mera innovación, ni se puede garantizar con compromisos burocrático-legales, porque después de unos años no es posible saber a ciencia cierta cuánto se hubiese gastado en las formas tradicionales si no se hubiesen creado las formas innovadoras. En ese sentido, es difícil especificar, de una forma legal o burocrática sensata, cual hubiese sido el monto de gasto después de varios años de compromiso, en la línea tradicional. Es necesario disponer de una base de datos, y manejarla desde el punto de vista del debate burocrático y cívico, para ir garantizando esta adicionalidad, y el gradual aumento en el gasto educacional total.

## 4. Si se incrementa el gasto, ¿En qué se invertirá?

Muchos entrevistados insistieron en que el gasto debería priorizarse con base en la “rentabilidad social” y que de hecho sería importante costear las metas del Plan 2021 y diseñar evaluaciones de impacto del Plan. Algunos llevaron la discusión a un nivel más macro partiendo de la idea de desarrollar un “proyecto de país”. Lo que pueda ser el contenido del “proyecto de país” en sus puntos específicos es debatible, y se seguirá debatiendo, sobre todo en sus aspectos más refinados. Por ejemplo, la distinción entre el rol de la educación técnica versus la general, el rol y ponderación del inglés versus destrezas analíticas y rigurosas en el castellano mismo, y el rol y ponderación de la inversión en pre-primaria versus terciaria, así como otras interrogantes importantes. Independientemente de los puntos más refinados, **debe haber una tarea básica necesaria: asegurar que los niños y niñas aprendan a leer, a escribir, a comunicarse oralmente, desarrollen las operaciones básicas, apliquen las ciencias naturales y sociales y aprendan a vivir como ciudadanos activos.**

Esto parece ser el gran “tronco” educativo que se ha incentivado en todo país exitoso, el resto son detalles. De esta manera, puede decirse que el gran reto en la visión de país está en construir una “clase media cognoscitiva”, como lo muestran las gráficas 3 y 4.

Gráfica 3. Resultados prueba internacional PIRLS 2006



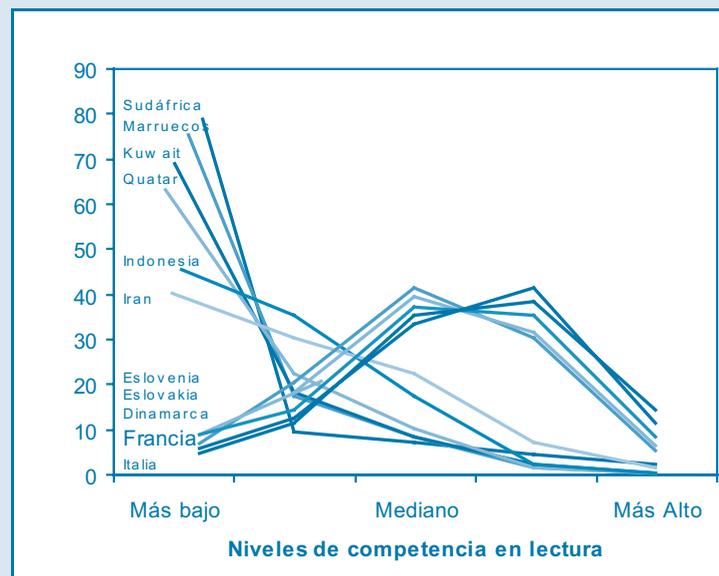
Específicamente, la gráfica 3 muestra, en el eje horizontal, los percentiles de los niños que tomaron la prueba PIRLS sobre progreso en alfabetización en los distintos países. En el eje horizontal se muestran las notas en esta prueba.

**Lo que se constata es que el 5% de los niños con mejores resultados tienen notas que se parecen mucho, entre sí, en todos los países. Pero los niños con resultados más pobres en los países con peores resultados distan muchísimo más de los niños con resultados más pobres en los países con los mejores resultados.**

Es decir, que los países progresan atacando la marginalidad cognoscitiva medible y concreta, y no tolerando la desigualdad por un lado, pero tampoco trabajando con base en una concepción vaga y no-medible de la igualdad.

