



Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo
Latin American Research Network
Red de Centros de Investigación
Documento de Trabajo #R-448

Los maestros en República Dominicana: Carreras e incentivos

Por

Andrés Dauhajre, hijo
Jaime Aristy Escuder

Fundación Economía y Desarrollo

Mayo 2002

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Dauhajre, Andrés.

Los maestros en República Dominicana : carreras e incentivos / por Andrés Dauhajre,
Jaime Aristy Escuder.

p. cm. (Research Network working paper ; R-448)

1. Teachers--Training of--Dominican Republic. 2. Teachers--Selection and appointment--
Dominican Republic. 3. Teachers--Salaries, etc.--Dominican Republic. 4. Teachers--Pensions--
Dominican Republic. 5. Teachers' contracts--Dominican Republic. I. Aristy Escuder, Jaime.
II. Inter-American Development Bank. Research Dept. III. Latin American Research
Network. IV. Title. V. Series.

371.1 D862--dc21

©2002

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan
necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Si desea obtener una lista de los documentos de trabajo del Departamento de Investigación, visite
nuestra página Internet al: <http://www.iadb.org/res>

1. Contexto del estudio¹

Durante la década de los noventa, la República Dominicana registró progresos importantes en sus indicadores económicos y sociales. De 1989 a 1999, el ingreso por habitante aumentó en un 131%, el desempleo se redujo de un 9.2% a un 6.0% y el salario real aumentó en casi un 55%. Asimismo, el Estado mejoró su aporte al proceso de acumulación de capital humano. La inversión del gobierno en educación se elevó de un 1.35% a un 2.6% del PIB de 1989 a 1999. El número de niños que reciben desayuno escolar gratis en las escuelas públicas de nivel primario ascendió de cero en 1989 a 1,250,000 en 1999. El número de liceos secundarios públicos con laboratorios de computadoras pasó de cero en 1989 a 250 en 1999, previéndose llegar a 310 antes de agosto del 2000. El salario mensual de un maestro de escuela primaria pública aumentó de US\$115 a US\$410 en 1999. La esperanza de vida se elevó en 4 años en la última década al pasar de 68 años en 1989 a 72 años en 1999, reflejando un aumento del nivel de bienestar.

Es en ese contexto que el gobierno dominicano planteó reformas de la educación. Las autoridades del gobierno, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como de la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos (SEEBAC), han llegado a estar plenamente conscientes de la necesidad y la urgencia de acelerar el proceso de reforma educativa, para la cuál uno de los aspectos clave es el mejoramiento de la docencia.

Descripción de la investigación

Este estudio se concentra en el análisis de los incentivos y factores institucionales que determinan la composición del cuerpo docente e influyen en el desempeño profesional de los maestros en la República Dominicana. Para ello, las interrogantes planteadas son las siguientes:

- ¿Quiénes son los maestros dominicanos?
- ¿Quiénes estudian para ser docentes?
- ¿Cómo afecta el marco institucional al ejercicio de la actividad docente?
- ¿Cuáles son los incentivos y beneficios que más inciden en aquellos que se convierten en maestros?

¹ Agradecemos los comentarios de Juan Carlos Navarro y Katherine Taylor a una versión preliminar de este informe.

Para responder a estas interrogantes se utilizaron varias fuentes de información. En primer lugar, se aplicaron cuestionarios a maestros en actividad o ejercicio, a estudiantes de la carrera docente, a estudiantes de otras carreras que hacen las veces de grupo de referencia o comparación y, finalmente, a un grupo limitado de ex-maestros que se encuentran desempeñando otras funciones en el Estado dominicano.² Las encuestas fueron a: 598 maestros en actividad; 207 estudiantes de la carrera de docencia; 202 estudiantes de otras carreras; y 38 maestros que laboran en otras áreas del gobierno. Los maestros encuestados laboran en los siguientes tipos de escuela: pública, privada católica, privada laica y un grupo reducido de otro tipo de escuelas.³ En segundo lugar, se emplearon los resultados obtenidos de entrevistas realizadas a funcionarios de la SEEBAC, a Directores de Escuela y a maestros en actividad. Por último, el análisis se complementó con informaciones provenientes del Censo de Servidores Públicos (CSP) realizado en 1997, el cual incluye a los maestros de escuelas públicas básica y media. En el caso del CSP se extrajo la información correspondiente a los maestros de escuelas y liceos públicos, lo que abarcó un total de 21,905 maestros de nivel básico y 3,249 maestros de nivel medio o secundario.⁴

2. Descripción de la institucionalidad educativa

El maestro en el marco de la institucionalidad educativa

Al inicio de la década del noventa el sector educación se encontraba deteriorado. El gasto público en educación había descendido de 2.8% del PIB en 1970 a sólo 0.97% en 1991. Esa contracción del gasto se manifestó en la reducción del salario real de los maestros; el salario promedio del maestro por tanda era equivalente en 1990 a sólo US\$50 mensuales. La reducción salarial se tradujo en un aumento de la tasa de deserción magisterial; se estima que entre 1989 y 1990, un total de 3,853 maestros abandonó la docencia, elevándose la tasa de deserción magisterial a un 7% del total de maestros. Los maestros que desertaron fueron sustituidos por maestros empíricos; es decir, maestros sin formación en docencia. Así un nutrido grupo de

² Las preguntas de los cuestionarios son el resultado de la adaptación al caso dominicano de unos instrumentos diseñados por expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para un estudio regional.

³ En éstas se incluyen: escuelas semi-oficiales (donde el salario del maestro es pagado por el Estado) y religiosas no católicas. Tanto los pequeños números como la heterogeneidad de esta categoría, que dificulta la interpretación de resultados, ha llevado a su exclusión del análisis presentado en este estudio.

bachilleres se “enganchó” al ejercicio de una carrera, la docente, para la cual no tenían formación profesional.

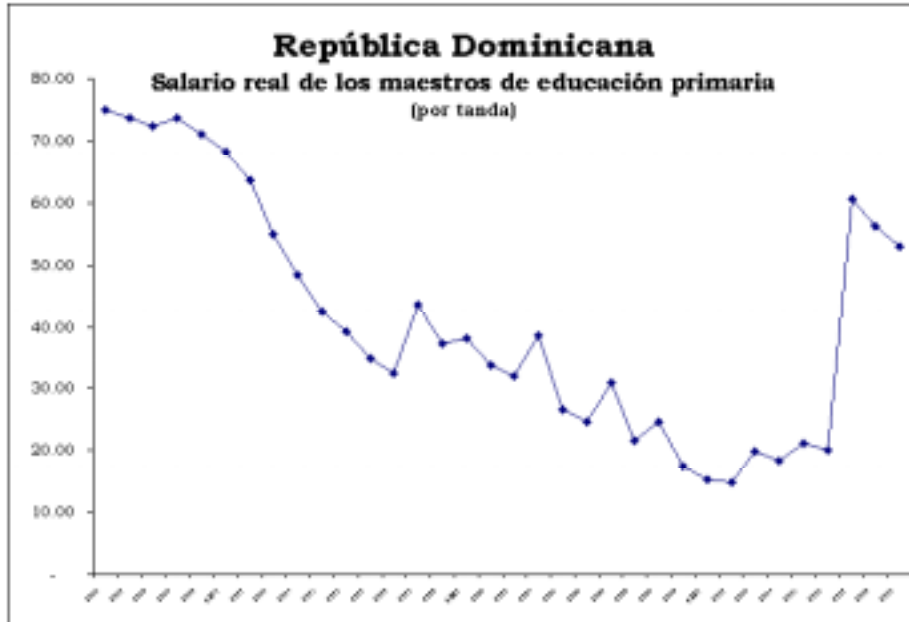
El salario nominal de los maestros por tanda⁵ de trabajo se mantuvo inalterado de 1966 a 1978 en RD\$75, arrojando una caída de 57% en el salario real por tanda que recibía el maestro de la escuela. Descendió otro 5% en los próximos diez años y aceleró su desplome de 1988 a 1991. En 1991 el salario real por tanda que recibía un maestro equivalía al 20% del salario que recibía en 1966. Los bajos salarios que recibían los maestros de las escuelas públicas no les permitían cubrir sus necesidades mínimas para subsistir. A principios de 1990 un maestro recibía US\$50 por tanda, inferior al salario mínimo de US\$63 que prevaleció en ese año. Un director de escuela percibía un salario mensual que oscilaba entre US\$62 y US\$77 al mes.

