



**ESTADO DE LA NACIÓN**



**ESTADO DE LA EDUCACIÓN**

## **QUINTO INFORME DEL ESTADO DE LA EDUCACIÓN**

### **Incentivos al docente y su vinculación con el desempeño educativo**

José Eduardo Angulo

Marzo 2015



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Quinto Informe Estado de la Educación (2015) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Principales Hallazgos

- ✓ La revisión de la literatura internacional indica que los países se preocupan cada día más por la calidad de la educación y orientan sus esfuerzos a tratar de vincular resultados educativos con desempeño. Para ello incorporan nuevos incentivos (algunos no financieros) e intentan vincular la remuneración de los docentes con resultados.
- ✓ A diferencia de otros países en Costa Rica no existen incentivos explícitos para atraer talento al magisterio. Tampoco para retener y compensar docentes que por sus características podrían resultar muy valiosos en la formación de formadores.
- ✓ El seguimiento de los incentivos y recargos otorgados a los educadores es débil en Costa Rica. Los criterios de asignación de incentivos como el IDS y el zonaje deben ser revisados. Muchos educadores continúan recibiendo zonaje a pesar de que tienen años de estar residiendo en la comunidad rural.
- ✓ Desde una perspectiva operativa la lista de recargos e incentivos que conforman el salario de los educadores resulta amplia y dispersa debido a que distingue por tipo de programa presupuestario, grupo profesional, categoría salarial, tipo de centro educativo, entre otras variables. Sin embargo, cuando se trata de conformar una tipología, con fines analíticos, el espectro se reduce a unas pocas categorías. Unos pocos se pueden llamar incentivos, el grueso son recargos.
- ✓ Con espíritu de incentivo se pueden enumerar la anualidad, la carrera profesional, la dedicación exclusiva y más propiamente IDS y zonaje. El denominado incentivo didáctico se encuentra generalizado y es percibido como parte del salario base. No obstante, la mayoría de los incentivos no son otorgado bajo un criterio de remuneración variable como ocurre otros países donde se vinculan a resultados evaluados periódicamente.
- ✓ Los recargos salariales responden a una lógica de restricción presupuestaria y surgieron históricamente para atender necesidades docentes y administrativas sin necesidad de recurrir a nuevos nombramientos. Por este mecanismo el MEP reconoce tiempo extra de tipo docente, recargo por labores de dirección, coordinación y apoyo administrativo, entre otras necesidades.
- ✓ La mayor parte de los recargos se encuentran ligados al salario base de los educadores. Algunos de ellos son remunerados hasta con un 50% adicional a salario base lo que genera disparidad salarial entre quienes tienen el recargo y entre los que no lo tienen.
- ✓ La lógica del recargo es la que compromete la labor docente del educador y la que resta recursos docentes para comprometerlos con quehaceres extracurriculares, principalmente para labores de dirección, coordinación y apoyo administrativo. No todos los educadores reciben pago por recargos, sin embargo una gran parte de ellos clama por medidas que alivianen las tareas fuera del aula.
- ✓ Cuando se analiza la inversión por estudiante que el sistema destina al pago de recargos e incentivos por tamaño de matrícula del centro educativo surgen disparidades en centros con matrículas similares.

## I. Introducción

El compromiso de la sociedad costarricense con la educación es de muy larga data. Los esfuerzos que culminaron con la Reforma Educativa de Don Mauro iniciaron en la segunda mitad del siglo XIX, hace más de 150 años. Desde muy temprano en su historia republicana Costa Rica entendió que la educación era uno de los insumos fundamentales para el desarrollo de su pueblo y sobre dicha base edificó su política económica y social. El desarrollo educativo es el que ha permitido la integración de su sociedad y el que garantiza su desarrollo económico y el que fortalece su democracia.

Con el pasar del tiempo más países han comprendido que la educación es uno de los insumos fundamentales para el desarrollo. La carrera competitiva de las naciones está haciendo que cada país se preocupe por mejorar su sistema productivo e introduzca mejoras continuas en sus factores de competitividad. En los países de mayor desarrollo relativo, educación es una de las primeras prioridades debido a que su desarrollo condiciona la capacidad que tiene la sociedad para responder al cambio tecnológico y la innovación, con repercusiones determinantes en el desarrollo económico y el bienestar de largo plazo. El esfuerzo que hace la sociedad costarricense y la prioridad con el objetivo educativo no se discuten. Recientemente el país elevó a rango constitucional la obligación de dotar con un 8% del presupuesto nacional al sector educativo público.

Al igual que sucede con la ciencia y la tecnología, la educación está siendo sometida constante cambio e innovación. En su esfuerzo por competir en un mundo cada vez más globalizado los países han estado experimentando con iniciativas y proyectos tendientes a mejorar su resultado educativo, lo cual se debería manifestar directamente en la calidad de formación que recibe la población. Dicha tendencia no debería sorprender dado que en términos económicos el sistema educativo no es más que una función de producción donde se relacionan insumos y producto final y donde es muy pertinente preocuparse por la eficacia y la eficiencia eficacia de los fondos públicos invertidos.

Es claro que la educación es un sistema complejo donde participan variables de todo tipo: sociales, económicas, geográficas y hasta culturales y psicológicas. Además, el producto educativo es un intangible que se materializa en la calidad de la formación que reciben los niños, jóvenes y adultos, altamente dependiente de la calidad y capacidad de los formadores. Para orientar los esfuerzos hacia propósitos específicos y obtener determinados objetivos, las autoridades educativas se las han ingeniado para incorporar elementos de la teoría económica de incentivos y motivar a los docentes para que contribuyan con el mejoramiento de la calidad de ese producto educativo.

La utilización de incentivos para los formadores no es un asunto nuevo y empezó a implementarse como un mecanismo para animar a los maestros a trasladarse a entornos rurales de difícil condición y acceso. Hoy en día existe mayor conciencia de la importancia de un buen desempeño educativo y por tanto ha crecido el interés por revisar los viejos sistemas de incentivos y vincularlos con el desempeño de los estudiantes. Es así como surge la evaluación como

herramienta de gestión, para la detección temprana de los problemas y para la identificación de las necesidades de capacitación de los docentes.

En Costa Rica, al igual que ha sucedido en otros países, el sistema de incentivos que utiliza el sector educativo público es una obra que se ha ido construyendo a lo largo décadas y como tal obedece a múltiples motivaciones y preocupaciones, no todas coincidentes y de una misma orientación. Es en este contexto que resulta muy legítimo pensar en la necesidad de una revisión profunda de dicho sistema, especialmente en momentos en donde la sociedad costarricense incrementó el límite presupuestario constitucional a la educación y donde es natural solicitar mayor vinculación entre inversión presupuestaria y resultados educativos.

El tema de los incentivos se encuentra en el centro de la preocupación por mejorar los resultados y el desempeño de los estudiantes y coloca al docente como la pieza clave para el logro de dicha transformación. Esta es la primera vez que el Estado de la Educación aborda el tema de los incentivos a docentes. La investigación es por tanto pionera y de naturaleza exploratoria y fue aplicada a la educación general básica y el ciclo diversificado.

El primer objetivo de la investigación tiene que ver con el entendimiento de la lógica y relevancia de los incentivos que se utilizan en Costa Rica para motivar al docente a lograr determinados objetivos educativos. Es muy importante cuantificar el costo del sistema y valorar si la batería de incentivos de la educación costarricense persigue objetivos similares a los de la preocupación internacional o si por el contrario existe des-alineamiento. También interesa entender el uso que otros sistemas educativos están dando a las herramientas de evaluación en su afán por identificar necesidades de capacitación y como la evaluación está siendo utilizada para premiar el desempeño del docente.

## **II. Objetivos de investigación**

Los objetivos de este primer abordaje al tema de los incentivos y recargos utilizados por el sistema educativo público costarricense son muy concretos:

1. Realizar una descripción de los componentes de la estructura salarial de los docentes en Costa Rica, incluyendo los incentivos y recargos vigentes al 2014.
2. Cuantificar el peso relativo de los incentivos y recargos tanto en el presupuesto del MEP como en número de docentes beneficiarios.
3. Proponer una tipología de incentivos que permita caracterizar el esquema vigente y su distribución.
4. Revisar prácticas internacionales exitosas en materia de incentivos y sugerir líneas de acción.

## **III. Tratamiento conceptual entre incentivo y recargo**

En los objetivos de la investigación fueron introducidos dos conceptos que conviene definir y clarificar antes de continuar con el desarrollo del documento, se trata de los términos incentivo y recargo.

Por definición incentivo, del latín *incentivus*, es aquello que mueve a desear o hacer algo; puede tratarse de algo material como el dinero o de un intangible, la simple voluntad de dar o de obtener una satisfacción.

En economía un incentivo se asocia a un estímulo que se ofrece a un individuo, una empresa o un sector con el propósito de que incremente su producción o mejore su rendimiento. Es muy importante entender que el incentivo es la recompensa que se ofrece por lograr una determinada meta en un determinado tiempo. En ventas resulta muy claro asociar una recompensa monetaria por alcanzar o sobrepasar una determinada cuota, muchas veces mensual.

La naturaleza humana suele responder a incentivos y las motivaciones de las personas suelen estar ocultas a nivel del inconsciente. Cada vez que un individuo realiza una determinada actividad la emprende con un determinado fin y es la recompensa o satisfacción la que moviliza dicho accionar. De allí la importancia de entender la conducta humana a la hora de diseñar un programa de incentivos.

El incentivo es una estimulación que se otorga a un individuo o a un grupo de individuos por un desempeño extraordinario, con la clara intención de que se esfuercen por mantenerlo. Por diseño los incentivos no pueden ser permanentes, la propia naturaleza humana necesita motivar el sentido del deseo y del logro. Es por ello que los programas de incentivos son campañas sistemáticas que utilizan las organizaciones para promocionar ciertas acciones y hábitos, todos tendientes a encausar a los participantes hacia un determinado fin u objetivo. Ningún programa de incentivos se diseña sin la capacidad para medir sus resultados obtenidos, a cada uno de los objetivos específicos se le asocia una determinada recompensa y la misma es otorgada en función del cumplimiento de una determinada métrica.

La semántica propia del término incentivo puede propiciar confusión y asemejar su significado al del recargo. Por ejemplo, una de las acepciones de incentivo indica que es “el premio o gratificación económica que se le ofrece o entrega a una persona para que trabaje más o consiga un mejor resultado en una acción o en una actividad”. (Diccionario Manual de la Lengua Española Vox. © 2007 Larousse Editorial, S.L.).

El término recargo involucra la compensación económica por haber trabajado más horas o por realizar tareas más allá de la responsabilidad contractual. Si el trabajador laboró más horas se le deben pagar horas extras. La diferencia con el término incentivo es sutil pero profunda. En ambos casos podría existir pago adicional asociado, sin embargo en el caso del recargo se apela a “la cantidad de dinero que debe pagarse de más como consecuencia de este aumento”. Por su parte el incentivo apela más a la voluntad y convicción del individuo o grupo de individuos para contribuir con una determinada causa. Incluso su recompensa podría resultar no monetaria.

En fin, la distinción entre incentivo y recargo es relevante más adelante en este documento, especialmente a la hora de analizar la manera en que se determina el pago al educador. Algunos de los componentes del salario se van a parecer más a la figura del recargo, a otros si se les puede colocar término incentivo.

#### **IV. Experiencia internacional en materia de incentivos a la educación**

La calidad del sistema educativo de un país revela su competitividad, de ahí que la educación resulte una prioridad a nivel global y cada día sea mayor la atención que los sistemas educativos ponen al tema de los incentivos y su relación con el desempeño. La importancia de la educación para la competitividad internacional también se refleja en el uso que los países hacen de las evaluaciones internacionales y de los estudios internacionales de referencia para comparar el desempeño de sus alumnos con el de otros.

La revisión de la literatura internacional revela que la preocupación de los países gira en torno a objetivos muy concretos que tienen que ver con la manera de atraer el talento joven al magisterio, motivar la formación de educadores en asignaturas escasas, llevar buenos educadores a entornos difíciles, tanto rurales como urbanos, y aprovechar la experiencia formativa de los buenos educadores para capacitar a los que ingresan al sistema, todo con el claro propósito de elevar la calidad de la educación que reciben los niños, jóvenes y también los adultos.

La preocupación internacional en materia educativa no solo es por atraer los mejores docentes al sistema educativo y mantenerlos capacitados, al final lo más relevante es el impacto que toda esta dotación de recurso humano tiene sobre la calidad de la educación. Por lo tanto, no debe resultar extraño que los países estén poniendo especial atención y esfuerzo en el desarrollo de indicadores cuantificables que permitan vincular insumo con producto y a la introducción de mecanismos de evaluación<sup>1</sup> ligados con el desempeño. El propósito de estos sistemas de evaluación, es identificar las fortalezas y debilidades de los maestros de acuerdo con el modelo aceptado de enseñanza y proporcionar desarrollo profesional e instrucción para ayudar a los docentes a mejorar su desempeño.

Una revisión de las prácticas en los países de la OCDE muestra que las diferentes dimensiones de calidad docente pueden ser evaluadas por una variedad de instrumentos<sup>2</sup>, desde evaluación externa de maestros para lograr su acreditación, normas y procesos de evaluación estructurados, procesos de evaluación estandarizados y realizados mediante observación directa de la práctica en la clase, revisión de la documentación preparada por el maestro hasta entrevistas estructuradas con evaluadores capacitados.

Los países siguen intentando con sistemas de remuneración, compensación, evaluación e incentivos para asegurar que se seleccione, motive, recompense e incentive a los maestros eficaces. Los maestros eficaces tienen efectos

---

<sup>1</sup> En estados Unidos el sistema de evaluación de maestros contempla evaluaciones externas que abarcan tanto la certificación del Consejo Nacional de Estándares Profesionales de Enseñanza (NBPTS) y como el examen PRAXIS III. El NBPTS creó normas y procesos de evaluación para los maestros con exámenes del contenido y el conocimiento pedagógico de los docentes, así como ejemplos de enseñanza. El PRAXIS III es un proceso de evaluación desarrollado por el Servicio de Pruebas Educativas (ETS) que realiza observación directa de la práctica en la clase, revisión de la documentación preparada por el maestro y entrevistas estructuradas con evaluadores capacitados.

<sup>2</sup> Calificaciones de evaluaciones estandarizadas de los estudiantes, observación en la clase, calificaciones generadas por los estudiantes, calificaciones de colegas, calificaciones del director y/o administrador de la escuela, autoevaluación, entrevistas a maestros y portafolios, calificaciones de padres de familia, exámenes basados en la competencia y otras medidas indirectas (OCDE, 2009b).

importantes en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y pueden además permitir a los alumnos en desventaja económica alcanzar niveles de logro comparables a los de sus pares (Hanushek, 1992; Sanders y Rivers, 1996; Rivkin et al., 2001).

Dejar el actual sistema de remuneración y pasar a uno nuevo no va a ser tarea fácil. El tabulador único para sueldos ha sido la forma dominante de compensación para los maestros en el mundo durante más de medio siglo. Basado en los títulos obtenidos y en los años de experiencia, el tabulador único para sueldos proporciona un sueldo seguro con pequeños aumentos anuales por permanecer en el trabajo, independientemente de la calidad del desempeño del docente.

La experiencia internacional indica que son muchos los países que están introduciendo incentivos en sus programas de remuneración, pero muy pocos los que se han aventurado a reemplazar su sistema de remuneración. El sistema de escuelas públicas de Denver desarrolló un programa en colaboración con el sindicato magisterial y las autoridades administrativas del distrito, financiado por un excedente fiscal a largo plazo que se colocó en un fideicomiso. Se introdujeron nuevos componentes opcionales seleccionados por el maestro como mayores conocimientos y habilidades, disposición a enseñar en entornos difíciles y en asignaturas de escasez de maestros, así como resultados de las calificaciones de los estudiantes en exámenes y evaluaciones anuales. El estado de Minnesota también desarrolló un sistema de compensación de calidad para maestros en colaboración con la convención colectiva de los maestros.