En la gráfica 4 se muestran, en el eje horizontal, los niveles fijos de logro en la prueba y, en el eje vertical, el porcentaje de los niños que tienen esos logros. Esta gráfica deja ver que los países con menos éxito educativo tienen un alto porcentaje (70% o 75%) de sus niños en los peores niveles. A medida que los países progresan, baja mucho el porcentaje de los niños en los peores niveles, pero no sube en forma equivalente el porcentaje de los niños en los niveles más altos. Lo que aumenta es el bulto central de la distribución, es decir, la “clase media cognoscitiva”. En este sentido, **el reto que algunos países aceptan y logran enfrentar es la creación de esta “clase media cognoscitiva”, con base en sistemas de estandarización, instrucción focalizada y especificada, y apoyo a los maestros. En gran medida estos países se desarrollan económica y socialmente.**

Gráfica 4. Resultados por países prueba internacional PIRLS 2006



Si se prioriza el reto de desarrollar una “clase media cognoscitiva”, la mayoría de los incrementos financieros deben destinarse a aumentar la calidad y disminuir la desigualdad cognoscitiva, independientemente del resto de los puntos más refinados del “proyecto de país”. Algunos argumentarán que es necesario apostar en otros niveles, por ejemplo adecuar la fuerza laboral a X o Y rubro de exportación, pero esto es debatible y menos importante ante la necesidad de disminuir esta brecha cognoscitiva. No significa que no se deba hacer, pero hay que enfatizar el “tronco”, por así decirlo, antes que “las ramas”.

Hay muchas maneras de disminuir la brecha cognoscitiva y, de acuerdo con el estudio de Enero de 2008, es notable que El Salvador está dando grandes pasos para lograrlo.

**Focalizar esfuerzos en el aprendizaje de la lectura en los grados iniciales y asegurar que existan las condiciones básicas para que los maestros dediquen más tiempo a la enseñanza efectiva en el aula son algunas de las alternativas apoyadas por literatura internacional y por experiencias realizadas en otros países cuyas lecciones pueden compartirse si se piensa en su adaptabilidad al contexto salvadoreño.**

## 5. Próximos pasos

A manera de conclusión y de próximos pasos, teniendo en cuenta el resultado de las entrevistas, es necesario afianzar las bases de proyección de costos a largo plazo que correspondan a la visión del Plan 2021 para 16 años. Al tener estas proyecciones se podrán utilizar para “negociar” montos absolutos de financiamiento a largo plazo, **contando con el porcentaje del PIB como referente, pero no necesariamente como meta.**

Si se tienen las bases de proyección de costos de largo plazo, será importante tener bases sobre la “rentabilidad social” de lo que se ha hecho, sobre todo con la intención de desarrollar, mirando hacia el futuro, estrategias y programas evaluables así como criterios de factibilidad. No obstante, la meta principal -la cual no vale la pena debatir mucho- es **apostarle a reducir la marginalidad cognoscitiva en el país.**

El reto financiero puede resolverse, pero requiere una base amplia de consenso y trabajo conjunto. En el caso de El Salvador, una combinación de las alternativas aquí propuestas puede generar algunos beneficios. Sin embargo, vale la pena enfatizar que es necesario evaluar en más detalle las innovaciones financieras propuestas. Desde una perspectiva política, la educación tiene buena reputación no solo por las acciones del MINED, sino también por el consenso sobre su importancia. Estas condiciones crean oportunidades para lograr acuerdos únicos en el contexto político salvadoreño. En vista de lo anterior, como se mencionó en el estudio de Enero de 2008, una opción sería crear un grupo consultivo de alto nivel bipartidista (o representativo de todos los partidos) que introduzca exitosamente reformas fiscales para la educación, basadas en un análisis cuidadoso, y con una gran visibilidad pública de manera que los resultados de su análisis puedan compartirse con la opinión pública y la sociedad civil en general.