Hasta 1993 el reclutamiento de nuevos maestros era prácticamente nulo. En cualquier caso, la escasez de maestros dificultaba el proceso de reclutamiento y puede haber estimulado el surgimiento de problemas de selección adversa. La matrícula de los estudiantes de docencia en las escuelas normales se redujo en un 83% entre los años 1983 y 1990. Además, los programas de capacitación, formación y actualización de los maestros eran prácticamente inexistentes. En 1990, por ejemplo, apenas se destinó el 0.8% de total de los gastos de la SEEBAC a financiar estas actividades.

A finales de 1992 y luego de un período de análisis y elaboración, el gobierno puso en vigencia el Plan Decenal de Educación (PDE), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con la participación de representantes de la iglesia, el sector privado, el sector público, asociaciones de profesores y organizaciones no gubernamentales. Dentro de las políticas en materia educativa establecidas por el PDE se incluyó mejorar la condición del docente. A partir de 1993 se inició un proceso de recuperación del salario real de los maestros, alcanzando su nivel más alto de la década en 1997 cuando se estableció un nuevo sistema de remuneraciones que incluye un mayor salario básico por tanda más un amplio conjunto de incentivos. No obstante, como se puede advertir en el Gráfico 1, el salario real actual está todavía por debajo del salario vigente en 1966.

⁴ El número de maestros de escuelas y liceos públicos extraídos del CSP es inferior al número de cargos que aparecen en la nómina de la SEEBAC, debido a que existen casos en los cuales un mismo maestro labora en dos tandas, y percibe, por tanto, dos cheques.

Gráfico 1.



Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Educación y del Banco Central.
Los datos se refieren a pesos de 1966.

Gráfico 2.



Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Educación y del Banco Central.
Los datos se refieren a dólares corrientes.

⁵ La tanda de clase se refiere a una jornada laboral de 4 a 6 horas. Muchos maestros imparten dos tandas de clases; es decir, durante la mañana y en la noche.

A pesar de que el PDE fue consensuado por todos los partidos políticos, la sociedad civil y la ADP (el sindicato de los maestros), la implementación, en ocasiones, encontró resistencia. El establecimiento de requisitos más rigurosos para ser designado maestro en las escuelas públicas, al distanciarse de las prácticas pasadas, ha generado en ocasiones inconformidad en los grupos que rentaban el esquema anterior.⁶

Para el año académico 1997-1998, el sistema educativo dominicano contaba con 50,404 maestros, de los cuales 27,035 trabajan en escuelas, liceos, centros especiales, escuelas técnico-vocacional y educación de adultos del sector público, mientras que 23,369 laboran en escuelas y colegios privados.

Entre esa fecha y el año 2000 se contrataron más de 14,000 profesores.⁷ El PDE llevó a la capacitación de más de 10,000 maestros, con participación de cuatro universidades, en las áreas de Español, Matemática, Ciencias Naturales, Estudios Sociales y Formación Pedagógica. También se fortaleció el sistema de formación y desarrollo del personal directivo, docente, técnico y administrativo del sector educativo, mediante un amplio programa de becas que ha beneficiado a 7,500 docentes a nivel técnico y a 2,938 docentes a nivel de licenciatura.

El PDE ha puesto en vigencia un nuevo currículo para todos los niveles. Se han incorporado áreas que tradicionalmente nunca fueron atendidas, como idiomas (inglés y francés desde el 5to. Grado de nivel básico), educación artística, formación integral humana y religiosa y la educación física. Las autoridades esperan que la implementación de un currículo “abierto, flexible y participativo, que ha generado nuevas actitudes de apertura al cambio, a la innovación y al trabajo en equipo” permitirá elevar la calidad de la educación en la República Dominicana.

Los salarios de los maestros y directores de escuelas han sido elevados de manera apreciable en los últimos años. En 1997 un profesor de nivel básico con dos tandas de trabajo pasó, en promedio, de RD\$4,219 a RD\$ 7,422 mensuales⁸; el de nivel medio pasó de RD\$4,634 a RD\$8,205 mensuales. Un director de escuela de nivel básico con dos tandas pasó de RD\$6,000 a RD\$10,000 mensuales, mientras que el de nivel medio pasó de RD\$7,000 a RD\$11,000 mensuales.

⁶ La designación de maestros muchas veces respondía a presiones desde el partido político oficial a las autoridades de la SEEBAC; no se requería tener una licenciatura en educación o docencia para entrar a la nómina de la SEEBAC como maestro de las escuelas públicas.

⁷ Se desconoce si los maestros designados son todos nuevos; una parte podría estar representada por maestros que han aumentado de 1 a 2 las tandas de trabajo.

Los procesos de formación y capacitación de maestros han tenido repercusiones positivas, aunque limitadas. El proceso de adaptación de los maestros al nuevo ambiente educativo ha sido lento. En ese sentido, una buena parte de los maestros, según los entrevistados, no está calificada para estimular la innovación y la creatividad de los estudiantes.

A pesar de los logros alcanzados por el PDE, existe un consenso generalizado sobre la baja calificación que exhiben gran parte de los maestros de escuelas públicas y privadas en la República Dominicana. Muchos de los entrevistados, principalmente funcionarios públicos y directores de escuelas, consideran que no podrá avanzarse mucho más en la reforma educativa mientras no cambie el nivel de preparación del personal docente con el que cuenta el país.⁹ Señalan que una buena cantidad de maestros no se ha adaptado al nuevo sistema ni cuentan con la calificación y preparación necesarias para la exitosa culminación de la reforma educativa. A pesar de los beneficios e incentivos que el PDE le ha conferido a los maestros, los entrevistados señalan que la docencia en buena medida sigue siendo la misma, y que, por tanto, las deficiencias no han sido superadas.

Otro de los factores que parece incidir en la baja calificación de los maestros es la debilidad que exhiben los programas de las universidades y demás centros de estudios superiores de la carrera docente. Estos programas se encuentran en una etapa muy incipiente. La formación profesional de los maestros, en promedio, adolece de serias fallas. Una buena parte de éstas tiene su origen en los propios programas de las universidades y las escuelas normales. Funcionarios entrevistados sostienen que los directores de esos programas no entienden cuáles deben ser los contenidos de los programas para irlos adaptando a las cambiantes condiciones del entorno productivo y tecnológico. Existe mucha rigidez para cambiar dichos programas. Pero tampoco existen incentivos que motiven al estudiante de docencia a ver más allá de los requisitos básicos que éste necesita para obtener un trabajo como maestro en un área específica de la enseñanza.