El estado de Minnesota desarrolló un sistema de Compensación de Calidad para Maestros que permitía a los distritos escolares, en colaboración con la organización exclusiva de negociación colectiva de los maestros, designar un nuevo tabulador de sueldos con base en los componentes requeridos. El nuevo tabulador basa al menos del 60% de los incrementos salariales en el desempeño de los maestros, medido por evaluaciones estandarizadas de toda la escuela, logro de los estudiantes y evaluaciones objetivas de los maestros.

Para los propósitos de este documento se han identificado incentivos, extraídos de la literatura, los cuales deberían servir, primero, para entender el centro de la preocupación internacional y luego para ayudar a construir una tipificación que permita medir el grado de alineamiento del sistema de incentivos costarricense, y valorar si las preocupaciones locales resultan convergentes con las del contexto internacional.

### **Fomento de la formación magisterial**

Existe gran interés por atraer el mejor talento en formación y vincularlo directamente con el magisterio. En muchos países la profesión docente no necesariamente es la mejor pagada y ésta compite con el resto de las ocupaciones. Los sistemas de educación brindan incentivos a los estudiantes universitarios de primer ingreso y también, a quienes decidan cambiar de carrera, con el objetivo de atraerlos al mercado de la educación. Para lograrlo ofrecen becas y facilidades financieras a los nuevos prospectos.

La implementación de estos incentivos conlleva desafíos y riesgos y tienen implícito un importante costo financiero para el sistema. Los jóvenes

beneficiarios de los programas no siempre terminan en la profesión docente. Los programas abordan este desafío mediante el repago de los beneficios, a menos que el maestro permanezca enseñando un número pactado de años, que por lo regular oscila entre tres y cinco años. Las ayudas varían desde exención de matrícula y viáticos hasta becas y ayudas financieras y las mismas también se vinculan a múltiples objetivos (estudiar educación, estudiar una carrera con escasez de maestros o enseñar en un determinado entorno, frecuentemente rural.

**Tabla 1**  
**Atracción de estudiantes al magisterio**

País	Estudiar Educación	Enseñar en Escuela Rural	Carrera con escasez de maestros	Compromiso o contractual	Tipo de Incentivo
Australia	Aumentar el número de jóvenes que se preparan como maestros.	compromiso de enseñar en escuela rural	Matemáticas, ciencias y tecnología	2 años	El Departamento de Educación y Formación de Australia Occidental proporciona una <u>beca</u> de AUD 10.000 en su último año de estudios.
Inglaterra	Estudiar asignatura identificada como un área nacional de escasez de maestros.		El Programa de Apoyo para Asignaturas con escasez de maestros.		El Programa de Apoyo para Asignaturas con Escasez de Maestros proporciona hasta <u>GBP 5.000</u> a alumnos que enfrentan dificultades financieras y que estudian una asignatura de secundaria identificada como un área nacional de escasez de maestros.
Chile	Alumnos talentosos en formación magisterial		Ciencias, inglés, lengua y educación primaria.	Compromiso de enseñar durante 3 años	Alumnos talentosos en formación magisterial pueden recibir una <u>beca</u> que cubre toda su colegiatura.
Uruguay	A todos los estudiantes de formación magisterial.	Viáticos a alumnos talentosos de entornos desfavorecidos.			Proporciona <u>matrícula</u> gratuita a todos los estudiantes de formación magisterial y <u>viáticos</u> con el fin de atraer a estos programas a alumnos talentosos de entornos desfavorecidos.
Singapur	Estudiar educación y obtener titulación.			El maestro que no termine el programa paga daños e intereses	<u>Matrícula</u> gratuita a los candidatos a maestros, <u>beca</u> mensual para los candidatos a bachiller y <u>sueldo</u> mensual igual a un graduado universitario para los que entren al programa de posgrado.
USA	Atraer a estudiantes de formación magisterial de	Escuelas a las que es difícil dotar personal.	Condonación de maestros de matemáticas		Programas federales y estatales ofrecen <u>becas</u> y <u>préstamos</u> para atraer a estudiantes de formación



	alto desempeño		, ciencias o educación especial.		magisterial de alto desempeño a asignaturas de escasez de maestros o a escuelas a las que es difícil dotar personal. El Programa Stafford Loan condona \$17,500 de préstamos a maestros de matemática, ciencias y educación especial
--	----------------	--	----------------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE 2009

## Enseñanza de asignaturas con escasez de maestros

A nivel global los sistemas educativos enfrentan una constante dificultad para ubicar educadores en lenguas e idiomas extranjeros, matemáticas, ciencias, tecnología y educación especial. Para llenar este vacío, se ha optado por ofrecer incentivos y compensación adicional al salario anual de los maestros que se especializan en estas asignaturas, denominadas asignaturas con escasez. Nuevamente la causa de este faltante de oferta tiene connotación económica y obedece a diferencias salariales persistentes entre el sector público y privado.

**Tabla 2**  
**Atracción de profesores para enseñar asignaturas escasas**

País	Enseñanza de asignaturas con escasez de maestros	Compromiso contractual	Criterio otorgamiento	Tipo de incentivo
USA	Matemática y ciencias	Permanecer en el distrito durante al menos cuatro años	Firma del contrato	Utah ofrece <u>bono</u> de USD 5.000 con la firma del contrato para los maestros de matemáticas y ciencias que permanecen en el distrito durante al menos cuatro años (National Council on Teacher Quality, 2008). Muchos distritos escolares de EUA ofrecen remuneraciones adicionales de USD 1.500 a USD 3.000 a los profesores en áreas de escasez de maestros.
OCDE	Enseñar en la lengua nativa en Australia e Irlanda o enseñar francés en Bruselas.		Permanencia	Los sistemas escolares han desarrollado incentivos financieros para atraer y conservar a profesores en áreas de escasez de maestros (Sclafani y Tucker, 2006)
Inglaterra	Maestros de matemáticas, ciencias, educación especial y tecnología		Permanencia	Condonación de préstamos para maestros de matemáticas, ciencias, educación especial y tecnología. Pago de todos los gastos de matrícula de la formación magisterial hasta por GBP 16.000 durante 10 años de enseñanza.
Suiza	Enseñar materias que enfrentan escasez de maestros.		Compromiso contractual	St. Gallen es el único cantón de Suiza que brinda <u>asignaciones salariales</u> por enseñar materias que enfrentan escasez de maestros.

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE 2009

La aplicación de los incentivos varía de país en país. En Inglaterra, por ejemplo, se condonan las deudas de los maestros que se dediquen a la enseñanza de dichas materias y que pacten un compromiso contractual. En el caso de Suiza no se establece un compromiso contractual de tiempo definido y el incentivo se concentra en una serie de asignaciones salariales adicionales. El grado de escasez es a veces tan severo que los sistemas educativos se están inclinando por la compensación incremental, sin exigir mayor cosa a cambio. En un estudio de la OECD del 2003, los directores indicaron que el 30% de los estudiantes asistían a centros donde escaseaban docentes.

### Enseñanza en entornos difíciles

Las condiciones geográficas y sociales de los países propician la generación de entornos problemáticos donde al sistema educativo se le hace complejo llevar educadores, sea por un asunto meramente de lejanía, lo cual es típico en zonas rurales, o por condiciones de criminalidad e inseguridad personal, frecuentes en las grandes concentraciones urbanas. La consecuencia directa se manifiesta en una oferta deficiente de docentes dispuestos a enseñar en dichos entornos. La práctica internacional apela al ofrecimiento de incentivos compensatorios para vencer la resistencia del docente a enseñar en entornos difíciles u hostiles.

**Tabla 3**  
**Atracción de docentes a entornos lejanos**

País	Entornos lejanos	Criterio otorgamiento	Tipo de incentivo
Australia	Zonas alejadas de Queenslad	Laborar y permanecer en el puesto	<u>Premios en efectivo</u> de hasta AUD 5.000 para que el maestro viaje a una zona metropolitana de compras o para visitar a su familia, así como reconocimientos por permanecer en el puesto de hasta AUD 5.000 al año.
Dinamarca	Zonas lejanas y escasamente pobladas	Laborar en zonas alejadas y poco pobladas	Alojamiento gratuito, computadora personal para el hogar y acceso a clubes de compras al mayoreo.
Irlanda	Islas lejanas	Laborar en escuelas lejanas	Asignación anual de EUR 1.321 a maestros de escuela en islas lejanas.
N. Zelanda	Escuelas designadas como de alta prioridad	Contratación y permanencia	Subvención de Oferta de Maestros de Alta Prioridad de NZD 2.500 por enseñar en escuelas designadas como necesitadas de ayuda especial en contratación y conservación de profesores.
Canadá	Provincia lejana		Nunavit ofrece incentivos significativos a los maestros de sus comunidades que oscilan entre CAD 12.100 a CAD 28.350 al año y bono diario para vivienda de CAD 50 a CAD 75.
Corea y China	Zonas alejadas	Servicio en escuelas alejadas	El servicio en escuelas lejanas es <u>prerrequisito para el ascenso</u> , los docentes que imparten clases en esas escuelas obtiene créditos para el ascenso a puestos de maestros de alto nivel o subdirectores.
Chile	Zonas distantes o en aislamiento y pobreza	Enseñar en entornos difíciles	Proporciona <u>incentivos geográficos</u> de hasta 30% de su sueldo anual por trabajar en zonas distantes de las zonas

			urbanas o que representan aislamiento geográfico, pobreza extrema o difícil acceso.
Perú	Zona rural	Nombramiento en zona rural	Bonos rurales con alrededor de 20 incentivos y bonos que suman al sueldo básico y que pueden representar hasta el 95% del salario total. El docente conserva el bono aunque la escuela ya no califique o si el maestro es transferido a escuela no rural.
Bolivia	Área rural pobre	Enseñar en escuelas rurales, provinciales o rurales. Permanencia en el Área Rural Pobre	Compleja matriz de designaciones de escuelas urbanas, provinciales y rurales por credenciales obtenidas en los programas de formación magisterial y antigüedad. Enseñar en una escuela rural proporciona un aumento de 20% para cada categoría de escuela. El Incentivo a la Permanencia en el Área Rural Pobre (IPR) un incentivo rural permanente, proporciona un aumento de cerca de 10% del pago base mensual por enseñar y permanecer en zonas rurales pobres.

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE 2009

El reto para el sistema educativo es tanto, atraer a los docentes como mantenerlos enseñando. Es por ello que los incentivos no sólo se limitan al sobresueldo económico, bonos por contratación y premios en efectivo mientras permanezca enseñando, también se ofrecen facilidades de vivienda, gastos de mudanza, bonos de contratación y hasta condonación de préstamos. Los sobresueldos pueden hasta duplicar el salario del docente. Un caso que llama la atención es el Corea y China, donde enseñar en estos entornos difíciles no es recompensado en forma económica, pero representa un prerrequisito para ascender en la escala de puestos del magisterio.

**Tabla 4**  
**Atracción de docentes a entornos urbanos y suburbanos que atienden alumnos desfavorecidos**

País	Entornos lejanos	Criterio otorgamiento	Tipo de incentivo
Francia	Escuelas de los suburbios de París	maestros experimentados que atienden a alumnos desfavorecidos	Puestos prioritarios que proporcionan beneficios adicionales con respecto a la colocación, formación y progreso en su carrera.
N Zelandia	Escuelas prioritarias	Contrato de 3 años	Incentivos por Dotación de Personal de NZD 1.000 para los maestros que enseñen hasta por tres años en escuelas designadas por la Secretaría de Educación como escuelas prioritarias.
Arkansas	Escuelas con problemas de personal	Contrato laboral	Remuneración de USD 4.000 por el primer año, USD 3.000 por los siguientes 2 años y USD 2.000 al año a partir del cuarto año.
Carolina del Norte	30 escuelas con mayores problemas de personal	Contrato laboral	Asignaciones para contratación y conservación que oscilaban entre USD 2.500 para maestros de escuela primaria y USD 10.000 para profesores de álgebra.

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE 2009

## Acreditación de conocimientos y habilidades

Para lograr mejoras significativas en la calidad de la educación es requisito fundamental el diseño de incentivos que fomenten la mejora continua de las competencias de los educadores. Este tipo de incentivos van más allá de los tradicionales reconocimientos de títulos y años de experiencia. Los docentes están expuestos a retos crecientes como consecuencia del cambio vertiginoso que propicia la actual sociedad de información. Los nuevos esquemas obligan al docente a una constante actualización y contrario al paradigma anterior, los actuales sistemas de incentivos demandan demostrar conocimientos y habilidades, sea mediante exámenes externos o evaluaciones de sus pares, basadas en un modelo de eficacia magisterial seleccionado por el sistema escolar.

En los programas de conocimiento y habilidades parte de la compensación es variable y los docentes pueden recibir el incentivo adicional por un solo año o por varios años, antes de que se requiera su renovación o acreditación. En Australia y Nueva Zelandia el otorgamiento del incentivo se vincula a la disposición y capacidad de los docentes para brindar tutoría y contribuir con el desarrollo profesional de otros colegas. El incentivo es tan relevante que hasta se premia con reducir los deberes docentes en pro de la formación de formadores.

**Tabla 5**  
**Acreditación de conocimientos y habilidades**

País	Método	Criterio otorgamiento	Tipo de incentivo
USA	Evaluaciones externas, como las del NBPTS o PRAXIS III o evaluaciones basadas en la escuela a partir de herramientas de evaluación expresamente diseñadas.	Aprobar la evaluación externa	Compensación adicional
Chile	Evaluación individual utilizando el Marco para la Buena Enseñanza. No se basa en la calificación de pruebas de los estudiantes.	Evaluación individual. El docente conserva el incentivo con evaluaciones satisfactorias	Incentivo a la Excelencia Pedagógica para los maestros excelentes.
Alemania	Evaluación del desempeño.	Aprobar la evaluación	Avanzar más rápido por los niveles salariales
Holanda	Consejos escolares locales establecen sistemas de gestión que incluyen oportunidades para que un número limitado de maestros.	Escuela decide condiciones bajo las cuales concede dichos bonos o subvenciones y cuánto dinero está dispuesta a gastar.	Bonos y subvenciones. Avanzar a una escala más alta de sueldos o a mayor rapidez de ascenso en su escala actual
Singapur	Evaluación anual	Aprobar la evaluación. Maestros como evaluadores toman la evaluación muy en serio como parte del objetivo continuo de mejora.	Bonos equivalentes a uno y a tres meses de sueldo

Suiza	Los maestros deben terminar con éxito las evaluaciones propias y externas antes de avanzar a la siguiente etapa de la escala de salarios.	Terminar con éxito evaluación interna y externa	Compensación adicional
Reino Unido	Los estándares son: conocimientos y entendimiento (un estándar), enseñanza y evaluación (tres estándares), avance de los alumnos (un estándar), eficacia profesional más amplia (dos estándares) y características profesionales (un estándar).	Aprobar los estándares	Puede llegarse a la parte superior de la escala de salarios en cinco escalones, en un tiempo considerablemente menor que en otros países

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE 2009

## Fomento del uso eficiente del tiempo del docente

La utilización eficiente del tiempo del docente conlleva múltiples beneficios para el sistema educativo y, a su vez, se presenta como un incentivo para el educador. Disposición a realizar estudios adicionales en el país y en el extranjero, enseñar en una escuela independiente o extranjera, o trabajar en el sector privado para aprender más acerca de las aplicaciones de los conocimientos y habilidades educativas, se perfilan como los criterios que hacen a los maestros merecedores de incentivos.