## Lista de Siglas y Acrónimos

<b>AED</b>	Academy for Educational Development (Academia para el Desarrollo Educativo)
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CND</b>	Comisión Nacional de Desarrollo
<b>CNE</b>	Cuentas Nacionales de Educación
<b>CP2021</b>	Comisión de Seguimiento al Plan de Educación 2021
<b>EHPM</b>	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
<b>EQUIP2</b>	Education Quality Improvement Program 2 (Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación 2)
<b>FEPADE</b>	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FODES</b>	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
<b>FOSALUD</b>	Fondo de Salud
<b>INSAFORP</b>	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
<b>ITCA</b>	Instituto Técnico Centroamericano
<b>LLECE</b>	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
<b>MINED</b>	Ministerio de Educación de El Salvador
<b>ONG</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>PAES</b>	Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media
<b>PAESITA</b>	Prueba de Logros de Aprendizaje para Educación Básica
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIRLS</b>	Estudio Internacional sobre Progreso Educativo en Alfabetización
<b>PPP</b>	Public and Private Partnership (Alianzas Público Privadas)
<b>RTI</b>	Research Triangle Institute
<b>SERCE</b>	Pruebas de Matemática, Lenguaje y Ciencias del Laboratorio Latinoamericano de la Evaluación de la Calidad de la Educación
<b>TIMSS</b>	Tendencias Internacionales en Matemática y Ciencia
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development, El Salvador (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)

## Bibliografía

**Banco Interamericano de Desarrollo (2005).** *Documento conceptual de proyecto México Programa 3x1.*  
<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=3001&len=>

**Barahona, Bernardo y Trujillo, Carlos (2006).**

*Modelo de evaluación de empresas dedicadas al sector de loterías en Colombia.*

[http://dspace.icesi.edu.co/dspace/bitstream/item/237/1/bbarona\\_ctrujillo\\_loterias.pdf](http://dspace.icesi.edu.co/dspace/bitstream/item/237/1/bbarona_ctrujillo_loterias.pdf)

**Breucop, Alicia (2008).** *La experiencia de la Red Solidaria en El Salvador.*

[http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%20condicionadas/AB\\_El\\_Salvador.pdf](http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%20condicionadas/AB_El_Salvador.pdf)

**Crouch, Luis; Gillies, John y Flórez, Ana (2008).**

*Sostenibilidad y continuidad del Plan 2021: Reflexiones y diálogo.*

*Comisión Nacional de Seguimiento al Plan 2021, USAID. EQUIP2 El Salvador.*

**Castillo, Andrés Mauricio (2008).**

*¿Qué tan in-útil es la contratación de los servicios educativos en Colombia?*

*Educación Compromiso de Todos, Fundación Corona, Colombia.*

**Citigroup (2008).** *Informe de CITIGROUP sobre El Salvador*

[http://www.capitales.com/biblioteca\\_documentos/20071204\\_es.pdf](http://www.capitales.com/biblioteca_documentos/20071204_es.pdf)

**CND (2001).** *Acciones Iniciales del Plan de Nación. Comisión Nacional de Desarrollo, San Salvador.*

**“FOMIN donará 837.000 para educación universitaria en Chile, Colombia y México”**

**(2007, noviembre 15).** <http://www.terra.com/noticias/articulo/html/act1039712.htm>

**Garder, Marie (2008).**

*PRAF de Honduras y Red de Oportunidades en Panamá. Proyecto Diálogo Guatemala.*

[http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%](http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%20condicionadas/MG_HondurasyPanama.pdf)

[20condicionadas/MG\\_HondurasyPanama.pdf](http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%20condicionadas/MG_HondurasyPanama.pdf)

## Bibliografía

**Gallager, Mark; Loría Chaves, Carlos y Mann, Arthur (2000).**

*El Salvador: Guías para una Propuesta de Reforma Tributaria Municipal. Preparado para COMURES. Dev Tech.*

<http://www.devtechsys.com/publications/documents/GO-ESReforma-Gallagher.pdf>

**García Zamora, Rodolfo (2005).**

*La participación cívica y social de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Centro Internacional Woodrow Wilson para Investigadores.*