En suma, para los funcionarios entrevistados la carrera de la docencia perdió prácticamente todo su atractivo durante la década de los ochenta y principios de la década de los noventa. La crisis de la educación en el país llegó a un punto en que no sólo desertaban los estudiantes sino también los maestros de las escuelas. Fue así como los maestros comenzaron a

⁸ La tasa de cambio promedio en 1997 fue de 14.01 pesos por dólar; en 1998 ascendió a 14.70; en 1999 a 15.83; y en el 2000 a 16.18 pesos por dólar.

ser sustituidos por los llamados maestros empíricos, que mencionamos anteriormente. Con la puesta en marcha del PDE la carrera ha comenzado a recuperar parte del atractivo perdido, pero esta recuperación no ha llegado todavía a revertir el retroceso de las décadas anteriores.

Contratos laborales

En la República Dominicana no existe un contrato formal entre el maestro de las escuelas y liceos públicos y la SEEBAC; lo que existe es la designación de una persona para una posición docente particular, en el marco de la ley. Las propuestas para el nombramiento de maestros surgen de la dirección de las escuelas y de la propia comunidad. Estas tramitan la solicitud de nombramiento a los distritos electorales. Estos, a su vez, lo tramitan a la SEEBAC directamente o a través de las Direcciones Regionales. La Secretaría de Estado de Educación presenta sus recomendaciones al Consejo Nacional de Educación, organismo que finalmente toma la decisión sobre la designación.

Si bien no existe un contrato formal entre el maestro de la escuela pública y la SEEBAC, la Ley General de Educación de 1997 establece una serie de requisitos para ingresar a la carrera docente. Entre éstos se destacan “ser un profesional de la educación graduado de las escuelas normales-superiores, universidades, institutos y entidades superiores de educación o de áreas afines, previa la observación del requisito de convalidación” y “reunir conocimientos y competencias requeridas para el ejercicio de la función a realizar”. La Ley General de Educación establece también que los maestros gozarán de estabilidad en el ejercicio de sus labores. La Ley exige a los maestros cumplir con el calendario y horario escolar establecido por el Consejo Nacional de Educación, cumplir con el currículo oficial establecido para el nivel o modalidad en el que el docente labora, y mantener su actualización pedagógica, entre otros. La Ley, finalmente, establece el escalafón docente, invita a la dignificación y valoración del trabajo docente a través de un sistema de incentivos y crea el tribunal de la carrera docente para dirimir conflictos.

El PDE plantea que el ascenso o promoción de los maestros se realice en función de evaluaciones previas de la calidad del trabajo efectuado, de la dedicación y los méritos acumulados. El PDE persigue mejorar las condiciones de vida de los docentes, en particular, a

⁹ Debe precisarse que los funcionarios públicos entrevistados son técnicos con amplia experiencia en gerencia y planificación educativa, así como directores de escuela que han recibido reconocimientos especiales por su

través de aumentos salariales que garanticen ajustes anuales superiores al alza del costo de la vida.

El despido de los maestros de las escuelas públicas sólo se produce cuando éstos cometen faltas consideradas graves. Los casos son muy aislados y lo que ocurre generalmente es el traslado a otra escuela y no el abandono del sistema escolar público.

Con relación a los niveles y escalas salariales, existe un salario básico por tanda en función del nivel pedagógico que tenga el maestro. En el caso de la educación inicial y básica, el salario por dos tandas es de RD\$7,250.00. En términos reales, el salario por dos tandas es actualmente 590% más elevado que el nivel prevaleciente en 1991.

Al salario básico se agregan otras remuneraciones que se enmarcan dentro de un plan de incentivos adicionales:

- El primero tiene que ver con el escalafón, según el Decreto No.3820, que confiere un 10% sobre el sueldo básico. El maestro debe anexar en este caso fotocopia del certificado o del título docente.

- El segundo incentivo es el de las titulaciones, el cual se suma sobre el sueldo básico de la siguiente manera: 10% para los maestros de escuela normal, 15% para los que tienen título de profesorado, 20% para los que tienen licenciatura, 25% para los que tienen post-grado, 30% para los que tienen maestría y 40% para los que tienen doctorado.

- El tercer incentivo premia a los maestros que enseñan en la zona rural aislada con un 25% del salario básico, urbana marginal con un 20% y turística alta con un 20%.

- El cuarto incentivo está dirigido a los maestros de secundaria que reciben un 15% adicional sobre el sueldo básico.

- El quinto incentivo se otorga en función de la evaluación del desempeño bajo la siguiente estructura: 0% malo, 7% aceptable, 15% regular, 27% bueno, 29% muy bueno y 32% excelente. Este incentivo no ha podido ser implementado pues en las primeras evaluaciones realizadas, todos los participantes resultaron con evaluaciones de desempeño excelente. Las

experiencia y desempeño profesional.

autoridades de la SEEBAC están diseñando mecanismos alternativos para evitar este tipo de resultado¹⁰.

- El sexto incentivo está relacionado a la antigüedad en el servicio: 5% para los maestros de 1 a 4 años, 10% para los maestros de 5 a 19 años de servicio y 15% para los maestros de 20 años o más de servicio.

- El séptimo incentivo es el de la carga familiar, e incluye a los hijos de hasta 18 años y padre o madre. Con un dependiente el incentivo es de 5% del salario básico, con 2-4 dependientes el incentivo alcanza el 10% y con 5 ó más dependientes, 15%.

- El octavo incentivo es el de la compensación de estudios y está dirigido a los maestros normales (RD\$300.00) y a los bachilleres en servicio (RD\$240.00).

- El noveno y último incentivo es del transporte y equivale a un 8% del salario básico.

En el caso de las escuelas privadas sí existen contratos laborales. El detalle de dichos contratos varía de escuela a escuela. En el caso de las escuelas élites del sector privado,¹¹ los contratos establecen claramente la duración del mismo, los pagos y beneficios que conforman la compensación total del personal, incluyendo seguro de vida, derecho de días de enfermedad, y topes de días libres para asuntos personales. También incluyen compromisos en cuanto a talleres de formación adicional, ambiente apropiado para el desempeño de las labores, y materiales de soporte de la enseñanza. Además, especifican que en caso de desempeño no satisfactorio, el contrato podrá terminar inmediatamente.

¹⁰ La falla en el sistema de evaluación residía en el hecho de que éste no otorgaba suficientes grados de libertad a los evaluadores, quienes se veían compelidos a otorgar un buen puntaje a los maestros. Los directores evaluaban a los maestros y los maestros a los directores. Si los directores otorgaban una mala evaluación a los maestros, corrían el riesgo de recibir una evaluación similar de parte de los maestros como retaliación. La Asociación Dominicana de Profesores (ADP) a través de su poder de mediación dejó entrever la conveniencia de evaluaciones favorables de ambas partes, pues de dichas evaluaciones se derivarían reajustes salariales. Como se puede desprender de lo dicho, la serie de incentivos del sistema de remuneraciones dominicano constituye un conjunto de primas o complementos de sueldo más que un incentivo en el sentido estricto del término tal como se usa en este libro.

¹¹ Por escuelas élites se denominan aquellas escuelas privadas bilingües y no bilingües cuya matrícula mínima es igual o superior a los US\$3,000 por año académico y con un número promedio de no más de 23 estudiantes por aula. Cabe señalar que en la República Dominicana todas las escuelas élites son laicas.

En las escuelas élite las remuneraciones de los maestros por una tanda de trabajo oscilan entre RD\$12,000 y RD\$25,000 al mes. En el caso de maestros provenientes del extranjero, se confieren beneficios adicionales que llevan la remuneración mensual a niveles cercanos a los US\$3,000 al mes.

En las demás escuelas privadas, los contratos no son tan elaborados y detallados. Esto no impide, sin embargo, que el Director de la escuela tenga la autoridad real en el manejo del cuerpo docente. Existen contratos escritos que establecen las responsabilidades y derechos del maestro. Entre otras cosas incluyen el tiempo que trabajará, generalmente 10 meses, las clases que impartirá, el horario y el salario.