**Tabla 6**  
**Uso eficiente del tiempo del docente**

País	Descripción del incentivo	Tipo de incentivo
USA	En algunos distritos escolares permiten a los maestros diferir una parte de su sueldo cada año para programar una licencia con goce de sueldo más adelante. Esta licencia puede ser utilizada para fines de estudio o para viajar a aprender acerca de otros sistemas educativos.	Licencia con goce de sueldo
Singapur	Utilizar el tiempo del maestro de manera que beneficie el sistema educativo del país	Acumular un mes de sueldo completo hasta 12 meses
Noruega	Algunos distritos locales permiten a los veteranos reducir su tiempo de enseñanza y su tiempo de trabajo para participar en actividades de desarrollo profesional, dar tutoría a maestros nuevos, desarrollar currículo y dar asesoría a otras escuelas.	Reducir su tiempo de enseñanza y de trabajo
Alemania	Brandesburgo permite a los profesores reducir su tiempo de enseñanza en 50% por una reducción de sueldo de 20%, oportunidad que acepta cerca de 10% de los maestros.	Reducir su tiempo de trabajo en un 50% y su paga en 20%
Holanda	Para retener a los maestros más experimentados permite que aquellos con más de 52 años de edad soliciten una reducción en un programa de deberes por una reducción más pequeña de su sueldo. Por ejemplo, un docente que tiene que tiene 52-55 años de edad puede reducir sus	Reducción de deberes por una reducción más pequeña de sueldo

	horas de trabajo en 10% por una reducción salarial de 2,5% para maestros que tienen 56 años de edad o más, la reducción es de 20% en el tiempo por una reducción salarial de 5%.	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE 2009

En países como Noruega la preocupación por la formación de los nuevos formadores es tal que se brindan incentivos a los docentes que están dispuestos a capacitar a maestros nuevos o a impartir asesorías en otras escuelas. El premio a cambio es la reducción del tiempo de enseñanza y de trabajo. En Holanda hay un marcado interés por retener a los maestros experimentados mayores de 52 años. A ellos se les compensa con una importante reducción de deberes a cambio de una leve merma en su paga. En Inglaterra es posible ascender renunciando a labores de tipo administrativo.

**Tabla 7**  
**Pago por responsabilidades educativas adicionales**

Países	Descripción del incentivo
Australia	En 1990, el Comité Escolar del Consejo Nacional de Empleo, Educación, y Formación, recomendó la creación de una clasificación nacional, Maestros con Habilidades Avanzadas (AST). Nueva Gales del Sur comenzó el programa en 1992, seleccionando AST con base en sus contribuciones al desarrollo profesional de otros maestros, el desarrollo del currículo, el progreso de los estudiantes y la participación en la mejora de los resultados educativos de éstos, así como el apoyo a los maestros principiantes en su desempeño de clase.
Inglaterra	En 1998 el gobierno creó el programa de Maestros con designación AST para proporcionar una trayectoria de carrera a maestros excelentes que no deseaban dejar el aula para sumir puestos administrativos.
Holanda	Los maestros experimentados pueden asumir una función diferente como Plus Teacher (Maestro de Nivel Superior), reemplazando a colegas enfermos y también instruyendo a maestros principiantes mientras están en la escuela y recibir un bono por asumir estas responsabilidades.
Nueva Zelandia	Cada escuela secundaria puede nombrar a un maestro especialista que recibe un sueldo adicional de NZD 6.300 y una reducción de cuatro u ocho horas de deberes docentes a la semana, según el tamaño de la escuela, por asumir responsabilidades por el desarrollo profesional y la tutoría de otros maestros.

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE 2009

### **Incentivos ligados al desempeño**

Eficiencia en el uso de los recursos y calidad de la educación son las máximas preocupaciones y aspiraciones de cualquier sistema educativo. Durante los últimos 20 años, muchos países y estados han venido desarrollando sistemas a gran escala que evalúan el desempeño de todos los estudiantes, en sustitución de los antiguos mecanismos que utilizaban una muestra representativa de estudiantes. Esto ha generado una oportunidad sin precedentes para el sistema educativo, debido a que permite cuantificar el vínculo entre el rendimiento de los

estudiantes y la eficacia de los docentes y por tanto, establecer sistemas de compensación asociados con el desempeño.

En algunos distritos educativos de Estados Unidos, el resultado de las pruebas estatales está siendo vinculado a la compensación de los docentes. En Brasil a los docentes que cumplen o exceden sus objetivos de desempeño son recompensados con un adicional de tres meses de sueldo. En Inglaterra se experimenta con gestión de desempeño del centro educativo y bonificación compartida.

**Tabla 8**  
**Incentivos ligados al desempeño**

País/ Estado	Desempeño medido con pruebas externas	Descripción del incentivo	Tipo de incentivo
USA	Pruebas estatales y publicación de resultados	De conformidad con la ley Ningún Niño se queda atrás de 2002 se crearon sistemas estatales de pruebas y se publican los resultados. Esta base de datos permite conectar escuelas y maestros con los resultados de los alumnos en sus pruebas.	Compensación adicional
Brasil	Cumplir o exceder los objetivos de desempeño	Sistema de incentivos por desempeño que premia a los equipos escolares por cumplir o exceder los objetivos (logro de los estudiantes, matrícula, tasas de graduación y de abandono, así como la asistencia y estabilidad de los profesores). Los maestros de escuelas que cumplen con todos sus objetivos reciben hasta 3 meses adicionales de sueldo, con el pago proporcional a los niveles de logro de la escuela.	Hasta 3 meses adicionales de sueldo
Inglaterra	Cumplir o exceder las metas de gestión de la escuela	Como parte de su sistema de gestión del desempeño estableció el Programa de Reconocimiento por Logro Escolar que otorga bonos compartidos por todos los maestros de las escuelas que han demostrado un gran logro o una mejora rápida. Cerca de 30% de las escuelas se identifican cada año para recibir premios.	Bonos compartidos por todos los maestros
Alaska	Exceder las metas de los exámenes estatales	Programa de Incentivos por Desempeño para Escuelas Públicas que premia a las escuelas que promedian un avance de más de un año en lectura, escritura y matemáticas de los estudiantes tal como se miden en los exámenes estatales. Los miembros del personal reciben recompensas que oscilan entre USD 2.500 y USD 5.500 para el personal certificado, y entre USD 1.000 y USD 2.500 para el personal no certificado, dependiendo del exceso logrado sobre la meta.	Recompensas
Texas	Ubicarse en el tercio superior del programa de rendición de cuentas	En el 2006 se creó y financió el mayor programa de incentivos para maestros del país, el Reconocimiento de Texas al Educador de Excelencia. Primero, la Beca del Gobernador para el Educador de Excelencia que proporciona subvenciones de tres años a 99 escuelas que se encuentran en el tercio superior de escuelas que atienden a estudiantes desfavorecidos y que reciben una calificación del sistema de rendición de cuentas de ejemplar o reconocida. El segundo componente es el Programa Beca para el Educador de Excelencia de Texas que otorga incentivos a los profesores que trabajan en	Premio del Gobernador; Premio del Estado; Premio del Distrito

		escuelas que atienden a proporciones de estudiantes desfavorecidos, los cuales se ubican en la mitad superior de la distribución del estado y que han conseguido puntuaciones altas o bien, una gran mejora de las calificaciones en las pruebas de rendición de cuentas del estado. El tercer componente es el de Premios del Distrito para la Excelencia del Docente y requirió que los distritos desarrollaran e implementaran un plan de reconocimientos para todo el distrito o para algunas escuelas.	
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE 2009

El programa de incentivos por conocimientos y habilidades se enfoca en la mejora continua de las competencias del maestro, las cuales se encuentran altamente correlacionadas con mejor desempeño de los alumnos. Reconoce que los maestros que desarrollan nuevos conocimientos y habilidades a lo largo de su carrera deben incentivarse previa comprobación clara de los logros.

### Incentivos para la permanencia y profesionalización

Al sistema educativo no solo le interesa atraer nuevos maestros al magisterio. También es preocupación brindar las mejores condiciones para el desarrollo de los actuales docentes y motivarlos para que no abandonen la docencia. En Inglaterra la preocupación del programa dirigido a maestros prometedores apunta a recompensar la permanencia y el liderazgo. Por su parte, en Singapur los incentivos se apuntan para contrarrestar el abandono de la profesión docente, con pagos por permanencia al retiro, superiores a los del resto de la seguridad social.

**Tabla 9**

### Incentivos para la permanencia y profesionalización

País	Descripción del Incentivo
Inglaterra	Proporciona un Programa de Enseñanza de Vía Rápida diseñado para alentar y desarrollar a los maestros nuevos prometedores con potencial de liderazgo. Los maestros de Vía Rápida reciben un incentivo por permanencia anual de GBP 2.000 por cada año de participación en el programa, así como instrucción, tutoría y participación en actividades de desarrollo de liderazgo. La meta es alentar a los maestros identificados a avanzar a puestos de liderazgo en un tiempo menor del usual. En 2003, desarrolló un programa Elevando Los Estándares y Atacando la Carga de Trabajo (Teacher Development Authority, 2003) para mejorar las condiciones de trabajo de los maestros. El propósito del programa fue asegurar mejores ambientes de aprendizaje para los estudiantes y un mejor ambiente de trabajo para los profesores.
Singapur	Creó el Programa de Continuidad, Experiencia y Compromiso para contraatacar el abandono de la profesión docente. El programa proporciona pagos por permanencia al retiro de los maestros, por encima de los del sistema de seguridad social disponibles para todos los empleados. En la actualidad tiene un índice de conservación de maestros de 97%. Brinda reembolsos de SGD 400-700 al año por gastos incurridos para mejorar sus conocimientos y habilidades. Los profesores pueden tomar cursos de un idioma extranjero o de computación, integrarse a organizaciones profesionales, suscribirse a publicaciones periódicas o participar en actividades para aumentar su conciencia cultural.



Fuente: Elaboración propia con información de OCDE 2009.

## **Incentivos no financieros**

Una serie de incentivos no financieros complementan el conjunto de incentivos monetarios anteriormente presentados, todos con el objetivo de contribuir con la consecución de mejores resultados en los sistemas educativos a nivel mundial. Dentro de este tipo de incentivos no financieros se destacan el reconocimiento y el prestigio, la gratificación de la motivación intrínseca, la estabilidad laboral, las condiciones de trabajo con recursos y apoyo adecuados, entre otros. En Inglaterra al igual que otros países europeos, se apuesta, por ejemplo, a la reducción de las cargas administrativas del docente. Otros sistemas están reconociendo que el maestro también tiene necesidades y motivaciones no pecuniarias y dirigen sus incentivos en esa dirección. La flexibilidad en el uso del tiempo es uno de ellos.

### **V. La manera en que se forman los salarios del educador costarricense**

Para comprender como funcionan los recargos e incentivos que se pagan a la educación es necesario analizar los componentes que conforman el salario de los docentes en la educación pública. En el 2013, el presupuesto dirigido al pago de salarios en puestos administrativos docentes, docentes y técnicos docentes del MEP ascendió a una cifra de 708.391,2 millones de colones. De este total el 58,7% corresponde al pago del salario base, el restante 41,3% corresponde a recargos e incentivos dentro de los que figuran aumentos anuales, carrera profesional, dedicación exclusiva, una serie de elementos asociados con el reconocimiento del tiempo extra, recargos administrativos y apoyo docente, además de pagos por el reconocimiento por laborar en entornos rurales y lugares de bajo desarrollo social.

La paga al educador se construye con una diversidad de recargos e incentivos, la mayoría ligados como porcentaje del salario base establecido. Es relevante destacar que por la vía de recargos e incentivos el salario del educador aumenta de manera importante, alrededor del 70% en relación con el salario base. El cuadro 1 resume la estructura de dichos componentes salariales en unas pocas categorías.

Como es natural, unos componentes salariales responden más a la lógica del incentivo y otros a la del recargo. Entre los componentes que pertenecen al primer grupo, el de mayor peso relativo es la anualidad con un 14,5% del total. Le siguen en orden de importancia la carrera profesional y la dedicación exclusiva que juntos representan en promedio un 10,5% del salario base del educador, y el reconocimiento por IDS y zonaje, que en promedio acumulan un 5,6% de dicho total.

El resto de los componentes salariales se asemejan más a la lógica del recargo y responden a compensaciones adicionales que reciben los educadores por acceder a laborar más horas de las que establece su contrato laboral, ya sea como recargo por tiempo docente, asesoría técnica, coordinación y dirección o apoyo administrativo. Llama la atención el incentivo didáctico que fue creado para apoyar al educador con la compra de insumos pero que por diseño se ligó al salario base y por tanto se convirtió en parte del salario fijo que recibe el

educador, sin que su existencia garantice que se cumple el objetivo que inicialmente lo fundamentó.

**Cuadro 1**

**Composición de los salarios pagados en la educación pública. 2013**

Componente	Millones	%	% Sal. Base
Salario Base	415.845,8	58,7%	100,0%
Aumento Anual	102.719,4	14,5%	24,7%
Carrera Profesional	23.435,0	3,3%	5,6%
Dedicación Exclusiva	20.192,5	2,9%	4,9%
Horario Alterno	15.755,1	2,2%	3,8%
IDS y Zonaje	23.135,6	3,3%	5,6%
Incentivo Didáctico	53.494,1	7,6%	12,9%
Recargo por tiempo	33.903,8	4,8%	8,2%
Recargo Administrativo	1.708,4	0,2%	0,4%
Recargo Dirección y Coord.	6.420,4	0,9%	1,5%
Recargo Técnico Docente	6.219,8	0,9%	1,5%
Otro	5.561,4	0,8%	1,3%
<b>Total</b>	<b>708.391,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>170,3%</b>

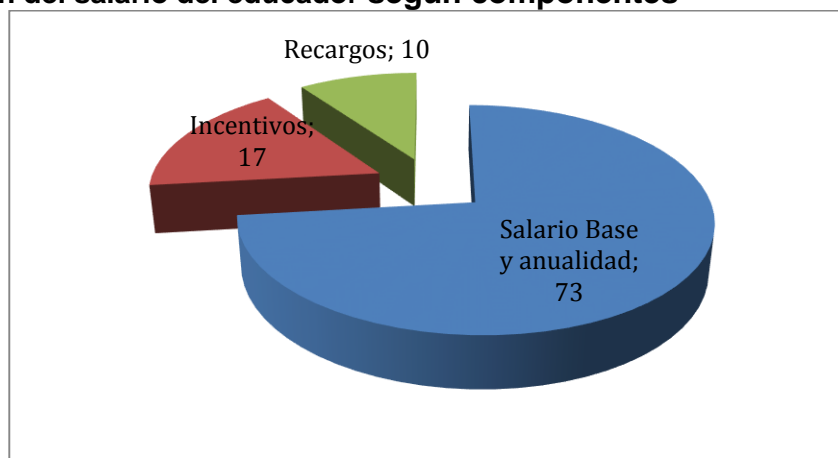
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

**VI. Hacia una tipología de los incentivos y recargos vigentes**

Desde una perspectiva teórica el pago que recibe el educador debe descomponerse en tres partes bien diferenciadas, la parte fija que la conforma el salario base y la parte no fija que se divide en dos, una correspondiente al pago de los recargos que le fueron encomendados durante el período en cuestión y otra como recompensa por alcanzar y mantener determinados objetivos. Los recargos son percibidos únicamente cuando se asignan funciones extra contractuales y los incentivos dependiendo del grado de cumplimiento o desempeño.

**Gráfico 1**

**Formación del salario del educador según componentes**



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP

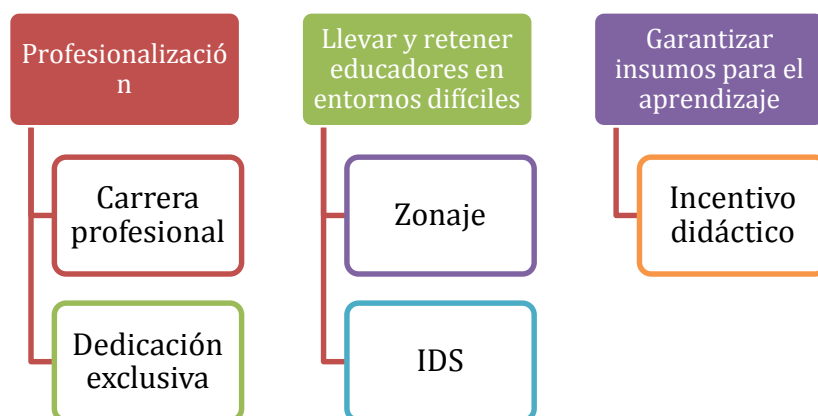
En la sección anterior se hizo brevemente la distinción entre los componentes salariales que responden a la lógica del incentivo y los que se asemejan más al

recargo. Mucho se puede discutir acerca de la pertinencia a la hora de clasificar los diferentes componentes salariales, ya sea como incentivos o como recargos, ver figura 1. No obstante, en el sistema costarricense todavía los incentivos superan a los recargos, aunque la base fija es predominante.