<http://www.wilsoncenter.org/news/docs/garciazamoraesp.pdf>

**La Nación (2008). Argentina.**

[http://www.lanacion.com.ar/herramientas/printfriendly/printfriendly.asp?nota\\_id=866107](http://www.lanacion.com.ar/herramientas/printfriendly/printfriendly.asp?nota_id=866107)

**Lumni (2008).**

<http://www.lumni.com.co/>

**Manos Unidas por El Salvador (2008). Programa de Remesas.**

[http://www.panamericancommunities.org/portal/alias\\_\\_Rainbow/lang\\_\\_es/tabID\\_\\_3589/DesktopDefault.aspx](http://www.panamericancommunities.org/portal/alias__Rainbow/lang__es/tabID__3589/DesktopDefault.aspx)

**Ministerio de Economía (2006).**

*Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2006. Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), San Salvador.*

**Núñez, Jairo (2008). Política social y transferencias condicionadas.**

[http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%20condicionadas/JN\\_politica\\_social\\_colombia.pdf](http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%20condicionadas/JN_politica_social_colombia.pdf)

**Patrinos, Harry (2006).**

*Las asociaciones público-privadas: la contratación de servicios educacionales en América Latina. Banco Mundial.*

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/236083/D2%5FMW%5FCartagena%5FPPPs%5FPatrinos%5FSP.pdf>

## Bibliografía

---

**Perdomo, Ricardo (2008).**

*Análisis de la sostenibilidad fiscal en El Salvador para el período 2007- 2015.*

**PREAL (2005).** *Alianzas público-privadas en educación el caso de Chile y Colombia*

<http://www.preal.org/busqueda.asp>

**Riveros, Héctor Gabriel (2004).**

*¿Son los bonos educativos un buen o mal instrumento de política? El programa colombiano Paces. Revista Economía y Desarrollo, Volumen 3 Numero 2. Colombia.* <http://www.fuac.edu.co/revista/II/II/cinco.pdf>

**Robles, Marcos (2008).**

*Algunos aspectos del SISBEN colombiano que pueden tenerse en consideración en un programa de TMC en Guatemala.*

[http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%20condicionadas/MR\\_SISBEN\\_colombiano.pdf](http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%20condicionadas/MR_SISBEN_colombiano.pdf)

**Rubio, Fernando (2008).** *Becas de la Niña Quiché. Guatemala.*

[http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%20condicionadas/FR\\_becas\\_y\\_TCE.pdf](http://www.proyectodialogo.org/documents/otras/Transferencias%20condicionadas/FR_becas_y_TCE.pdf),

[http://www.proyectodialogo.org/documents/educacion/estudio\\_mas\\_y\\_mejor\\_educacion.pdf](http://www.proyectodialogo.org/documents/educacion/estudio_mas_y_mejor_educacion.pdf)

**Santillán, Ulfe (2006).** *Destinatarios y usos de remesas. ¿Una oportunidad para las mujeres salvadoreñas?*

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/23668/P23668.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl>

## Anexo 1. Lista de entrevistados y participantes grupales

### Entrevistados

1. Ayala Grimaldi, Eduardo. Secretario. Secretaría Técnica de la Presidencia.
2. Castellanos de Jarquín, Rina. Directora General de Inversión y Crédito Público. Ministerio de Hacienda.
3. Dada Hirezi, Héctor. Diputado. Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto. Asamblea Legislativa.
4. De Sola, Francisco. Vicepresidente. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Comisionado. Comisión de Seguimiento al Plan Nacional de Educación 2021.
5. Gamero, Julio. Presidente. Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto. Asamblea Legislativa.
6. Jiménez, Waldo. Director Asuntos Económicos y Sociales. Asociación Nacional de la Empresa Privada.
7. Lemus Gómez, Rafael Antonio. Asesor Económico. Secretaría Técnica de la Presidencia.
8. López Suárez, Guillermo. Analista.
9. Martínez, Gerson. Secretario. Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto. Asamblea Legislativa.
10. Mercado, Rafael. Viceministro. Ministerio de Hacienda.
11. Navas, Zoila Milagro. Alcaldesa. Antiguo Cuscatlán.
12. Perdomo, Ricardo. Analista.
13. Poma, Ricardo. Presidente. Grupo Poma. Rector. Escuela Superior de Economía y Negocios.
14. Poma, Alejandro. Director Ejecutivo. Fundación Poma. Comisionado. Comisión de Seguimiento al Plan Nacional de Educación 2021.
15. Quezada, Rufino Antonio. Rector. Universidad de El Salvador.
16. Rivas, José Armando. Director General del Presupuesto. Ministerio de Hacienda.
17. Rubio Fabián, Roberto. Director Ejecutivo. Fundación Nacional para el Desarrollo. Comisionado. Comisión Nacional de Desarrollo.
18. Segovia, Alexander. Asesor Económico y Social. Candidato a la Presidencia FMLN.
19. Trigueros, Álvaro. Jefe Sección Macroeconómica. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.