En estas escuelas privadas el salario mínimo del maestro de una tanda es de RD\$2,500 y el máximo alcanza RD\$4,500 mensuales. El nivel depende de la preparación, la experiencia y los años de servicios. Algunos maestros reciben beneficios adicionales, tales como ayudas para transporte o becas para los hijos que estudian en la escuela. Ni la SEEBAC ni la ADP intervienen en la determinación de estos salarios.

Los salarios totales que hoy devengan los maestros de las escuelas públicas a nivel básico y medio, en muchos casos son superiores a los que en promedio devengan los maestros de las escuelas privadas, excluyendo las escuelas privadas élites del país.

Niveles de compresión salarial en el magisterio público

En materia de salarios e incentivos, informaciones provistas por la SEEBAC muestran que el salario básico promedio mensual de los maestros de nivel básico es de RD\$2,501.50. Al salario básico se agregan otras remuneraciones que se enmarcan dentro de un plan de incentivos adicionales. Dejando fuera la compensación por estudios, ya que la misma es focalizada a maestros normales y a bachilleres en servicio, así como el incentivo por marginalidad de la zona geográfica en que se imparte la docencia, el incentivo total promedio se eleva a RD\$1,475.31, equivalente al 59% del salario básico promedio del maestro de nivel básico. La información anterior revela que el ingreso bruto mensual promedio para un maestro de nivel básico que enseña una tanda asciende a RD\$3,976.81. Si el maestro enseña en dos tandas, el ingreso bruto mensual promedio (salario básico más incentivos) asciende a RD\$7,953.62.

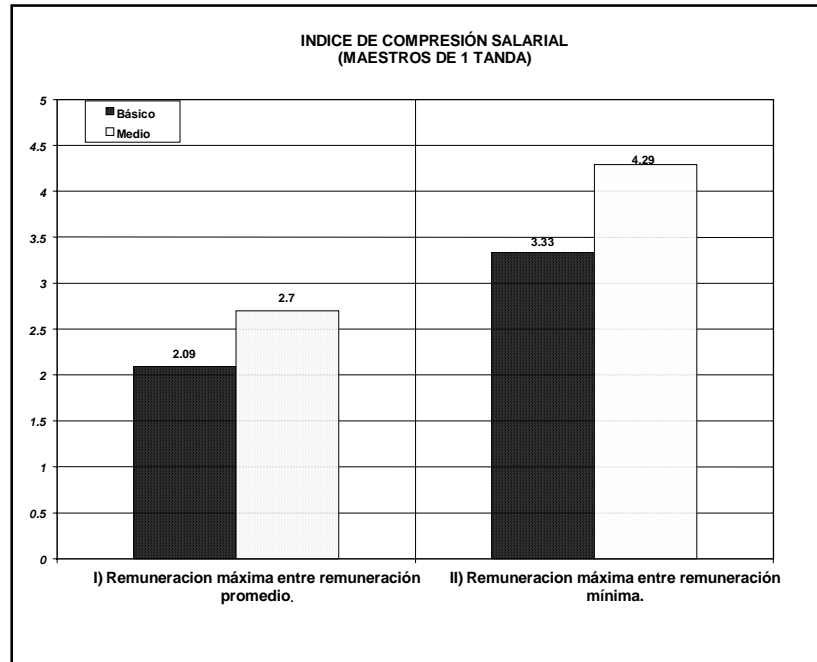
El máximo nivel de ingreso bruto mensual promedio efectivo que registra un maestro de nivel básico que enseña una tanda es de RD\$8,326.25. Comparando el ingreso máximo con el

promedio se registra una compresión salarial de 2.09. Si se compara con el sueldo básico de un maestro que se inicia y que no recibe incentivos, el índice de compresión salarial es de 3.33. En ambos casos, el índice es extremadamente bajo. En consecuencia, el maestro potencial no puede pretender percibir salarios que guarden relación con los que se pagan en el ejercicio de otras carreras profesionales y que le permitan, por tanto, disfrutar de niveles de bienestar realmente satisfactorios.

En el caso de los maestros de nivel medio se tiene que el salario básico promedio al mes por una tanda asciende a RD\$2,626.01. El incentivo total promedio asciende a RD\$1,559.91, equivalente al 59.4% del salario básico promedio del maestro de nivel medio. El ingreso bruto mensual promedio para un maestro de nivel medio que enseña una tanda asciende a RD\$4,185.92. Si el maestro enseña en dos tandas, el ingreso bruto mensual promedio (salario básico más incentivos) asciende a RD\$8,371.84.

El máximo nivel de ingreso bruto mensual promedio efectivo que registra un maestro de nivel medio que enseña una tanda asciende a RD\$11,281.80. Comparando el ingreso máximo con el promedio se registra una compresión salarial de 2.70. Si se compara con el sueldo básico de un maestro que se inicia y que no recibe incentivos, el índice de compresión salarial es de 4.29. En ambos casos, tal como se ilustra en el Gráfico 3, al igual que sucede para los maestros de nivel básico, el índice es extremadamente bajo. En consecuencia, el maestro potencial de nivel medio no puede pretender alcanzar niveles de salarios que guardan relación con los que se pagan en el ejercicio de otras carreras profesionales.

Gráfico 3.



3. Los estudiantes de pedagogía

En la República Dominicana existen 22 centros de formación de futuros maestros. No obstante, la Universidad Autónoma de Santo Domingo acoge al 54% del total de estudiantes. Los estudiantes de pedagogía representan alrededor del 15.6% del total de estudiantes universitarios, ascendiendo a 27,474 personas. En tiempos recientes se ha observado un aumento del número de estudiantes de pedagogía, lo cual puede estar relacionado con la mejora de la remuneración de la docencia y la aplicación del PDE en los años noventa. Además, se han establecido becas que han incentivado a los estudiantes a iniciar estudios de docencia. De hecho, el 72.5% de los estudiantes de pedagogía encuestados respondieron que el acceso a becas y financiamiento fue una razón importante o muy importante para seleccionar esa carrera.

En esta sección se realiza un análisis comparativo de la información obtenida de las encuestas realizadas a estudiantes de pedagogía y a estudiantes de otras carreras. El objetivo es determinar si existen algunas diferencias fundamentales entre ambos grupos de estudiantes que permita prever el futuro de la calidad o desempeño del maestro.

Características demográficas y socio-económicas

Las mujeres representan un porcentaje importante de la población total de estudiantes en el ámbito universitario. Pero, al descomponer por tipos de carreras, se observa que la mujer predomina en los estudios de pedagogía, al representar un 72.2% de los estudiantes; en contraste, en otras carreras ese porcentaje disminuye a un 52.1%. Ese patrón permite señalar que el género es y será una variable a considerar en el diseño de las políticas encaminadas a modernizar el sistema educativo dominicano.

El 48.1% de los estudiantes de pedagogía supera los 30 años; en cambio, dentro del conjunto de estudiantes de otras carreras sólo existe un 8.1% que llega a esa edad. El 58.7% de los estudiantes de pedagogía declara tener hijos, mientras que en el caso de los estudiantes de otras carreras, sólo declara tener hijos el 15.5%. Esto sugiere que los estudiantes de pedagogía disponen de menos tiempo libre para dedicarse a los estudios.

La restricción de tiempo libre para estudiar se agrava al observarse una mayor intensidad del trabajo en los estudiantes de pedagogía. De cada 100 estudiantes de pedagogía casi 65 están trabajando, en su mayoría entre 21 y 40 horas a la semana impartiendo docencia. En cambio, de cada 100 estudiantes de otras carreras sólo trabajan 34, de los cuales el 25% trabaja menos de 10 horas a la semana. La carga familiar, y la consiguiente necesidad de trabajar, debe traducirse en una limitación importante a la capacitación de los futuros maestros.