Sobre el tratamiento de la anualidad podría existir discrepancia. Vista como incentivo su motivación podría responder al interés que tiene el sistema de que el educador permanezca laborando en el puesto por muchos años y podría ser indicativo del costo que representa capacitar a otro educador y perder su experiencia. No obstante lo anterior, la anualidad es común y automática a todos los trabajadores de la administración pública y por tanto se parece más a la parte fija de la remuneración.

Carrera profesional y dedicación exclusiva si son incentivos que pueden fácilmente vincular con el objetivo de atraer mayor nivel de profesionalización y ponerlo al servicio exclusivo del magisterio; lo mismo ocurre con el reconocimiento por IDS y el denominado zonaje, que puede ser asociado con el objetivo de atraer buenos docentes a entornos rurales de difícil acceso y a zonas de baja condición socioeconómica, tanto urbanas o rurales. Incentivo didáctico es por su concepción un incentivo, pero en la práctica opera como si fuera parte del salario base del educador.

**Figura 1**  
**Incentivos y su tipología**



Fuente: Elaboración propia.

Pasando a los recargos, continuación se analiza la matriz de recargos que utiliza el Ministerio de Educación Pública (MEP) para completar el salario de los educadores. La información fue suministrada por el propio Ministerio y tomada de un compendio elaborado recientemente para los propósitos de la automatización del sistema de pagos del Ministerio.

**Tabla 10**  
**Lista de Recargos reconocidos al educador**



cualquier medición de desempeño. En segundo lugar, que la mayoría de las 15 categorías se remunerar con un 50% del salario base, lo cual hace una importante distinción salarial entre quienes tienen y no tienen dichos recargos, sin que exista un sistema que revise de manera periódica dichas asignaciones.

De acuerdo con la tipología, las mayores preocupaciones del sistema y que motivan dichos recargos tienen que ver con compensación por tiempo (horario ampliado y lecciones de 60 minutos) y temas vinculados con los problemas de desempeño de los estudiantes (ajuste curricular, evaluación, recuperación y tutorías docentes). Complementan la lista una gran cantidad de preocupaciones de menor cuantía relativa en donde aparecen escuelas y liceos laboratorio, aulas virtuales y demás temas rurales (liceo rural, huertas escolares, educación indígena, cooperativas y servicio de albergue).

**Tabla 11**  
**Tipología de Recargos propiamente docentes**

Ajuste curricular 6,67%	Comité de Evaluación 15%	Recuperación 25%
Tutorías docentes 50%	Horario ampliado 25%	Escuela laboratorio 50%
Educación Indígena 50%	Educación cooperativa 50%	Huertas escolares 50%
Servicio de albergue 50%	Lecciones de 60 minutos 40%	Telesecundaria 50%
Liceo Rural 50%	Liceo Laboratorio 50%	Aula Virtual 50%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del anexo 1.

Los recargos de tipo administrativo docente (ver tabla 12) responden a una lógica muy particular, atender las necesidades de dirección, apoyo administrativo y de coordinación que tienen los centros educativos sin incurrir en nuevos nombramientos de personal por parte del MEP, todos remunerados con un recargo del 50% del correspondiente salario base. Las autoridades consultadas para los propósitos de la presente investigación evidenciaron una seria restricción de presupuesto del MEP, tanto para nombramiento de plazas como para atender necesidades de infraestructura. Ello a pesar del incremento del presupuesto constitucional y la menor presión demográfica, especialmente en preescolar y primaria.

**Tabla 12**  
**Tipología de Recargos e Incentivos administrativo - docentes**

Dirección 50%	Asistente Dirección 50%	Apoyo Administrativo 50%
Coordinador de sede 50%	Coordinador zonal 50%	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del anexo 1.

Los recargos técnico – docentes de la tabla 13 están concentrados en pocas categorías, docentes con formación técnica para escuelas y colegios laboratorio, orientadores y sus asistentes y servicio de biblioteca.

**Tabla 13**  
**Tipología de Recargos e Incentivos técnico - docentes**

Escuela Laboratorio 50%	Liceo Laboratorio 50%	Orientador 50%
Asistente de orientador 50%	Servicio de Biblioteca 50%	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del anexo 1.

Algunas de las necesidades de coordinación de las direcciones regionales y las oficinas centrales se cubren por la vía del recargo. Destacan en esta tipología (ver tabla 14) el coordinador de pruebas para los programas de educación abierta y los recargos que se pagan cuando no es posible nombrar a asesores regionales de educación física, francés, artes plásticas entre otros. También cuando es necesario trasladar, de manera temporal, a un funcionario a oficinas centrales para atender programas especiales.

**Tabla 14**  
**Tipología de Recargos e Incentivos en direcciones regionales y oficinas centrales**

Coordinador de pruebas 50%	Promotor Ed. Física 50%	Promotor de Francés 50%
Promotor Artes Plásticas 50%	Funciones Especiales 50%	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del anexo 1.

Por la vía del recargo el MEP remunera de manera diferenciada a los directores de secundaria, según la cantidad de estudiantes matriculados en el centro educativo. Los directores de colegios con matrícula entre 100 y 200 estudiantes reciben una recompensa adicional de un 30% del salario base de un PEGB1; los que dirigen colegios con matrícula entre 201 y 300 estudiantes un 40% y los directores de colegios con matrícula superior a 300 estudiantes un 50%.

## **VII. Particularidades del sistema de incentivos y recargos costarricense**

En conjunto la matriz de incentivos y recargos utilizados por el MEP para recompensar a sus docentes se encuentran muy lejos de una concepción de tipo sistémico, con objetivos claros, instrumentos especialmente concebidos y una métrica robusta. La lógica que prevalece es la de una dominancia de la base salarial que por un asunto de construcción termina minimizando cualquier pretensión de vincular recompensa con resultado educativo. Bajo estas circunstancias las autoridades encargadas de la conducción del MEP terminan con escaso poder para orientar el esfuerzo presupuestario hacia la consecución de determinadas metas educativas.

Los diferentes incentivos y recargos fueron creados en diferentes momentos en el tiempo y se encuentran legalmente dispersos. Sus motivaciones son diversas y atienden a preocupaciones muy variadas. Fue como resultado de la implementación del nuevo sistema automatizado de pagos el que recientemente permitió, a la administración, contar con un compendio unificado de leyes y

decretos, que en su conjunto, conforman la fundamentación del sistema de incentivos y recargos vigente.

➤ La lógica del recargo

Una particularidad del sistema de remuneración costarricense utilizado para el pago a los funcionarios del MEP es que opera con una amplia lista de recargos. Los cuadros 2 al 6 muestran la gran dispersión de recargos al salario que utiliza en el sistema educativo costarricense, ordenados en cinco grandes categorías, a saber: recargos por tiempo, recargos por dirección y coordinación, recargo administrativo, recargo técnico docente y otros recargos.

➤ **Recargos por el tiempo adicional**

Los recargos asociados con el tiempo extra representan un peso relativo importante dentro de la formación del salario del educador, alrededor del 4,8% del presupuesto total del MEP. Si a este porcentaje se le suma lo referente al recargo por horario alterno el mismo se incrementa a 7% del presupuesto total (ver cuadro 2).

Algunas experiencias internacionales que fomentan el uso eficiente del tiempo del docente están apostando por una orientación contraria a la aplicada en el país, éstas se enfocan en reducir el tiempo de trabajo del maestro y no a incentivarlo para que trabaje más horas. Por lo menos los recargos por tiempo adicional están de alguna manera asociados a la docencia, más adelante se presentan otros de tipo administrativo que comprometen aún más el tiempo del educador.

La justificación que hace la administración del MEP en relación con los recargos por tiempo, y por otros de tipo administrativo, se fundamenta en la restricción presupuestaria y la imposibilidad para realizar nombramientos de tiempo completo.

**Cuadro 2**

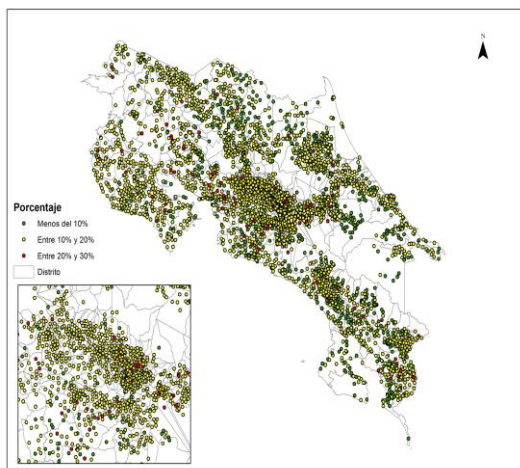
**Recargos asociados con el tiempo. 2013**

Componente	Millones	%	% Sal. Base
Recargo Lecciones de 60 Minutos	11.752,6	1,7%	2,8%
Recargo Exceso de 30 lecciones	10.066,5	1,4%	2,4%
Recargo de Doble Jornada	3.839,7	0,5%	0,9%
Amp. Jorn. Lab. IyII Ciclo	3.293,5	0,5%	0,8%
Recargo Horario Ampliado	2.654,7	0,4%	0,6%
AJL Primaria Educ.Abierta	1.128,6	0,2%	0,3%
Recargo de Triple Jornada	564,6	0,1%	0,1%
Recargo para Atender Secciones Adicionales	236,3	0,0%	0,1%
Recargo por Sustitución	205,1	0,0%	0,0%
AJL CINDEA E IPEC I Nivel	128,3	0,0%	0,0%
Amp.Jorn.Mat.Compl. IyII C.	21,9	0,0%	0,0%
Recargo de Doble y Triple Jornada	8,5	0,0%	0,0%
AJLEdc.Preesc.Serv.Reg.o Itiner	2,0	0,0%	0,0%
Ampl.Jorn.LAb. Esc.Nocturnas	0,8	0,0%	0,0%
Recargo por Laborar Sábados	0,6	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>33.903,8</b>	<b>4,8%</b>	<b>8,2%</b>

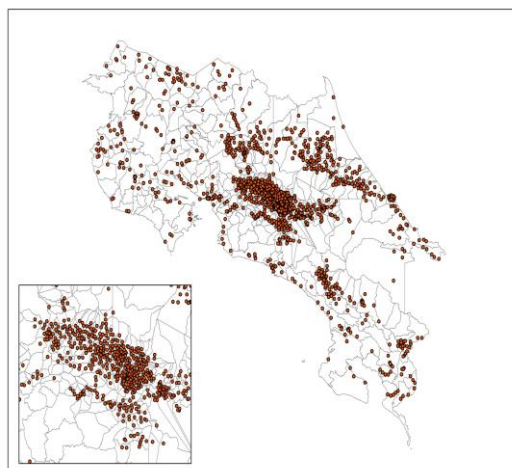
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP

El mapa 1 se presenta la distribución espacial del peso de los recargos por tiempo en la remuneración total de los docentes de I y II ciclos. En la mayoría de los centros educativos del país los recargos por tiempo tienen un peso importante en la formación del salario del educador, representan más de una cuarta parte del total de incentivos y recargos, claro está, sin considerar el salario base y anualidad.

**Mapa 1: Recargos por tiempo respecto a la remuneración total I y II ciclos**



**Mapa 2: Centros educativos con doble jornada I y II ciclos**



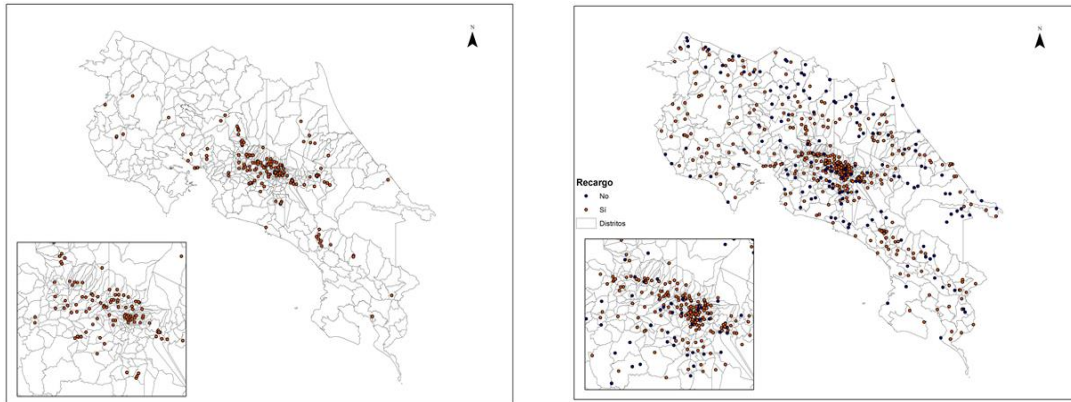
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

En los mapas 2,3 y 4 se muestra la distribución de la doble jornada y el horario ampliado en I y II ciclos, así como la del recargo por lecciones de 60 minutos en el III ciclo y la educación diversificada.

**Mapa 3: Centros educativos con recargo por horario ampliado I y II ciclos**

**Mapa 4: Centros educativos con recargo por lecciones de 60 minutos III ciclo y educación diversificada**





Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

### ➤ **Recargos que restan la efectividad docente**

En Costa Rica la cultura del recargo se asocia en gran medida con la remuneración de labores que compiten con el tiempo docente y le restan efectividad al educador. La competencia con lo docente es tan evidente que incluso algunos de los recargos se denominan administrativo - docentes y técnico-docentes. Las mismas normas que los crean son claras en expresar que corresponden a pagos incrementales que acepta el educador y que trascienden su contrato laboral.

Para los propósitos del presente trabajo la amplia cantidad y variedad de recargos fue agrupada en varias categorías, a saber: recargos por dirección y coordinación (ver cuadro 3), recargos de tipo administrativo (ver cuadro 4), recargos técnico-docentes (ver cuadro 5) y una categoría de otros recargos (ver cuadro 6). La naturaleza de los recargos es diversa, van desde asistencia a la dirección y participación y coordinación de comités hasta labores mucho más específicas como huertas escolares y difusión del cooperativismo.

**Cuadro 3**  
**Recargos por dirección y coordinación. 2013**

Componente	Millones	%	% Sal. Base
Recargo Comité Técnico Asesor	4.042,2	0,6%	1,0%
Recargo Comité Apoyo Educativo	1.369,0	0,2%	0,3%
Recargo Coordinador Sede Educación de Adultos	185,1	0,0%	0,0%
Rec.Co.Sat IPEC-CINDEA 573-2	166,8	0,0%	0,0%
Recargo Coordinación Programa de Nuevas Oportunidades	111,5	0,0%	0,0%
Recargo Dirección de CAIPAD	97,9	0,0%	0,0%
Recargo Coordinador de Pruebas	96,1	0,0%	0,0%
Rec.Coord.Sede.Ed.Ab 573-1	76,4	0,0%	0,0%
Recargo a Asesores Supervisores	68,7	0,0%	0,0%
Rec.Cd.Zonal.Ed.Ab 573-1	62,2	0,0%	0,0%
Recargo Coordinador Zonal Educación de Adultos	58,3	0,0%	0,0%
Rec.Co.Sat IPEC-CINDEA 573-1	25,0	0,0%	0,0%

Recargo Gerencia de Satélites	22,8	0,0%	0,0%
Rec.Coord.Sede.Ed.Ab 573-2	13,3	0,0%	0,0%
Rec.Co.Sat IPEC-CINDEA 573-3	12,8	0,0%	0,0%
Rec.Asist.Direc.Ens.Espec	5,3	0,0%	0,0%
Rec.Coord.Sede.Ed.Ab 573-3	2,8	0,0%	0,0%
Rec.Cd.Zonal.Ed.Ab 573-2	1,8	0,0%	0,0%
Recargo Gerencia de Satélites	1,3	0,0%	0,0%
Recargo Gerencia de Satélites	0,4	0,0%	0,0%
Desarrollo Humano Director de Colegio 1	0,4	0,0%	0,0%
Recargo de Labores de Director (Director Colegio 1)	0,3	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>6.420,4</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,5%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

La práctica del recargo puede en algunos casos comprometer no solo la gestión académica inmediata, sino limitar las posibilidades de ampliar los procesos de desarrollo profesional de los docentes. Las buenas prácticas internacionales sugieren más bien reducir al mínimo todo tipo de distractores, para que el docente se concentre en su labor fundamental y cuente con el tiempo necesario para la mejora continua.