## Participantes grupales

1. Aguilar, Silvia. Directora de Asuntos Jurídicos y Electorales. Comité Ejecutivo Nacional de ARENA (COENA).
2. Guevara, Norma. Síndico. Alcaldía Municipal de San Salvador.
3. Martínez, Gerson. Secretario. Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto. Asamblea Legislativa.
4. López Suárez, Guillermo. Analista.
5. Lardé de Palomo, Anabella. Subsecretaria. Secretaría Técnica de la Presidencia.
6. Guzmán, José Luis. Viceministro. Ministerio de Educación.
7. Meza, Darlyn Xiomara. Ministra. Ministerio de Educación.
8. Loucel, Mauricio. Rector. Universidad Tecnológica. Comisionado. Comisión de Seguimiento al Plan Nacional de Educación 2021.
9. De Barraza, Sandra. Comisionada coordinadora. Comisión Nacional de Desarrollo y Comisión de Seguimiento al Plan Nacional de Educación 2021.
10. Castellanos, Rafael. Presidente. SERVINSA. Comisionado. Comisión de Seguimiento al Plan Nacional de Educación 2021.
11. Poma, Alejandro. Director Ejecutivo. Fundación Poma. Comisionado. Comisión de Seguimiento al Plan Nacional de Educación 2021.

**Integrantes**

- Sandra de Barraza, Coordinadora
- Rafael Castellanos
- Mauricio Loucel
- Roberto Murray Meza
- Alejandro Poma
- Francisco R.R. de Sola

**Mandato Presidencial a la Comisión:**

- Contribuir a que el Plan 2021 se convierta en política de Estado para asegurar su continuidad.
- Generar interés y participación de la ciudadanía en educación
- Dar seguimiento a los avances en el Plan de Educación 2021
- Producir informes periódicos para la Presidencia y la ciudadanía
- Pronunciarse sobre temas estratégicos de educación

**Duración:** 3 años (2008-20011)

**Objetivos generales:**

- Contribuir con la difusión del Plan de Educación 2021 aprovechando distintos canales y actores.
- Construir una red de apoyo al Seguimiento del Plan de Educación 2021 articulando el esfuerzo de instituciones vinculadas a educación y otras instancias que son clave para viabilizar el logro de objetivos y metas.
- Construir apoyo territorial al Plan 2021, involucrando a los actores municipales y clave en el esfuerzo de sostenibilidad y el seguimiento.
- Construir espacios de comunicación y encuentro con instancias de decisión política e institucional para viabilizar la sostenibilidad del Plan 2021.
- Generar conciencia ciudadana sobre la importancia del seguimiento social al logro de objetivos y resultados del Plan de Educación 2021.
- Pronunciarse periódicamente sobre el avance, logros, resultados o desafíos del Plan de Educación 2021.



**Comisión de Seguimiento Plan Nacional de Educación 2021**  
**Edificio Los Fundadores**

(UTEC Nivel 3) 1a. Calle Poniente, entre 19 y 21a. Av. Norte # 1138,  
San Salvador, El Salvador. Teléfono: (503) 2275-8799  
info@comision2021.org • www.comision2021.org