El perfil socio-económico de los estudiantes de pedagogía es ligeramente inferior al de los estudiantes de otras carreras. Un mayor porcentaje de los estudiantes de docencia contestó que pertenecía a la clase media baja (45.1%) que sus contrapartes de otras carreras (29.4%), quienes además declararon en mayor proporción que pertenecían a la clase media alta; 7.3% contra 1.9% para el caso de estudiantes de pedagogía. Esta diferencia es un reflejo del ingreso per capita del hogar, el cual asciende a RD\$2,777 mensuales en los hogares de estudiantes de otras carreras, mientras que el de los hogares de estudiantes de pedagogía—a pesar de que estos participan más activamente en el mercado laboral¹²—es RD\$2,653 mensuales. Este menor nivel de ingreso familiar se manifiesta en una mayor preponderancia de estudios de secundaria en escuelas públicas en los estudiantes de pedagogía (81.9%) que en los estudiantes de otras carreras (71.5%).

¹² Además, el tamaño promedio del hogar del estudiante de pedagogía es menor (4.93) que el del estudiante de otras carreras (5.02), lo cual tiende a elevar el ingreso per capita.

En adición, los estudiantes que seleccionan una carrera distinta a la de pedagogía son hijos de personas con un mayor nivel educativo. Mientras el 81.7% de los padres y el 79.2% de las madres de los estudiantes de pedagogía tenían un nivel educativo que no superaba la primaria completa, sólo el 55.5% de los padres y el 51.9% de las madres de los estudiantes que seleccionaron otras carreras tenían un nivel educativo igual o inferior a la primaria completa. De forma complementaria se observa que una mayor proporción de padres y madres de estudiantes de otras carreras ha alcanzado estudios universitarios.

Incentivos y motivaciones de selección de la carrera

El 80% de los estudiantes de otras carreras declaró que actualmente estudia la carrera deseada, lo cual hace que 76 de cada cien estudiantes señale que no intentó ingresar a otras carreras. En contraste, casi el 40% de los estudiantes de pedagogía confiesa haber intentado ingresar a otras carreras, específicamente a la contabilidad, derecho e informática. Esos resultados permiten señalar que hay diferencias estadísticamente significativas al 1% entre las decisiones de intentar ingresar a otra carrera, lo cual sugiere que un porcentaje no despreciable de los estudiantes de pedagogía selecciona esa carrera como una segunda opción.

Por otro lado, se da el caso que los funcionarios de la SEEBAC y los directores de escuelas públicas y privadas tienen la percepción de que los estudiantes que ingresan a la carrera docente tienen un caudal de conocimiento inferior al de los estudiantes de otras carreras. Esto puede estar relacionado con el desempeño académico del estudiante, pues se observa que, a pesar de que las medias de las notas obtenidas en secundaria no son estadísticamente diferentes, los mejores estudiantes de otras carreras obtuvieron calificaciones más altas en la secundaria.¹³ En efecto, de cada 100 estudiantes de pedagogía sólo 3 alcanzaron un nivel de notas superior a los noventa puntos en la escuela secundaria, mientras que casi 8 de sus contrapartes de otras carreras lo lograron.

En cuanto a la elección de la carrera, mientras el 83.1% de los estudiantes de otras carreras piensa que la vocación fue una razón muy importante en el proceso de selección de su carrera, sólo el 58.3% de los estudiantes de pedagogía piensa que lo fue. Esto parece ofrecer cierto respaldo a la percepción de los funcionarios y expertos entrevistados para esta

¹³ La desviación estándar de las notas de los estudiantes de otras carreras es mayor que la de los estudiantes de pedagogía.

investigación, según la cual la mayoría de los estudiantes de docencia busca sobre todo la estabilidad laboral que obtienen al conseguir rápidamente un empleo en las escuelas públicas como maestro. Para ellos, hasta cierto punto, el magisterio público viene a convertirse en una especie de seguridad social, específicamente, en un seguro contra el desempleo.

Los estudiantes de otras carreras le otorgan una mayor importancia a la remuneración esperada al momento de seleccionar su carrera; el 53.1% considera que una buena remuneración esperada es una razón muy importante. Esto puede estar sugiriendo que estos estudiantes reconocen que la carrera que han seleccionado le brindará una tasa de retorno suficientemente elevada como para compensar su esfuerzo educativo. En efecto, los estudiantes de otras carreras le otorgan un gran peso a la posibilidad de obtener un trabajo rápidamente, así como un trabajo adicional. Este grupo de estudiantes seleccionó su carrera basado en que la misma le brinda mayor posibilidad de rápido desarrollo profesional.

En cambio, entre los que seleccionaron la pedagogía como carrera sólo el 28.3% piensa que la expectativa de una buena remuneración es una razón muy importante para la selección de dicha carrera. Controlando por la exigencia de la carrera a elegir, los estudiantes de la carrera docente podrían estar prefiriendo una carrera de menor salario a cambio de un empleo seguro que otra que oferte mayores ingresos o salarios pero sin empleo asegurado.

El fácil ingreso a la carrera de pedagogía es otro factor por el cuál los estudiantes se decidieron a elegirla. En efecto, el 65% de los estudiantes de pedagogía contesta que el fácil ingreso fue una razón importante o muy importante para su selección.

La gran mayoría de los estudiantes de otras carreras nunca pensó estudiar pedagogía. El 85% de los estudiantes encuestados declaró que no pensó estudiar pedagogía, resaltando el bajo salario y el mayor tiempo de dedicación como las razones principales para no seleccionar esa carrera. Esto lleva al 51.6% de estos estudiantes a señalar que uno de los principales atributos que debería tener la carrera de pedagogía para atraer a los mejores estudiantes es un buen salario, facilidades de empleo y mejores incentivos.

Expectativas vs. realidades en la carrera del maestro

Muchas de las expectativas que se forman los estudiantes de pedagogía acerca de los atributos de la carrera docente no se cumplen. Al comparar sus expectativas con los atributos que le asignan los maestros en ejercicio de acuerdo a su experiencia se observan diferencias estadísticamente

significativas. En el Cuadro 1 se presentan los resultados de aplicar la prueba no paramétrica de Mann-Whitney¹⁴ a cada uno de los atributos considerados en las encuestas de maestros y estudiantes de docencia.

De acuerdo a las respuestas se puede concluir que las únicas expectativas que se cumplen son las relativas a las buenas relaciones con el director y los colegas, así como las que conciernen a la posibilidad de ejercer el liderazgo. En contraste, la carga burocrática que deben soportar los maestros es superior a la que los estudiantes de pedagogía piensan que tendrán cuando sean maestros, traduciéndose esto en menor tiempo libre para dedicarse a otras actividades. También se observa que la docencia tiene un menor grado de estabilidad laboral que el esperado por los estudiantes. Además, el ambiente físico es menos placentero y cuentan con menos recursos que lo esperado por los estudiantes, lo cual será un desestímulo al desempeño del futuro maestro. El nivel de vida—relacionado con el status social y el ingreso—es menor que el esperado, previéndose una reducción de la capacidad de continuar ampliando su entrenamiento y aumentando la probabilidad de abandono de la enseñanza. Esto último está relacionado con la reducción de la percepción respecto a la oportunidad de desarrollo profesional. Y, por último, pero no menos importante, los maestros afirman que reciben una menor ayuda de los padres de lo que esperan los estudiantes, lo cual reduce también la percepción respecto a su aporte al desarrollo de la sociedad.

¹⁴ También se realizaron otras pruebas de igualdad de medias, obteniéndose resultados similares.