**Cuadro 4****Recargos de tipo administrativo. 2013**

<b>Componente</b>	<b>Millones</b>	<b>%</b>	<b>% Sal. Base</b>
Rec. Atenc. Serv. Admvos Asistente de Dirección Escolar	831,5	0,1%	0,2%
Rec. Atenc. Serv. Admvos B.A.C.E. 1	267,2	0,0%	0,1%
Recargo Promotor de Huertas Escolares	250,9	0,0%	0,1%
Rec. Atenc. Serv. Admvos Auxiliar Admtivo	141,3	0,0%	0,0%
Rec. Atenc. Serv. Admvos A.D.C.E. 1	103,3	0,0%	0,0%
Rec. Atenc. Serv. Admvos Orientador Asistente	67,9	0,0%	0,0%
Recargo Promotor Prof.Ens.Téc.(Prees, I y II C) Educ Física	18,7	0,0%	0,0%
Rec. Atenc. Serv. Admvos Orientador 1	12,5	0,0%	0,0%
Recargo de Promotor Deportivo	10,5	0,0%	0,0%
Rec. Atenc. Serv. Admvos Asist.Direc.Ens.Especial	2,5	0,0%	0,0%
Rec.Atenc.Serv.Admvos.Ofic.Serv.Civil 1 Lab.Varias de Ofic.	0,9	0,0%	0,0%
Rec.Atenc.Serv.Admvos.Trabajador Calificado de Serv.Civil 1	0,6	0,0%	0,0%
Rec. Atenc. Serv. Admvos. Oficial de Seg. de Serv. Civil 1	0,4	0,0%	0,0%
Rec. Atenc. Serv. Admvos. Conserje de Centro Educativo	0,2	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>1.708,4</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,4%</b>

**Cuadro 5****Recargos de tipo técnico docente. 2013**

<b>Componente</b>	<b>Millones</b>	<b>%</b>	<b>% Sal. Base</b>
Recargo Programa Telesecundaria	2.782,7	0,4%	0,7%
Recargo de Educación Preescolar	2.096,6	0,3%	0,5%
Recargo Liceo o Escuela Laboratorio	404,7	0,1%	0,1%
Recargo Aula Abierta	392,2	0,1%	0,1%
Recargo Plan Modular CINDEA	244,1	0,0%	0,1%
Recargo Laboratorio de Informática	182,1	0,0%	0,0%
Recargo Programa Segunda Lengua	57,0	0,0%	0,0%
Recargo Atención CINDEA	24,0	0,0%	0,0%
Recargo Secciones Nocturnas	20,1	0,0%	0,0%
Recargo Educación de Adultos	9,1	0,0%	0,0%
Recargo Problemas Aprendizaje (Aula Recurso)	6,1	0,0%	0,0%
Recargo por Alfabetización	1,2	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>6.219,8</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,5%</b>

**Cuadro 6****Otros recargos. 2013**

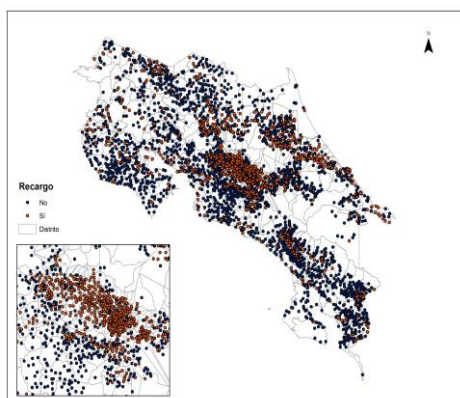
Componente	Millones	%	% Sal. Base
Recargo Escuela Atención Prioritaria (PROMECUM)	3.404,3	0,5%	0,8%
Suma Fija	1.392,8	0,2%	0,3%
Recargo por Reubicación	314,8	0,0%	0,1%
Recargo de Cooperativismo (Preescolar)	201,2	0,0%	0,0%
Recargo de Cooperativismo (Enseñ. General Basica)	154,0	0,0%	0,0%
Rec.de Huertas Escolares	49,0	0,0%	0,0%
Recargo de Cooperativismo (Enseñ.Tec. Prof. I y II Ciclos)	23,0	0,0%	0,0%
Recargo de Cooperativismo (Idioma Extranjero I y II Ciclos)	19,5	0,0%	0,0%
Recargo de Cooperativas	2,5	0,0%	0,0%
Recargo Talleres de Creatividad y Talento	0,5	0,0%	0,0%
Incentivo Misceláneo	0,0	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>5.561,4</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,3%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

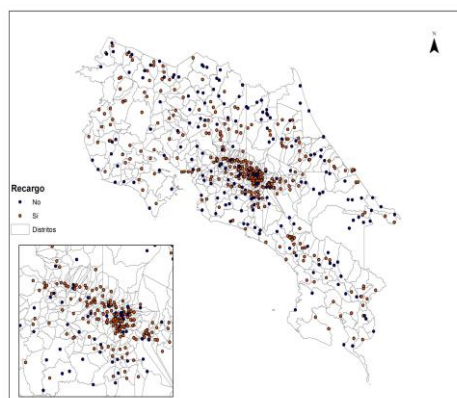
Muchas de estas categorías de recargo no representan montos significativos dentro del presupuesto global del MEP, muchos de ellos obedecen a viejos programas que en su momento respondieron a un contexto nacional restrictivo en materia de inversión educativo y algunos de ellos persisten sin que haya mediado un proceso de evaluación.

Desde una lógica geográfico espacial, la asignación de ciertos recargos podría ser objeto de revisión por parte del. Por ejemplo en una misma localidad o en ubicaciones vecinas, coexisten centros educativos, unos con Comité Técnico Asesor (ver mapa 5) y otros sin él, sin que se perciban diferencias significativas que justifiquen su existencia. Lo mismo ocurre con el Comité de apoyo Educativo en el caso de la secundaria (ver mapa 6). Esto sólo por poner dos ejemplos.

**Mapa 5: Recargo Comité técnico asesor I y II ciclos**



**Mapa 6: Recargo Comité apoyo educativo III ciclo y educación diversificada**



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

➤ **Recargos e incentivos son percibidos como parte del salario base**

Aunque por su diseño, los incentivos siempre se encuentran ligados al cumplimiento de metas y objetivos y su otorgamiento es de naturaleza temporal. En el país estos instrumentos se encuentran vinculados al salario base del educador lo que propicia que estos se perciban como parte del salario base, sin mayor posibilidad de separar la parte fija y la parte variable de la remuneración.

El rápido escalamiento salarial es otro problema que desincentiva el deseo de competencia entre los docentes. El cuadro 6 compara la estructura de las remuneraciones entre el 2010 y el 2013 por quintil de ingreso y categoría de puesto. Es evidente como en muy pocos años una marcada proporción de los ingresos se trasladaron a los puestos de mayor paga, correspondientes a los quintiles de ingreso más elevados. Esto es válido para todas las clases de puestos, desde maestros de I y II ciclo (PEGB1), profesores de enseñanza media (PEM) y profesores de enseñanza técnica (PETP).

### Cuadro 7

#### Estructura del salario por quintiles de ingreso y categoría de puesto

7a: PEGB1, 2010							7b: PEGB1, 2013						
	2010					TOTAL		2013					TOTAL
	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5			QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5	
ASP	6,83%					1,37%	ASP	9,23%					1,85%
PAU1	0,23%					0,05%	PAU1	0,52%					0,10%
PAU2	0,69%	0,10%				0,16%	PAU2	1,63%					0,33%
PT1	0,07%					0,01%	PT1	0,34%					0,07%
PT2	0,33%	0,07%				0,08%	PT2	0,55%					0,11%
PT3	14,68%	3,66%	0,82%	0,07%		3,84%	PT3	11,23%	2,43%	0,37%			2,81%
PT4	24,52%	5,75%	1,73%	0,16%		6,43%	PT4	21,57%	3,11%	0,74%			5,08%
PT5	26,19%	33,41%	29,92%	21,97%	10,26%	24,35%	PT5	21,14%	28,06%	21,48%	16,52%	4,89%	18,42%
PT6	26,48%	57,01%	67,53%	77,80%	89,74%	63,71%	PT6	33,78%	66,40%	77,42%	83,48%	95,11%	71,24%

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

7c: PEM, 2010							7d: PEM, 2013						
	2010					TOTAL		2013					TOTAL
	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5			QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5	
ASP	17,80%	0,79%	0,10%	0,05%	0,05%	3,76%	ASP	6,58%					1,32%
MAU1	0,49%	0,10%				0,12%	MAU1	0,18%					0,04%
MAU2	1,63%	0,25%				0,38%	MAU2	1,06%					0,21%
MT1	9,64%	2,47%	0,05%			2,43%	MT1	7,46%	0,41%				1,57%
MT2	19,14%	6,92%	0,25%			5,26%	MT2	15,78%	1,93%				3,54%
MT3	19,39%	12,36%	0,54%	0,05%		6,47%	MT3	17,44%	6,17%	0,05%			4,73%
MT4	24,13%	56,13%	55,91%	28,64%	17,95%	36,55%	MT4	30,88%	47,24%	25,54%	12,80%	7,41%	24,77%
MT5	7,32%	19,24%	37,07%	60,78%	64,54%	37,79%	MT5	14,36%	31,35%	47,58%	54,97%	53,43%	40,34%
MT6	0,45%	1,73%	6,08%	10,48%	17,46%	7,24%	MT6	6,26%	12,89%	26,83%	32,23%	39,16%	23,47%

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

7e: PETP, 2010							7f: PETP, 2013						
	2010					TOTAL		2013					TOTAL
	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5			QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	QUINTIL 5	
ASP	16,65%	1,37%	0,91%	0,27%	0,18%	3,88%	ASP	7,05%	0,08%				1,43%
VAU1	5,86%	0,27%				1,23%	VAU1	3,65%					0,73%
VAU2	10,61%	1,74%	0,27%	0,37%		2,60%	VAU2	8,71%	0,08%				1,76%
VT1	7,04%	2,20%	0,09%			1,87%	VT1	4,64%	0,91%				1,11%
VT2	10,06%	6,59%	0,18%			3,37%	VT2	8,71%	1,66%				2,07%
VT3	22,05%	18,48%	1,01%	0,09%		8,33%	VT3	27,36%	4,31%		0,08%		6,35%
VT4	14,00%	22,05%	2,65%	0,09%		7,76%	VT4	16,75%	9,44%	0,08%			5,26%
VT5	10,43%	30,47%	49,31%	24,43%	11,16%	25,16%	VT5	12,94%	43,08%	26,37%	13,42%	5,89%	20,34%
VT6	3,29%	16,83%	45,56%	74,75%	88,66%	45,82%	VT6	10,20%	40,43%	73,55%	86,50%	94,11%	60,96%

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

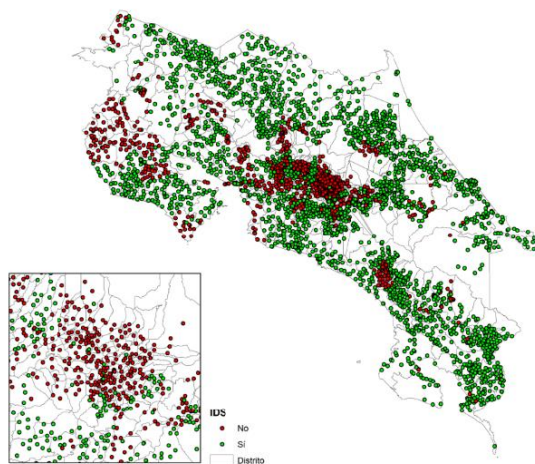
#### ➤ IDS y Zonaje

Del entramado de recargos que administra el MEP, existen dos, el IDS (Indicador de Desarrollo Social) y el zonaje, que de alguna manera se pueden asemejar a la preocupación internacional por movilizar y retener docentes en comunidades alejadas o de bajo desarrollo social. El zonaje en principio pretende reconocer el esfuerzo del educador para movilizarse a una zona rural; el IDS es un incentivo que perciben los educadores de centros educativos ubicados en cantones de bajo desarrollo relativo.

El caso de estos recargos o incentivos es importante señalar la necesidad de ampliar y fortalecer los mecanismos de seguimiento, que permitan valorar en el tiempo su eficacia y pertinencia. La dificultad con el zonaje y el IDS es que su otorgamiento se realiza con base en criterio meramente geográfico, de localización del centro educativo, independientemente de la condición del docente. Hay funcionarios que viven en la comunidad y continúan recibiendo zonaje como incentivo de movilización. Por su parte, el IDS se otorga al educador por laborar en un centro educativo ubicado en un cantón de bajo desarrollo social. El mapa 7 ilustra la necesidad de revisar el indicador. Por ejemplo, en la zona de Guanacaste, donde se ubica el principal desarrollo turístico e inmobiliario del país, existen centros educativos que operan en condiciones muy limitadas, similares a las de la frontera norte. El valor del IDS impide otorgar el incentivo a los docentes de esa zona. Por otra parte, en la zona urbana, existen centros educativos que operan en barrios marginales. A los docentes de dichos centros tampoco se les otorga el incentivo, debido a que el centro está localizado en un cantón de mejor desarrollo relativo.

#### Mapa 7

#### Índice de Desarrollo Social (IDS)



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

## ➤ El recargo introduce desigualdad en la remuneración

La planilla de educadores distingue tres categorías bien diferenciadas: docente, administrativo docente y técnico docente. De los 72,433 funcionarios que componen la planilla del Ministerio, el 91% son docentes, un 6% administrativos - docentes y el restante 3% técnicos - docentes.

Por la vía de los recargos los salarios de este grupo se multiplican, generando disparidades importantes entre categorías y entre programas, ver cuadro 8. La planilla de salarios fue desagregada en sus principales componentes de recargo, todos referidos como porcentaje del salario base. Es muy claro que la categoría administrativo-docente es la que refleja los mayores niveles salariales, que se multiplican por 2,65 veces en el caso del programa de preescolar y primaria y por 2,2 veces en el programa de secundaria (académica y técnica).

En el caso de los docentes el factor de crecimiento es menor, de 1,8 veces en el caso de preescolar y primaria y de sólo 1,4 para los programas de enseñanza especial y de jóvenes y adultos. Los técnicos docentes logran por la vía de los recargos duplicar su salario base, en todos los casos con excepción de los de preescolar y primaria que son los que menos ganan y reciben apenas 1,6 veces su salario base.

Las razones de dichas discrepancias son muy variadas. En las diferentes categorías la anualidad representa alrededor de un 20% del salario base; en el caso de los administrativos docentes de preescolar y primaria, por un asunto de antigüedad, dicho factor es 42%. El incentivo didáctico se ubica alrededor del 12% del salario base; la categoría administrativo docente el porcentaje llega a 19%. Al docente no se le paga dedicación exclusiva, mientras que para los administrativos-docentes y técnicos-docentes este recargo representa alrededor de un 50% del salario base. El recargo por jornada es importante para docentes de primaria y de secundaria técnica, representa casi un 20% del salario base. El IDS representa poco menos de un 5%, porcentaje sólo superado por la categoría administrativo-docente. Llama la atención la similitud cuantitativa entre el recargo por carrera profesional y el IDS, cuando ambos obedecen a motivaciones totalmente distintas.

**Cuadro 8**  
**Diferencias salariales entre categorías de puestos**

8a: Preescolar y primaria					8b: Secundaria académica				
Componente Salarial	Adm. Docente	Docente	Tec. Docente	Total	Componente Salarial	Adm. Docente	Docente	Tec. Docente	Total
Salario Base	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	Salario Base	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Aumentos Anuales	42,4%	26,4%	18,8%	27,2%	Aumentos Anuales	28,4%	24,2%	22,2%	24,4%
Incentivo Didáctico	19,8%	13,5%	12,4%	13,8%	Incentivo Didáctico	16,6%	11,5%	14,8%	12,1%
Carrera Profesional	9,3%	5,7%	3,1%	5,9%	Carrera Profesional	6,9%	5,6%	6,3%	5,8%
IDS	9,3%	5,5%	0,9%	5,6%	Dedicación Exclusiva	46,9%	0,0%	45,7%	5,8%
Dedicación Exclusiva	53,9%	0,0%	25,0%	3,1%	IDS	6,9%	3,3%	3,8%	3,6%
Recargos por Jornada	29,5%	18,8%	0,0%	19,2%	Recargos por Jornada	12,5%	5,8%	0,0%	6,0%
Otros	1,5%	9,2%	1,1%	8,8%	Otros	2,5%	1,7%	2,8%	1,9%
<b>Total</b>	<b>265,7%</b>	<b>179,1%</b>	<b>161,2%</b>	<b>183,6%</b>	<b>Total</b>	<b>220,6%</b>	<b>152,3%</b>	<b>195,6%</b>	<b>159,4%</b>

### 8c: Secundaria técnica

### 8d: Jóvenes y adultos



Componente Salarial	Adm. Docente	Docente	Tec. Docente	Total	Componente Salarial	Adm. Docente	Docente	Tec. Docente	Total
Salario Base	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	Salario Base	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Aumentos Anuales	26,3%	21,9%	20,5%	22,2%	Aumentos Anuales	28,9%	16,3%	25,4%	17,6%
Incentivo Didáctico	16,5%	12,6%	14,5%	12,9%	Incentivo Didáctico	16,4%	10,4%	15,2%	11,1%
Carrera Profesional	6,7%	5,2%	6,0%	5,4%	Dedicación Exclusiva	48,8%	0,0%	48,0%	5,8%
IDS	6,6%	4,9%	5,8%	5,0%	IDS	6,5%	3,6%	4,1%	3,8%
Dedicación Exclusiva	48,3%	0,0%	44,5%	4,9%	Carrera Profesional	6,8%	3,2%	6,7%	3,7%
Recargos por Jornada	12,9%	18,8%	0,0%	17,6%	Recargos por Jornada	7,2%	2,0%	0,0%	2,3%
Otros	3,1%	2,9%	2,4%	2,9%	Otros	2,8%	1,5%	2,0%	1,6%
<b>Total</b>	<b>220,5%</b>	<b>166,3%</b>	<b>193,7%</b>	<b>170,8%</b>	<b>Total</b>	<b>217,4%</b>	<b>137,0%</b>	<b>201,5%</b>	<b>145,9%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Naturalmente, no todas las diferencias salariales del magisterio son producto de la política de recargos e incentivos. Hay diferencias salariales entre puestos y estas se conservan a lo largo de la permanencia como docente, ver cuadro 9. Tomando el salario del docente escolar (PEGB1) como base, es claro que su salario es menor al del resto de los profesores. Por ejemplo, el profesor de enseñanza media (PEM) gana casi una cuarta parte más, independiente del nivel de ingreso, el cual fue ordenado por quintiles. No obstante, los recargos impactan de manera diferenciada la remuneración del educador. Para el caso del PEM, el quintil de ingresos más altos recibe en promedio un 41% como producto de recargos, mientras que para el PEGB1 la compensación adicional representa un 55% de su salario base.

**Cuadro 9**  
**Diferencias salariales entre puestos**

9a: Respecto al PEGB1					9b: Respecto al salario base				
QUINTIL	PEGB1	PEM	PEU	PETP	QUINTIL	PEGB1	PEM	PEU	PETP
1	100%	113%	120%	109%	1	73%	79%	53%	72%
2	100%	125%	126%	124%	2	66%	75%	53%	68%
3	100%	127%	118%	131%	3	58%	72%	51%	66%
4	100%	123%	111%	128%	4	52%	67%	48%	60%
5	100%	121%	105%	126%	5	45%	59%	44%	53%

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

### ➤ Un sistema atado al salario base

Por diseño, un sistema de incentivos tiene la característica de que sus perceptores son precisamente aquellos individuos que mejor contribuyen al logro de los objetivos institucionales. El incentivo se asigna en respuesta a un esfuerzo diferenciado, no obstante, al ligarse al salario base se convierten en parte del salario y comienzan a ser percibido como remuneración.

El aumento anual es una suerte de incentivo automático que recibe el funcionario con el simple hecho de permanecer más años en el puesto. Incentivo didáctico es otro componente salarial que prácticamente reciben todos los educadores, independientemente de su ubicación dentro del escalafón del MEP. Fue concebido con un fin muy específico, sin embargo, en la práctica opera como un rubro más del salario fijo del educador.

La carrera profesional es un incentivo, debido a que reconoce un incremento salarial a quienes culminan con la formación profesional. Puede que el diseño del incentivo y su administración deba ser revisado, sin embargo resulta sencillo asociar dicho incentivo al objetivo de una mayor profesionalización del docente. La revisión también debería valorar si dicha profesionalización está



contribuyendo al mejoramiento del producto educativo, y esto se aplica a todo el sistema debido a que su implementación representa un costo financiero importante para el sistema.

La utilización del recargo como un mecanismo para suplir ciertas funciones dentro del sistema educativo genera en algunos casos la saturación del tiempo del docente lo que incide de manera importante en la calidad del producto educativo. Además, muchos de los recargos no se encuentran vinculados con objetivos de calidad y la excelencia y no los reciben todos los educadores.

**Cuadro 10**  
**¿Quiénes reciben los recargos en el MEP?**

<b>Preescolar y primaria</b>			
<b>Componente salarial</b>	<b>Administrativo Docente</b>	<b>Docente</b>	<b>Técnico Docente</b>
Salario Base	100%	100%	100%
Aumentos Anuales	100%	94%	89%
Carrera Profesional	95%	73%	39%
Dedicación Exclusiva	97%		49%
Horario Alterno		23%	
Zonaje	46%	39%	14%
Incentivo Didáctico	100%	100%	100%
Recargo Horario Ampliado		6%	
Recargo Laboratorio de Informática		2%	
Recargo Comité Técnico Asesor		17%	
Recargo Escuela Atención Prioritaria		7%	
Recargo Comité Apoyo Educativo		9%	
Recargo Exceso de 30 lecciones		16%	
Recargo de Doble Jornada	95%		
Amp. Jom. Lab. IyII Ciclo	2%	19%	
IDS	48%	44%	7%
<b>Funcionarios</b>	<b>1.661</b>	<b>32.025</b>	<b>387</b>
<b>Secundaria académica</b>			
<b>Componente salarial</b>	<b>Administrativo Docente</b>	<b>Docente</b>	<b>Técnico Docente</b>
Salario Base	99%	100%	100%
Aumentos Anuales	95%	93%	92%
Carrera Profesional	80%	67%	78%
Dedicación Exclusiva	85%		84%
Zonaje	37%	28%	27%
Incentivo Didáctico	100%	100%	100%
Recargo Lecciones de 60 Minutos		12%	
Recargo Programa Telesecundaria		6%	
Recargo de Doble Jornada	31%		
IDS	36%	32%	28%
<b>Funcionarios</b>	<b>1.446</b>	<b>14.237</b>	<b>1.196</b>
<b>Secundaria técnica</b>			
<b>Componente salarial</b>	<b>Administrativo Docente</b>	<b>Docente</b>	<b>Técnico Docente</b>
Salario Base	100%	100%	100%
Aumentos Anuales	95%	89%	91%
Carrera Profesional	83%	62%	78%
Dedicación Exclusiva	89%		83%
Zonaje	35%	31%	40%
Suma Fija		8%	
Incentivo Didáctico	100%	100%	100%
Recargo Lecciones de 60 Minutos	0%	50%	
Recargo de Doble Jornada	11%		
Recargo de Triple Jornada	12%		
IDS	36%	37%	37%
<b>Funcionarios</b>	<b>579</b>	<b>7.364</b>	<b>460</b>
<b>Educación especial</b>			

Componente salarial	Administrativo Docente	Docente	Técnico Docente
Salario Base	100%	100%	100%
Aumentos Anuales	100%	93%	78%
Carrera Profesional	97%	73%	67%
Dedicación Exclusiva	97%		78%
Zonaje	3%	22%	
Incentivo Didáctico	97%	100%	100%
Recargo Lecciones de 60 Minutos		6%	
Recargo Comité Apoyo Educativo		29%	
Recargo de Doble Jornada	90%		
IDS	6%	32%	
<b>Funcionarios</b>	<b>31</b>	<b>6.743</b>	<b>9</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

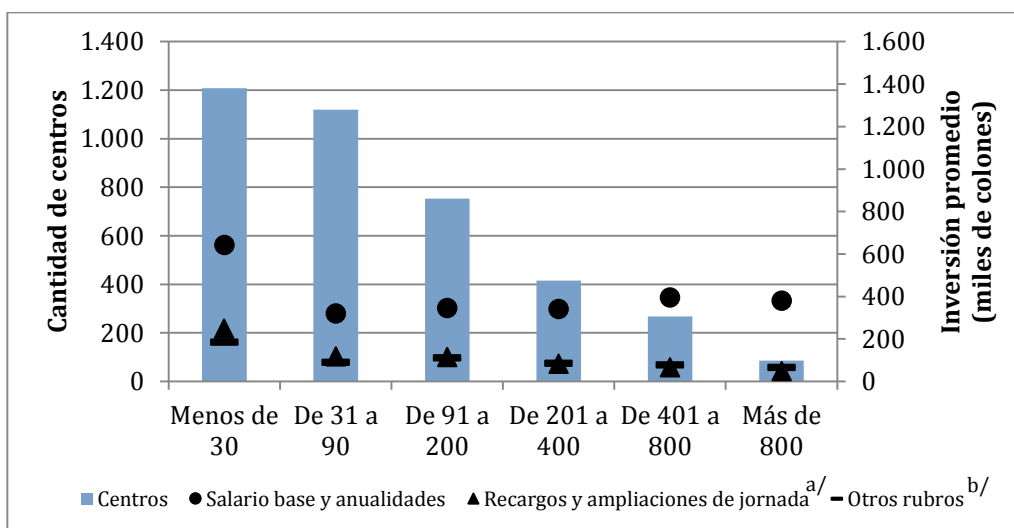
### ➤ Un sistema más caro en centros educativos pequeños

Una vez clarificado el tratamiento entre incentivos y recargos que se pagan al educador costarricense resulta conviene valorar el esfuerzo que realiza el sistema en términos de inversión anual promedio por estudiante, así como su distribución dependiendo del tamaño de centro educativo.

Por concepto de salarios pagados al educador el sistema invierte en preescolar y primaria un monto que se ubica entre el orden de 529 mil colones por año por estudiante en promedio, alrededor de \$1000, esto con datos del 2013. Es muy evidente que la operación de los centros educativos pequeños, de menos de 30 estudiantes resulta altamente costosa, duplica al resto de los centros educativos, ver gráfico 2.

**Gráfico 2**

**Incentivos y Recargos: Inversión promedio anual por estudiante y cantidad de centros educativos de preescolar y primaria, según rangos de matrícula/. 2013**



a/ Incluye el monto correspondiente a Horario Alterno.

b/ Otros rubros incluye: carrera profesional, dedicación exclusiva, zonaje, incentivo misceláneo, suma fija e IDS. Los rangos de matrícula se construyeron utilizando los datos de matrícula inicial en preescolar, I y II ciclos y educación especial. Se incluyen la información de centros privados subvencionados.

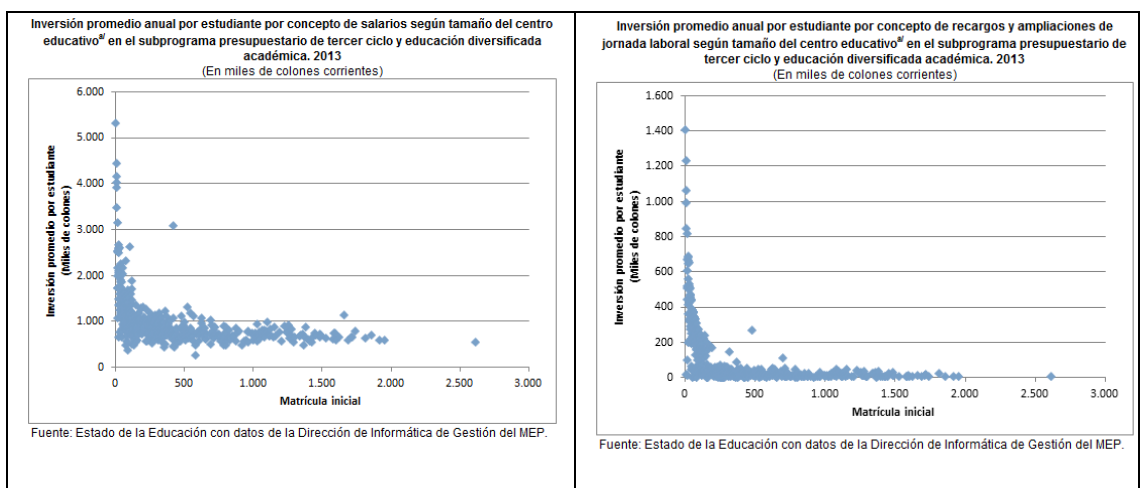
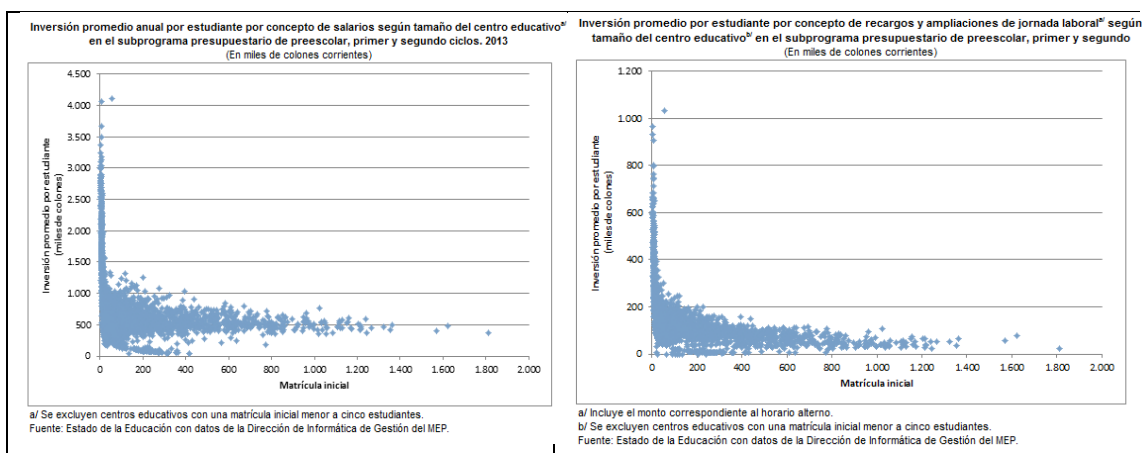
Fuente: Estado de la Educación con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

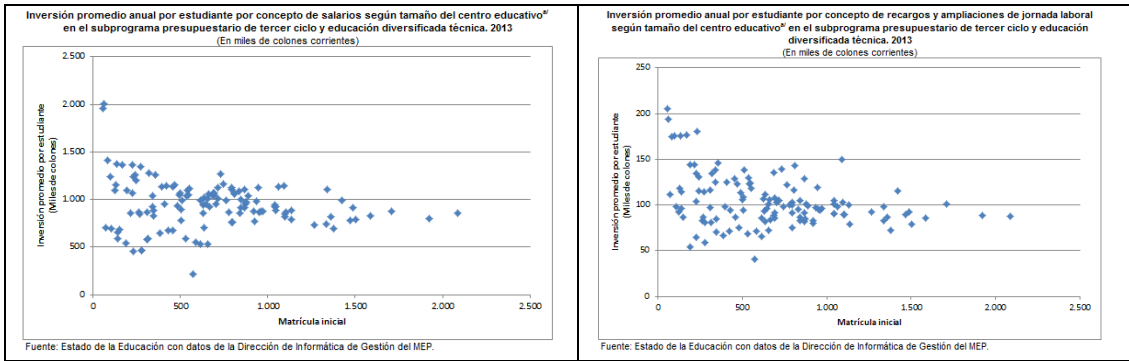
Para el sistema dichos centros educativos son muy importantes en número, casi un tercio del total. Incentivos y recargos pesan un 40,3% del total del gasto por

estudiante en los centros educativos de menos de 30 alumnos y sólo un 23,2% en las escuelas de más de 800 estudiantes.