Cuadro 1.

Comparación de atributos de la carrera de acuerdo a maestros y a estudiantes

Atributo	Puntaje promedio estudiantes	Puntaje promedio maestros	Estadístico Z
Buenas relaciones con director y colegas	4.66	4.69	-0.25
Reducida carga burocrática	3.96	2.85	-10.00 ***
Estabilidad laboral	4.66	4.45	-4.37 ***
Posibilidad de ejercer liderazgo	4.28	4.32	-0.88
Contribuir a la sociedad	4.82	4.73	-4.56 ***
Gozar de alto status social	4.49	4.01	-5.84 ***
Disponer de tiempo libre	4.37	3.54	-8.53 ***
Autonomía en el trabajo docente	4.57	4.49	-2.69 ***
Oportunidad de desarrollo profesional	4.79	4.47	-5.76 ***
Ambiente físico placentero	4.65	3.69	-13.25 ***
Recibir apoyo de los padres	4.68	3.86	-9.48 ***
Un ingreso adecuado	4.62	2.96	-15.77 ***

*** Significa que la probabilidad de equivocarse al rechazar la hipótesis nula de que ambas distribuciones son iguales es de 1%. Fuente: Cálculos de los autores con base a la encuesta a maestros y estudiantes de pedagogía.

La carrera de maestro

Características demográficas y socio-económicas

La docencia es una profesión donde predomina la mujer. De cada 100 maestros de escuela, 77 son mujeres, lo cual revela que por cada maestro masculino hay más de tres representantes femeninos. En el caso de los maestros de las escuelas públicas,¹⁵ el 74.5% de los maestros de nivel básico son mujeres, información que corrobora que el magisterio en la República Dominicana, al igual que en otros países, tiende a atraer más a las mujeres que a los hombres. La situación cambia de manera significativa en el caso de las escuelas públicas a nivel medio o secundario. En este caso, el 50.7% de los maestros son mujeres y el resto, 49.3%, son hombres.

La edad promedio de los maestros es de 39 años—el 41.8% tiene una edad entre 31 y 40 años—pero existe un rango amplísimo que se inicia con 15 y concluye con 73 años. La mayoría de esa población está (o ha estado) casada (77.7%). El 82.2% declara tener hijos, específicamente entre dos y tres, los cuales asisten, en su gran mayoría, a escuelas públicas.

¹⁵ Esta información se obtuvo del Censo de Servidores Públicos de 1997.

Los maestros se perciben pertenecientes al sector de clase media. De cada 100 maestros, 62 contestaron que su status social correspondía al de la clase media y 29 a la clase baja. Esa afirmación se corresponde con un salario promedio¹⁶ de RD\$5,812 mensuales y con un ingreso per capita del hogar de RD\$3,617 mensuales.

Ese nivel de ingresos reduce la posibilidad de que los maestros puedan tener una vivienda propia (sólo la posee el 43%), por lo cual un porcentaje no despreciable vive en residencias alquiladas (34%) o en la casa de sus padres (14%). La situación es más crítica en el caso de los maestros de las escuelas públicas. Apenas el 36.5% de las viviendas donde viven los maestros de escuelas públicas a nivel básico es propiedad del jefe del hogar. Lo anterior revela que la mayoría de las viviendas de los maestros de las escuelas públicas a nivel básico no es propiedad del jefe del hogar (el maestro o su cónyuge). La mayoría, aparentemente, vive en viviendas alquiladas. En el caso de los maestros de escuelas públicas a nivel medio, la propiedad de viviendas resulta ser más precaria. Sólo el 33.8% de las viviendas en que viven los maestros de escuelas públicas a nivel medio es propiedad del jefe del hogar (el maestro o su cónyuge). Lo anterior podría estar explicando los niveles de precariedad financiera en que se desenvuelven los maestros, la ansiedad que pueden exhibir en el desempeño de sus labores y la presión que experimentan para entrar al pluri-empleo.

Nivel educativo y calidad de la educación recibida

El 87.2% de los padres y el 89% de las madres de los maestros tenían un nivel educativo igual o inferior a la primaria completa. De cada diez maestros, ocho estudiaron en escuelas públicas, concentrándose una parte importante en la zona urbana interior. En el ámbito de las escuelas públicas 62.1% de los maestros del nivel básico es originario de las zonas urbanas; el 37.8% proviene de la zona rural y el 0.1% del extranjero. En el caso de la educación media, el 67.1% de los maestros de las escuelas públicas es originario de las zonas urbanas, el 32.8% proviene de la zona rural y el 0.1% del extranjero.

La mayoría de los maestros piensa que la educación recibida en su período de formación inicial tuvo una calidad mejor que buena. De cada cien maestros, casi 21 piensan que la educación recibida fue excelente y alrededor del 50% piensa que fue muy buena. No obstante, al descomponer por género se observa que la mujer le otorga una mayor valoración a la educación

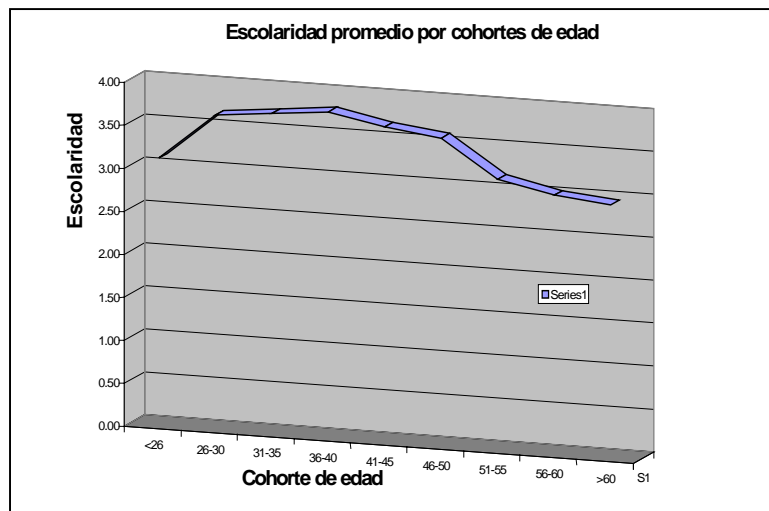
¹⁶ Este es el ingreso proveniente del trabajo principal. El ingreso total promedio es de RD\$11,970 mensuales.

recibida que el hombre. En efecto, en una escala de 1 al 5, la mujer le otorga un 3.91, mientras que el hombre le otorga 3.79 puntos.

Con relación a la formación docente casi la mitad estudió (o estudia) en la universidad pública (33.1%) o en la Escuela Normal (12.6%). El grado académico de los maestros se distribuye en técnico (34%) y licenciatura (52.4%). Al observar el grado de escolaridad por género se advierte que no existen diferencias estadísticamente significativas. En cuanto a la distribución de las carreras, las que arrojan mayor participación son las de licenciatura en educación básica (17.5%) y técnicos en educación básica (15.4%).

El Gráfico 4 muestra que al descomponer por edad del maestro, la escolaridad se incrementa hasta llegar a un máximo en los maestros con edad comprendida entre 36 y 40 años, resultado que es consistente con la edad promedio del estudiante de docencia (30 años). A partir de esa cohorte el nivel de escolaridad promedio desciende.

Gráfico 4.



Los maestros valoraron mucho en sus respuestas a la encuesta la capacitación adicional que recibieron en los cursos de capacitación ofrecidos intensivamente al final de la década de los noventa. El 82.3% de los que han recibido cursos de capacitación docente en ese período declara que dicho entrenamiento ha sido muy útil, lo cual se observa tanto para mujeres como para hombres. El número de cursos recibidos se distribuye principalmente en el rango de 3 a 6, sugiriendo un elevado interés de los maestros por el entrenamiento.