Los gráficos 3 al 8 ilustran la relación entre inversión total por estudiante (tomando la remuneración total incluyendo salario base y anualidad) y tamaño del centro educativo en cantidad de estudiante. La forma del gráfico de dispersión resalta el elevado costo que representan para el sistema los centros educativos de menor tamaño, lo cual es de esperar, hay que diluir el costo de los maestros entre muy pocos estudiantes. Cuando al gráfico se le eliminan los centros educativos más pequeños, los de menos de 5 estudiantes, la variabilidad aparece, centros educativos de tamaño similar con costos por estudiante muy diferente, lo cual debería ser una llamada de atención para las autoridades del MEP.

### Gráficos 3 al 8

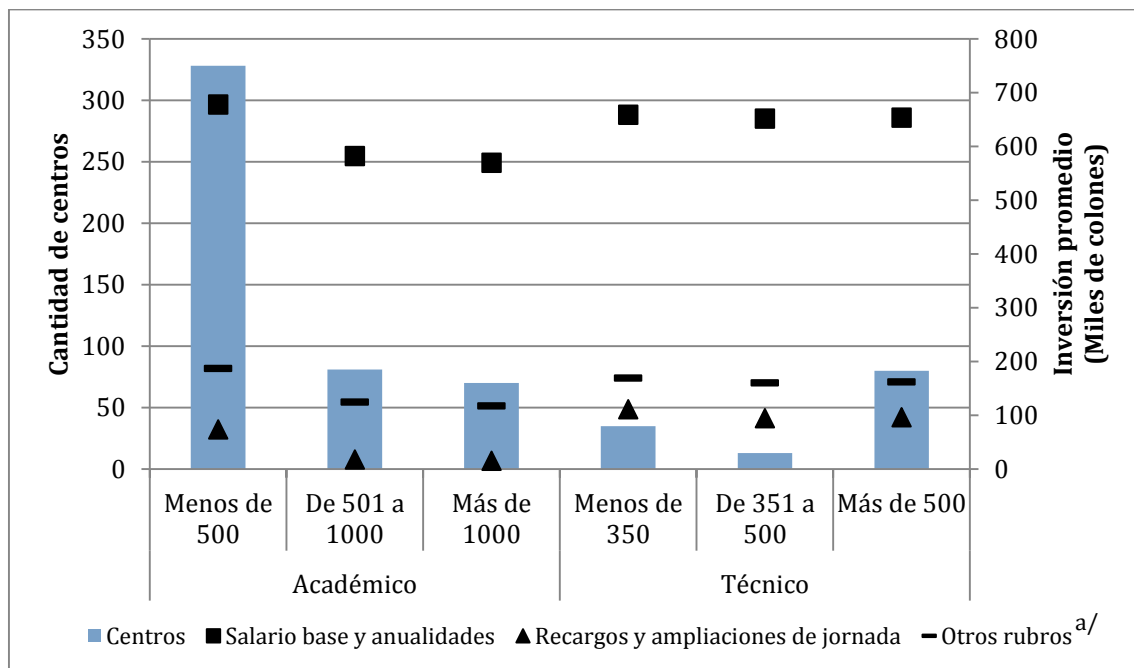




Fuente: Estado de la Educación con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

Como era de esperar, la inversión que realiza el sistema en pago de planilla en colegios de secundaria supera a la de primaria. La de colegios técnicos también supera a la de colegios académicos, ver gráfico 9. En promedio en colegios académicos el sistema invierte, en promedio, 780 mil colones por estudiante por año, poco menos de \$1500. El monto invertido en colegios técnicos es de 920 mil colones al año, unos \$1700. El gasto en incentivos y recargos es mayor los colegios técnicos, 265 mil colones contra 180 mil colones en los académicos.

**Gráfico 9**  
**Inversión promedio por estudiante en tercer ciclo y educación diversificada según tipo de componente salarial en 2013 y rango de matrícula. En miles de colones.**

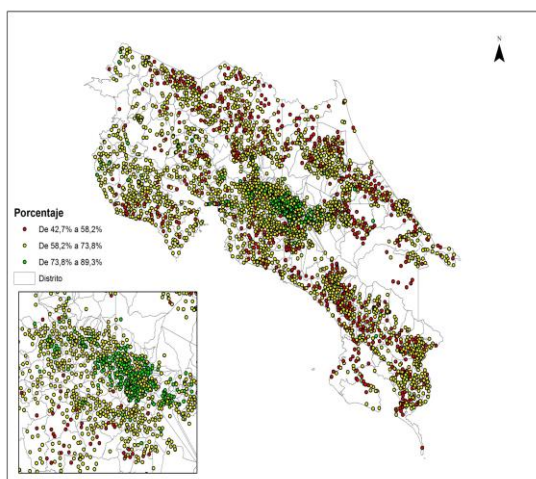


a/ Otros rubros incluye: carrera profesional, dedicación exclusiva, zonaje, incentivo misceláneo, suma fija e IDS.  
Fuente: Estado de la Educación con datos de la Dirección de Informática de Gestión del MEP.

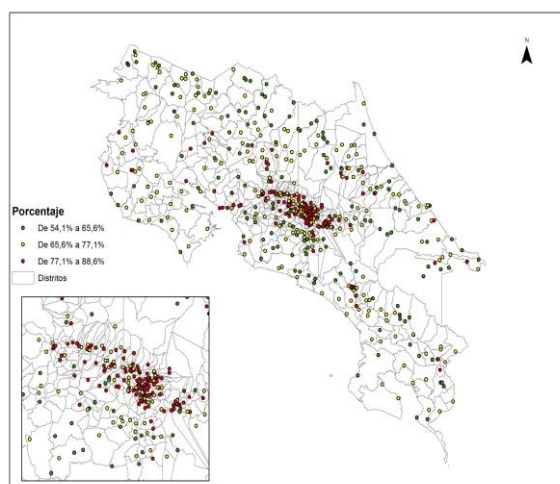
## ➤ Un sistema más caro en lo rural

Las estadísticas sobre gasto promedio por estudiante por concepto de pago de incentivos y recargos a educadores confirmaron que los centros educativos de menor tamaño resultan más caros. Es en el medio rural donde se localizan precisamente los centros educativos de menor tamaño. El mapa 8 muestra el peso relativo que representa el salario base y las anualidades con respecto a la remuneración total de los docentes de la educación primaria, de I y II ciclos. En las zonas rurales del país el salario base y las anualidades tiene un menor peso que otras zonas del país, es decir los incentivos y recargos en estas zonas juegan un papel más relevante en la conformación del salario de los docentes. Mientras que en el promedio nacional los incentivos y recargos (excluyendo salario base y anualidades) representan un 26,8%, en algunas zonas rurales llegan a representar hasta el 60% de la paga del educador. En el caso del III ciclo y la educación diversificada, los resultados son muy similares a los anteriores, ver mapa 9.

**Mapa 8: Salario base y anualidades respecto a la remuneración total I y II ciclos**



**Mapa 9: Salario base y anualidades respecto a la remuneración total III ciclo y educación diversificada**



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

## VIII. Contraste con la experiencia internacional

Es importante destacar que la retribución a la educación es un tema complejo y los sistemas que utilizan los países están muy lejos de ser perfectos, todo lo contrario, están llenos de problemas e inflexibilidades. La revisión de la experiencia internacional se realizó con el claro propósito de ubicar una tipología que permitiera clasificar y valorar el grado de alineamiento del sistema costarricense con lo que se podría denominar buenas prácticas.

Tal y como lo presenta la sección cuarta de este documento, los incentivos que empiezan a utilizar los países para motivar a sus docentes son variados, no obstante se observó convergencia en el tipo de preocupaciones: atraer el talento joven al magisterio; motivar la formación de docentes en asignaturas escasas;

movilizar y retener educadores en entornos difíciles; retener a los educadores más experimentados para que contribuyan a la formación de los nuevos docentes; liberar tiempo de los docentes para contribuir con la formación continua, la acreditación y el intercambio de experiencias con otros sistemas; y los más relevante de todo, introducir y desarrollar metodologías para vincular dichos objetivos con la calidad de la educación.

**Figura 2**  
**Tipología de incentivos del nivel internacional**



Fuente: Elaboración propia con información de OCDE 2009

Al contrastar la tipología internacional con el sistema de recargos vigente en Costa Rica se pueden encontrar algunas convergencias, por lo menos en el espíritu o motivación inicial de algunos incentivos, no en la manera en que los mismos han sido implementados, ligándolos al salario base y donde seguimiento y métrica son hilo conductor. La anualidad apela a la atracción y permanencia, no obstante la reciben todos los empleados públicos sin ninguna distinción y ello erosiona la capacidad para motivar a individuos de otros sectores a optar por la educación. La carrera profesional y la dedicación exclusiva pueden ser ligados con objetivos de profesionalización y acreditación, no obstante estos instrumentos, al igual que el resto, están carentes de verificación y seguimiento. El resto de los componentes salariales son recargos que en su mayor parte corresponden a compensación por labor de tipo administrativo, de docencia extracurricular, o para reconocer el pago de tiempo extra que invierte el educador. Una categoría que coincide con la tipología internacional es la del reconocimiento por laborar en entornos rurales, a través del “zonaje” y del Índice de desarrollo social.

➤ **Desalinamiento con las preocupaciones del nivel internacional**

A diferencia de otros sistemas educativos a nivel internacional, el sistema costarricense no contempla incentivos diseñados especialmente para atraer los mejores talentos universitarios a las carreras de interés de la educación y hacer que dichos estudiantes se vinculen contractualmente con el magisterio. Más bien está ocurriendo lo contrario. Por falta de mecanismos de control y acreditación han proliferado universidades que gradúan profesionales con distintas calidades a lo que se suma la falta de un perfil de contratación por parte del MEP que permita seleccionar a los mejores.

La facilidad con que algunas universidades gradúan profesionales se ha convertido en un serio problema para la administración de la denominada “carrera profesional”. Los candidatos a plazas en el magisterio han encontrado un portillo en el sistema de reconocimiento de títulos universitarios que hace el Servicio Civil. Las formaciones no magisteriales están siendo de alguna manera reconocidas y afectan a través del mecanismo del puntaje, a docentes con mayor experiencia y con menor titulación.

El sistema costarricense no cuenta con instrumentos e incentivos que permitan reconocer e incentivar a los docentes con desempeño sobresaliente, que propicien mejores resultados en sus alumnos. Tampoco existen incentivos especialmente diseñados para retener a aquellos docentes con mayor experiencia y capacidades excepcionales para la formación de otros docentes. En algunos países se aplican evaluaciones anuales, tanto internas como externas con el objetivo de determinar la calidad de los docentes y, a quienes sobresalgan se les premia con bonos y sobresueldos.

#### ➤ **Ausencia de herramientas de seguimiento y evaluación**

La principal debilidad del esquema de incentivos y recargos costarricense tiene que ver precisamente con la ausencia de herramientas de seguimiento y evaluación, donde se establezcan en forma clara y precisa las metas y objetivos y asociados a éstos, se construya una batería de instrumentos, correctamente alineados y vinculados con el mecanismo de compensación.

La experiencia internacional sugiere reorientar la retribución al docente mediante la implementación de mecanismos que premien el logro y el esfuerzo diferenciado, todo vinculado con resultados. El reto no es sencillo y demanda atender un conjunto de elementos clave de diseño, en aras de un sistema de compensación eficaz. Las condiciones previas son fundamentales en el diseño de los nuevos mecanismos de compensación, en donde son prerequisite el financiamiento del sistema, un sólido sistema de gestión de información, una malla de medidas válidas de desempeño, adecuados sistemas de comunicación sobre los alcances del nuevo sistema de compensación diferenciada y acceso a mecanismos de retroalimentación y mejora.

En consulta con las organizaciones magisteriales las autoridades deberían discutir si se utilizan incentivos financieros, no financieros o una combinación de ambos; si los incentivos se convierten en parte del sueldo de manera permanente o si deben ganarse anualmente. También es fundamental conectar los datos de los estudiantes y de los maestros y sentar las bases de las variables que deben estar presentes en una evaluación académica efectiva; y ligado con ello, un sistema justo de compensación. Al final, los programas de incentivos se diseñan para motivar esfuerzos en áreas que mejoran el logro de los estudiantes.

#### ➤ **Ausencia de vinculación entre esfuerzo presupuestario y resultado académico**

Como parte de los esfuerzos implícitos en la presente investigación, el Estado de Educación trató de complementar la nueva información suplida por el MEP

en materia de incentivos y recargos con las bases de datos que contienen indicadores de desempeño del sistema educativo, específicamente, tasas de reprobación a nivel de centro educativo. Los primeros análisis exploratorios no encontraron correlación entre indicadores de desempeño y el esfuerzo presupuestario, ver cuadro 11. Sin embargo, este tema requerirá mayor investigación en el futuro.

#### **Cuadro 11**

#### **Coefficiente de correlación entre el porcentaje de reprobación y la inversión por estudiante en primaria y secundaria**

<b>Rango de matrícula</b>	<b>Primaria</b>	<b>Rango de matrícula</b>	<b>Secundaria</b>
<i>Menos de 30</i>	-0,10	<b>Académica</b>	
<i>Entre 31 a 90</i>	-0,22	<i>Menos de 500</i>	-0,14
<i>Entre 91 a 200</i>	-0,19	<i>Entre 500 a 1000</i>	0,21
<i>Entre 201 a 400</i>	-0,08	<i>Más de 1000</i>	-0,10
<i>Entre 401 a 800</i>	-0,02	<b>Técnica</b>	
<i>Más de 800</i>	-0,04	<i>Menos de 350</i>	0,21
		<i>Entre 350 a 500</i>	-0,21
		<i>Más de 500</i>	-0,27

Fuente: Estado de la Educación con datos del MEP

### **IX. Necesidad de simplificar y optimizar el sistema**

Optimizar el sistema de incentivos y recargos que utiliza el sector educativo costarricense es de por sí una tarea compleja. La experiencia internacional indica que las condiciones previas son muy importantes a la hora de diseñar un nuevo sistema de incentivos y que financiamiento es tema central. En un contexto fiscal restrictivo el MEP debería apelar a factores no financieros para el diseño de un nuevo programa de incentivos y recargos a la educación.