Experiencia en la docencia

Los maestros dominicanos encuestados tienen un promedio de casi 8 años de experiencia. Este patrón de la experiencia tiene como contrapartida la distribución de las edades de los maestros por tipo de institución. Los maestros con edad promedio más baja se encuentran trabajando en las escuelas privadas laicas (34.8 años) y los de mayor edad promedio en la escuela pública (40.6 años); sin embargo, es interesante resaltar que en la escuela pública se encuentran los que definen el límite superior de la distribución de la edad (73 años) y también los que determinan el límite inferior (15 años), mientras que en las escuelas laicas el rango es el menor (22 a 57 años).¹⁷

La docencia en el bachillerato es impartida por profesores de mayor edad y con más experiencia que lo observado en primaria. La experiencia promedio de un maestro de bachillerato es de 8.9 años y el de su contraparte en el ámbito de primaria es de 7.5 años. Además se advierte que en promedio el maestro de secundaria es casi 4 años mayor que el de nivel primaria (38.9 años).

Las autoridades de la SEEBAC están conscientes de la necesidad de introducir mayor flexibilidad en el currículo a fin de permitir que éste se ajuste más rápido a las cambiantes condiciones de un mercado de trabajo sujeto a continuas transformaciones tecnológicas. Asimismo, sostienen que el país no cuenta con suficientes maestros calificados en las ciencias puras para garantizar la adopción real del nuevo currículo. El caso del dominio de la informática es muy ilustrador. Apenas el 20.3% de los maestros de las escuelas públicas sabe usar la computadora. ¿Qué pasa cuando se analizan los dos grupos de maestros por separado? Sólo el 16.6% de los maestros de nivel básico sabe utilizar la computadora, un porcentaje mucho menor que el 40.8% que se verifica en el caso de los maestros de nivel medio. Aun cuando la información precedente sugiere la existencia de cierta—aunque muy limitada—destreza en informática, resulta interesante destacar que cuando se preguntó a los maestros sobre los equipos relacionados con su trabajo que él opera, apenas un 1.2% de los maestros de nivel básico mencionó la informática; en el caso de los maestros de nivel medio el porcentaje es de un 7.4%. Estas respuestas sugieren que el uso real de este instrumento en la escuela es mucho menor que el que podría desprenderse de las respuestas anteriores.

¹⁷ Es preciso recordar que los maestros de escuelas públicas tienen incentivos para retrasar lo más posible su jubilación dado que la pensión de retiro es considerablemente inferior al salario que perciben durante su vida activa. La situación de los maestros en las escuelas privadas no es diferente en cuanto a lo limitado de los beneficios de jubilación. Sobre este punto, ver la sección siguiente de este estudio.

Motivos para continuar enseñando

Los maestros dominicanos señalan que se mantienen en la enseñanza principalmente porque piensan que la educación tiene un alto valor para la sociedad, lo cual se refleja en la afinidad con la materia que enseña. En sus respuestas, los maestros le otorgan poca importancia a las condiciones de jubilación o a la posibilidad de disfrutar de vacaciones largas. Sin embargo, respuestas como éstas deben ser puestas en perspectiva, a juzgar por otros componentes de las respuestas a la encuesta hecha a los maestros, en particular las preguntas relacionadas con su percepción de sus contratos de trabajo (ver abajo), así como a juzgar por el resultado de las entrevistas efectuadas a funcionarios y conocedores del sector educación en República Dominicana: en las mismas aparece un acuerdo bastante general en la afirmación de que la ausencia de un sistema adecuado de pensiones para los maestros los lleva a posponer el retiro indefinidamente. En efecto, aunque el 65.9% de los maestros de nivel básico y el 64.9% de los de nivel medio tienen un plan de retiro y pensión a través de la Secretaría de Estado de Finanzas, el plan opera con una tasa de reemplazo muy baja, y utiliza para el cálculo de la pensión el salario básico, dejando fuera los incentivos.

Un aspecto de interés es que los maestros de primaria le otorgan una mayor importancia a la posibilidad que le permite ese trabajo de atender a la familia (2.90) que sus pares de secundaria (2.70), siendo las mujeres, dentro del conjunto de maestros, las que mayor importancia le otorgan a ese beneficio (2.88).

Situación y movilidad laboral

Casi la totalidad de los maestros encuestados son titulares, por lo cual puede afirmarse que la situación laboral es bastante estable dado que los maestros suplentes tienen una bajísima representación en los resultados. No obstante, se observa que el 41% de los maestros declara haber trabajado en cuatro o más centros educativos, aumentando la media en función de la edad del maestro. Al preguntársele las razones por las que cambiaron de escuela, se advierte que la rotación decidida por las autoridades, el cambio de domicilio y mejores posibilidades de desarrollo profesional fueron las más importantes.

Al diferenciar por nivel de enseñanza, se nota que la rotación de los maestros de media es superior a la de los maestros de básica, lo cual se observa en todas las cohortes de edades. El género también influye sobre la rotación de los maestros en diferentes centros educativos; los

hombres tienen una media de 4.3 y las mujeres de 3.1 centros educativos, siendo la media por cohorte de edad superior para los maestros que para las maestras.

El maestro dominicano tiene una elevada tendencia a buscar un segundo trabajo. El 41.2% de esa población declara poseer una segunda fuente de remuneración, la cual utiliza para elevar el ingreso del hogar. Ese segundo trabajo está estrechamente relacionado con actividades de docencia, por lo general.

Los maestros de media general son los que tienen mayor propensión al segundo trabajo. De cada 100 maestros de ese nivel casi 83 tienen un segundo trabajo, el cual consiste en gran parte (76.6%) en impartir docencia en otra institución estatal, dedicando un promedio de alrededor de 24 horas a la semana. De forma contrastante, sólo el 31.7% de los maestros de primaria tiene un segundo trabajo al cual le dedican en promedio algo menos de 19 horas a la semana. El 55.4% de los que trabajan lo hace impartiendo docencia en otra institución estatal. Al diferenciar por género se nota que la probabilidad de tener un segundo trabajo es mayor para los hombres que para las mujeres, pues el 62.7% de los maestros tiene un segundo trabajo y sólo lo tiene el 34.8% de las mujeres. De los hombres que tienen un segundo trabajo, el 20% se dedica a una actividad diferente a la enseñanza. No obstante, cuando se subdivide la muestra por género y nivel de enseñanza se advierte que la diferencia por género ocurre principalmente en primaria, mientras que en educación media los maestros y maestras tienen la misma probabilidad de tener un segundo trabajo. De esto se desprende que las mujeres que están impartiendo clases en secundaria, el 48.7% del total de profesores de ese nivel, tienen por lo general una segunda tanda de docencia en otra institución estatal, a la cual dedica un promedio de 23 horas a la semana.

4. Los incentivos en medio de los cuales trabajan los maestros

En esta sección se analiza el impacto que tienen los incentivos definidos en cada tipo de escuela sobre el desempeño y satisfacción del maestro. Los tipos de escuela evaluados son: pública, privada católica y privada laica.