Hay que empezar a desarrollar métrica para lo cual se requiere de una robusta base de datos que vincule la información de los estudiantes con la de los docentes. Es sobre esta base que se podría avanzar hacia la construcción de un sistema de incentivos que apueste a una gestión por resultados. Dentro de la cual evitar el desmejoramiento de los niveles salariales actuales es una condición esencial para propiciar dicha transformación.

La restricción presupuestaria hace suponer que los avances en materia de incentivos requieren construirse a partir de las necesidades del educador, pero sin desconocer el fin último del sistema educativo que tiene que ver con la calidad de la educación que reciben niños, jóvenes y adultos.

En materia de recargos la tendencia internacional es hacia automatizar procesos y reducir la carga administrativa del educador para que se concentre en los aspectos meramente docentes. El sistema requiere avanzar hacia diseños organizativos que permitan liberar tiempo valioso para que el educador resulte más eficiente en su función sustancial. Un educador saturado es incapaz de someterse a procesos de aprendizaje continuo.



## El sistema debe fomentar el aprendizaje continuo del docente



El siguiente paso natural es procurar una menor dispersión de la malla de incentivos y recargos actual. Va a ser necesario revisar la pertinencia de los recargos e incentivos y trasladar algunos de ellos al salario base, como reconocimiento de que se convirtieron en parte de la remuneración del educador. Del ahorro y racionalización de los recargos podrán surgir los contenidos presupuestarios para atender el costo de los incentivos no financieros, que aunque no son percepciones pecuniarias para el educador, tienen costo para el sistema.

## **X. Conclusiones**

La revisión de la literatura internacional evidencia convergencia temática en las preocupaciones que tienen los países acerca las prioridades de sus sistemas educativos y de cómo mejorar la calidad de la educación. Donde no se aprecia tanta convergencia es en los métodos e incentivos utilizados, lo cual no es una debilidad, más bien es una característica indicativa de que se vive un proceso de cambio y una transición hacia sistemas mucho más orientados al logro y al desempeño y consecuente ello debería impactar en la manera en que el docente va a ser retribuido en el futuro.

Los sistemas educativos están preocupados por atraer el talento joven al magisterio, motivar la formación de educadores en asignaturas escasas, llevar buenos educadores a entornos difíciles, tanto rurales como urbanos, aprovechar la experiencia formativa de los buenos educadores para capacitar a los que ingresan al sistema, todo con un claro propósito: elevar la calidad del producto educativo.

En su esfuerzo por mejorar los resultados de la educación los países están desarrollando instrumentos para medir la idoneidad de sus formadores y la calidad de la educación que reciben niños, jóvenes y adultos. Vincular incentivos con resultados es la principal preocupación. De la revisión del sistema de incentivos y recargos costarricense resulta evidente la necesidad de avanzar hacia mecanismos que permitan vincular éstos con resultados.

Como resultado de una cultura que privilegia el recargo, el tiempo de los docentes se encuentra saturado lo cual incluso compromete la calidad de su compromiso académico y hasta su vida extra laboral. El sistema motiva participar en todo tipo de comités y premia mezclar lo docente con lo administrativo. Las buenas prácticas internacionales sugieren todo lo contrario, incluso liberar al maestro de cargas de tipo administrativo para que se concentre en su función docente.

El sistema de recargos costarricense propicia desigualdad a todo nivel (entre categorías salariales, programas y puestos). La búsqueda de la oportunidad del recargo desestimula cualquier iniciativa tendiente a hacer más eficiente el uso del tiempo del educador.

Tal y como sucede en todos los países el sistema de retribución al educador no fue diseñado en vinculación con resultados. Es por ello que hoy en día los países experimentan con esfuerzos que tratan de vincular, por lo menos de manera parcial, la retribución del educador con los resultados producidos por los sistemas de evaluación. En Costa Rica el reto es aún mayor, por un tema de restricción fiscal el MEP ha favorecido la cultura del recargo y hoy en día opera un sistema que es complicado de cambiar. La información recabada arroja luz sobre un tema poco tratado y aporta elementos para la discusión de los desafíos que enfrenta el sistema educativo en materia de calidad pero se requiere más investigación por lo que no hay que llegar a conclusiones tan rápidamente.

## **XI. Bibliografía**

- MEP, resolución 1384-2012
- MEP, Reglamento para el pago de zonaje, No 16347
- MEP, resolución DM-24-2013
- MEP, resolución DG-146-2012
- Dirección General de Servicio Civil, resolución DG-254-2009
- MIDEPLAN, Decreto 37964-Plan (Índice de desarrollo Social)
- Decreto Ejecutivo No 36816-MP-MEP
- Dirección General de Servicio Civil, resolución DG-049-2012
- Dirección General de Servicio Civil, resolución DG-145-2010
- Vaillant, D, 2013, Formación inicial del profesorado en América Latina: Dilemas centrales y perspectivas.
- OCDE 2009, Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes. Prácticas Internacionales.
- Mizala, A. Measuring the Relative Pay of Latin American School Teachers at the turn of the 20th Century, PERUVIAN ECONOMIC ASSOCIATION, Working Paper No. 15, August 2014.
- Mourshed, M., Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo, PREAL, Abril 2012, No 61,
- Barber, M, Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos, PREAL. Julio 2008, No 41.

## Anexo

### Anexo 1. Resumen de los recargos

<b>I. RECARGOS PROPIAMENTE DOCENTES</b>		
<b>A. PREESCOLAR, I Y II CICLO</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>
1. Comité de Apoyo Educativo (I y II Ciclos)	Ajustes al curriculum que favorezcan la diversidad, igualdad de oportunidades.	6,67% sobre salario base
2. Comité de Evaluación de los Aprendizajes -Comité Técnico Asesor- (I y II Ciclos)	Mejorar proceso enseñanza –aprendizaje.	15% sobre salario base
3. Recuperación Integral de Niños y Niñas (PRIN)	Ejecución de labores de recuperación y acompañamiento.	25% sobre salario base PEGB1
4. Facilitadores Curriculares (Tutorías)	Promoción de acciones sistemáticas de capacitación docente en asignaturas de ciencias, español, estudios sociales y matemática.	50% sobre salario base PEGB1
5. Escuelas modalidad horario ampliado	Funciones que exploren y generen actividades de aprendizaje dinámicas, activas, participativas y constructivas.	25% sobre salario base PEGB1
6. Escuela Laboratorio	Ejecución de proyectos experimentales, desarrollo de nuevos métodos y técnicas pedagógicas innovadoras.	50% sobre salario base
7. Programa Itinerante de Educación Indígena	Labores de promoción y fortalecimiento de la lengua y cultura indígena.	50% sobre salario base PEGB1
8. Cooperativas	Promover la cultura cooperativa dentro de la población estudiantil.	50% sobre salario base
9. Huertas Escolares	Promover el consumo adecuado de una dieta balanceada.	50% sobre salario base
10. Servicio de Albergue (I y II Ciclos)	Incorporar la población estudiantil que presenta altos índices de riesgo social al programa Creciendo Juntos.	50% sobre salario base PEGB1

<b>I. RECARGOS PROPIAMENTE DOCENTES</b>		
<b>B. III CICLO Y EDUCACIÓN DIVERSIFICADA</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>
11. Comité de Apoyo Educativo (III y IV Ciclos)	Ajustes al curriculum que favorezcan la diversidad, igualdad de oportunidades.	6,67% sobre salario base
12. Comité de Evaluación de los Aprendizajes -Comité Técnico Asesor- (I y II Ciclos)	Mejorar proceso enseñanza –aprendizaje.	El Director y Orientador no recibirán remuneración.
13. Lecciones 60 minutos	Se puede reconocer por Asignación, en forma Parcial y total de lecciones.	40% sobre salario base
14. Telesecundaria	Se fomenta el auto aprendizaje y la construcción de conocimiento mediante el uso de tecnología en zonas rurales.	50% sobre salario base
15. Liceo Rural	Atender los intereses y las demandas de la población que habita el territorio rural disperso.	50% sobre salario base
16. Liceo Laboratorio	Ejecución de proyectos experimentales, desarrollo de nuevos métodos y técnicas pedagógicas innovadoras.	50% sobre salario base
17. Aula Virtual	El uso de salas de videoconferencia como herramienta de apoyo en las asignaturas.	50% sobre 40 lecciones PETP

<b>I. RECARGOS PROPIAMENTE DOCENTES</b>		
<b>C. EDUCACIÓN DE ADULTOS (CINDEA, IPEC, EDUCACIÓN ABIERTA)</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>
18. Comité de Evaluación de los Aprendizajes-Comité Técnico Asesor-(CINDEA e IPEC)	Mejorar proceso enseñanza –aprendizaje.	El Director y Orientador no recibirán remuneración.

<b>II. RECARGOS ADMINISTRATIVOS-DOCENTES</b>		
<b>A. PREESCOLAR, I Y II CICLO</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>
19. Asistente de Dirección Escolar (Primaria)	Ejecución de labores de apoyo en la dirección, coordinación y supervisión de las actividades técnicas y administrativas.	50% sobre salario base
20. Personal Administrativo – docente de Escuela Laboratorio	Ejecución de proyectos experimentales, desarrollo de nuevos métodos y técnicas pedagógicas innovadoras.	50% sobre salario base

<b>II. RECARGOS ADMINISTRATIVOS-DOCENTES</b>		
<b>B. III CICLO Y EDUCACIÓN DIVERSIFICADA</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>
21. Asistente de Dirección de Centro Educativo (Secundaria)	Apoyo en la dirección, coordinación y supervisión de las actividades técnicas y administrativas.	50% sobre salario base
22. Auxiliar Administrativo	Apoyo administrativo para el desarrollo de los programas técnico – docentes.	50% sobre salario base
23. Personal Administrativo – docente de Liceo Laboratorio	Ejecución de proyectos experimentales, desarrollo de nuevos métodos y técnicas pedagógicas innovadoras.	50% sobre salario base
24. Coordinador de Sede (Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar)	Desarrolle la estrategia pedagógica en el auto aprendizaje y educación a distancia, empleando gradualmente la tecnología educativa de información y comunicación.	<i>Plaza docentes: 50% sobre salario base de 40 lecciones. Plazas técnico-docentes y administrativo-docentes: 50% salario base.</i>
25. Coordinador de Sede (Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar)	Colabora con el coordinador de sede, que se desarrolle la estrategia pedagógica en el aprendizaje	<i>Plaza docentes: 30% sobre salario base de 40 lecciones. Plazas técnico-docentes y administrativo-docentes: 30% salario base.</i>

<b>II. RECARGOS ADMINISTRATIVOS-DOCENTES</b>		
<b>C. EDUCACIÓN DE ADULTOS (CINDEA, IPEC, EDUCACIÓN ABIERTA)</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>
26. Dirección del CAIPAD	Centros orientados hacia la atención de personas adultas con discapacidad.	50% sobre salario base PEE
27. Coordinador Zonal (Educación Abierta)	Atender técnica y administrativamente proyectos asignados y no cuenta con el coordinador de sede.	Para (I y II Ciclos): 50% sobre salario base. Para (III Ciclo y Educación diversificada): 50% sobre 30 lecciones.
28. Coordinador de Sede (Educación Abierta)	Realizar todo el proceso de matrícula para las pruebas de Educación Abierta.	**** Al final de la presentación.
29. Coordinador de Satélite IPEC-CINDEA	Atender técnica y administrativamente una sede con una población inferior a ciento cincuenta estudiantes.	Para (I y II Ciclos): 50% sobre salario base. Para (III Ciclo y Educación diversificada): 50% sobre 30 lecciones.
30. Auxiliar Administrativo	Apoyo administrativo para el desarrollo de los programas técnico – docentes de un centro educativo III Ciclo y Educación D.	50% sobre salario base

<b>II. RECARGOS ADMINISTRATIVOS-DOCENTES</b>		
<b>D. EDUCACIÓN ESPECIAL</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>
31. Asistente de Dirección de Enseñanza Especial	Apoyo en la dirección, coordinación y supervisión de las actividades técnicas y administrativas.	50% sobre la clase de puesto

<b>III. RECARGOS TECNICOS-DOCENTES</b>		
<b>A. PREESCOLAR, I Y II CICLO</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>
32. Personal Técnico-Docente de Escuela Laboratorio	Ejecución de proyectos experimentales, desarrollo de nuevos métodos y técnicas pedagógicas innovadoras.	50% sobre salario base

<b>III. RECARGOS TECNICOS-DOCENTES</b>		
<b>B. III CICLO Y EDUCACIÓN DIVERSIFICADA</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>
33. Orientador	Planificación, dirección, coordinación, evaluación y control de las actividades de Orientación Educativa y Vocacional.	50% sobre salario base
34. Orientador Asistente	Ejecución de labores profesionales de orientación educativa y vocacional.	50% sobre salario base
35. Servicio de Biblioteca	Orientación a los alumnos acerca del uso y aprovechamiento de las publicaciones y equipos audiovisuales y otros materiales de la biblioteca.	50% sobre salario base
36. Personal técnico – docente de Liceo Laboratorio	Ejecución de proyectos experimentales, desarrollo de nuevos métodos y técnicas pedagógicas innovadoras.	50% sobre salario base

<b>III. RECARGOS TECNICOS-DOCENTES</b>		
<b>C. EDUCACIÓN DE PERSONAS JOVENES Y ADULTAS</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>
37. Orientador	Planificación, dirección, coordinación, evaluación y control de las actividades de Orientación Educativa y Vocacional.	50% sobre salario base
38. Orientador Asistente	Ejecución de labores profesionales de orientación educativa y vocacional.	50% sobre salario base
39. Servicio de Biblioteca	Orientación a los alumnos acerca del uso y aprovechamiento de las publicaciones y equipos audiovisuales y otros materiales de la biblioteca.	50% sobre salario base

<b>IV. OTROS RECARGOS</b>		
<b>A. DIRECCIONES REGIONALES Y OFICINAS CENTRALES</b>		
<b>Nombre del Incentivo o recargo</b>	<b>Propósito</b>	<b>Remuneración</b>



40. Coordinador de Pruebas	Debido la importancia y crecimiento de los usuarios en los programas de certificación de conocimientos de la educación abierta.	50% sobre la base de puesto PEGB1
41. Promotor Deportivo	Casos que no se cuenta con la plaza de Asesor Regional en Educación Física.	50% de la base de un PETP (I y II Ciclos)
42. Promotor de Francés	Casos que no se cuenta con la. plaza de Asesor Regional en Francés.	50% sobre 30 lecciones de PEM
43. Promotor de Artes Pláticas	Casos que no se cuenta con la. plaza de Asesor Regional en Artes Pláticas.	50% sobre 30 lecciones de PETP
44. Recargo por funciones especiales	Destacar con carácter temporal, al funcionario para atender programas especiales en las Oficinas Centrales o Direcciones Regionales.	Nombramiento mediante plaza: 50% sobre salario base.

## V. FUNCIONARIOS CON LICENCIAS ESPECIALES

### A. DIRECCIONES REGIONALES Y OFICINAS CENTRALES

Nombre del Incentivo o recargo	Propósito	Remuneración
45. Problemas de Aprendizaje		50% sobre salario base PEP
46. Funciones Servicios Administrativos Biblioteca		50% sobre salario base PEGB1

## VI. INCENTIVOS AL TAMAÑO DEL CENTRO EDUCATIVO

### A. I Y II CICLO

CLASE DE PUESTO	REMUNERACION	CANTIDAD ESTUDIANTES
PEGB1 ó PEGB2, PETP (I y II Ciclo), DEGB1, PEU y PEP, según grupo profesional	30% salario base PEGB1	100 a 200
	40% salario base PEGB1	201 a 300
	50% salario base PEGB1	301 y más
A. III CICLO Y EDUCACIÓN DIVERSIFICADA		
PEM y PETP, según su grupo profesional	30% sobre 30 lecciones	100 a 200
	40% sobre 30 lecciones	201 a 300
	50% sobre 30 lecciones	301 y más

Fuente: Elaboración propia a partir del compendio de resoluciones y decretos recopilado por el MEP.