Incentivos según arreglo institucional

Clima disciplinario

El clima disciplinario en las escuelas dominicanas es relativamente flexible. Al construir un índice de disciplina de rango 0 (totalmente flexible) a 4 (rígida o fuerte aplicación de normas) se

observa que la media de las escuelas es de 0.56, revelando una situación en la cual los maestros no perciben que las escuelas donde trabajan tienen esquemas disciplinarios estrictos. Al descomponer la información por tipo de escuela se advierte que las escuelas con el régimen disciplinario más rígido son las privadas católicas (0.86); las escuelas privadas laicas (0.71) tienen un clima disciplinario más rígido que el observado en las escuelas públicas (0.53).¹⁸

Un análisis más profundo de la fuente de donde se deriva la política de puntualidad de la escuela confirma que las públicas son las que tienen una disciplina menos rígida. En efecto, mientras la media nacional arrojó que el 13.5% de los maestros responde que la política de puntualidad se deriva de las costumbres del grupo de maestros, esta categoría de respuesta alcanza a 16.4% en el caso de los docentes que laboran en las escuelas públicas; en contraste, los docentes de los establecimientos privados laicos y católicos arrojaron un 3.5% y un 5.5%, respectivamente, en esta categoría de respuesta. En adición, los maestros de las escuelas privadas católicas y laicas le asignaron una mayor importancia al reglamento interno (en el caso de las privadas católicas) y al contrato de trabajo (en el caso de las privadas laicas) que el resto de los maestros. En el caso de las escuelas privadas élites, el 70% de la puntualidad de los maestros se deriva del contrato de trabajo, de los reglamentos internos y de la política aplicada por el director de la escuela.

Apreciación del ambiente de trabajo

El ambiente de trabajo es el resultado de la combinación de elementos relacionados a la capacidad del maestro de realizar innovaciones, decidir sobre proyectos importantes, contar con el apoyo del director y de los padres, y disponer de un buen nivel salarial. Además, el ambiente de trabajo mejora significativamente si no existe una elevada propensión a los conflictos internos entre maestros o si no hay mucha injerencia política indebida en la marcha de la escuela. En base a esos elementos se estructuró un conjunto de preguntas que permitió elaborar un índice de apreciación del ambiente de trabajo el cual tiene un rango de 1 (poco apreciado) a 5 (muy apreciado).

El índice de apreciación del ambiente de trabajo revela que en promedio los maestros consideran que es bueno (4.02). No obstante, al diferenciar por tipo de escuela se observa que los

¹⁸ El análisis de igualdad de medidas arroja que son estadísticamente diferentes con un nivel de significancia de 0.01.

maestros de las escuelas públicas son los que menos están de acuerdo con el ambiente de trabajo (3.96), mientras que los maestros de escuelas privadas católicas (4.21) son los que reportan una mejor apreciación del ambiente de trabajo.

Uno de los factores que explica la diferencia de la apreciación del ambiente de trabajo puede ser el relacionado con el nivel salarial. En ese contexto, el 21.1% de los maestros de escuelas públicas declaró estar de acuerdo o muy de acuerdo con el hecho de que no pueden desempeñar bien su trabajo porque están agobiados por problemas salariales. Ese porcentaje se reduce a un 15.5% en las escuelas privadas laicas y a un 10.7% en las escuelas privadas católicas. No obstante, al analizar el nivel salarial que reciben los maestros de diferentes tipos de escuelas se advierte que las escuelas públicas tienen un nivel salarial promedio superior al de las escuelas privadas laicas. En cuanto a las escuelas privadas católicas no se observa una diferencia estadísticamente significativa con la remuneración media de las escuelas públicas. Otro aspecto a resaltar es que la incidencia de un segundo trabajo es mayor en el conjunto de maestros de las escuelas privadas (católicas y laicas) que en los maestros de escuelas públicas, lo cual pudiese estar afectando el nivel de ingreso del hogar y, por lo tanto, la sensación de agobio producto del salario del maestro. De hecho, el ingreso promedio por el segundo trabajo es considerablemente superior en el caso de los maestros de escuelas privadas, lo cual se traduce en mayores ingresos per capita del hogar.

Apreciación del contrato de trabajo

Los maestros dominicanos que trabajan en todos los tipos de escuela analizados consideran que la estabilidad laboral es el principal elemento dentro del contrato laboral. El segmento de población que mayor importancia le otorga es el de maestros de escuelas públicas, seguidos por el de escuelas privadas católicas. Este resultado es compatible con la percepción de los funcionarios y expertos entrevistados que señalan que la estabilidad laboral incide significativamente en la conformación del cuerpo docente del país.

Cuadro 2.

Apreciación del contrato de trabajo
(Normalizado para que sume la unidad)

	Nacional	Pública	Privada católica	Privada laica
Régimen disciplinario	0.095	0.097	0.091	0.087
Estabilidad laboral	0.129	0.132	0.128	0.123
Jubilación y pensión	0.087	0.090	0.080	0.075
Ascenso y promoción	0.093	0.092	0.089	0.091
Escala salarial	0.106	0.107	0.102	0.103
Bonos y beneficios	0.078	0.079	0.080	0.076
Condiciones de trabajo	0.103	0.102	0.100	0.105
Duración de vacaciones	0.067	0.064	0.072	0.069
Evaluación y calificación	0.086	0.084	0.095	0.095
Reconocimiento sindical	0.054	0.057	0.046	0.053
Permisos y licencias	0.060	0.055	0.066	0.071
Otro	0.043	0.041	0.051	0.053
Total	1.000	1.000	1.000	1.000

Fuente: Cálculos de los autores con base a la encuesta a maestros y estudiantes de pedagogía.

Como puede observarse en el Cuadro 2, la escala salarial es el segundo elemento en importancia dentro del contrato laboral, siendo nuevamente los maestros de escuelas públicas los que le otorgan una mayor ponderación a ese concepto. En tercer lugar se encuentran las condiciones de trabajo (dedicación requerida, tamaño de clases, entre otras), siendo los maestros de escuelas laicas los que le otorgaron una mayor ponderación.

Identidad del principal

En las escuelas dominicanas el superior inmediato del maestro es el director, seguido muy lejanamente por el coordinador o jefe de área. Específicamente, en las escuelas públicas el superior inmediato de los maestros es el director, en cambio en las escuelas privadas—aun cuando la gran mayoría también señala al director como superior inmediato—también existe como un superior inmediato el subdirector o el coordinador de área. Esto revela la existencia en las escuelas privadas de una mayor cooperación entre el maestro y una figura que trabaja más de cerca con los estudiantes.

En cuanto a la identificación de la “persona o instancia más importante en las decisiones acerca de lo que se hace en la escuela” se puede afirmar que el director sigue siendo la figura predominante, pero aparece en escena el consejo de profesores (en un lejano segundo lugar). En

el caso de las escuelas privadas, católicas y laicas, aun cuando el director mantiene su supremacía en la toma de decisiones, aparece también la figura del Rector General (en las católicas) y del Director Administrativo (en las laicas).

A pesar de que los directores de escuela están facultados para tomar decisiones en las escuelas públicas, los funcionarios y directores de escuelas públicas entrevistados señalaron que la realidad es otra. Sostienen que los directores no cuentan con la autoridad real para ejercer de forma adecuada la gestión del establecimiento escolar. Parte del problema reside en el hecho de que los directores de escuela no tienen poder para contratar ni despedir, premiar ni sancionar maestros.

El otro factor es la existencia de la ADP, la cual cuenta con las herramientas necesarias para desafiar el poder de supervisión de los maestros que tiene el director. Como afirma uno de los entrevistados, al director de escuela “el Estado lo paraliza desde arriba, y la ADP desde abajo”. El Cuadro 3 contiene detalles acerca de la importancia relativa de diversos actores del sistema educativo para la resolución de asuntos de trabajo, mostrando al sindicato como una instancia relativamente importante en la escuela pública.

Cuadro 3.
Dónde acude para resolver asuntos de trabajo
(Normalizado para que sume la unidad)

Persona	Nacional	Pública	Privada católica	Privada laica
Coordinador o jefe de área	0.101	0.095	0.117	0.125
Subdirector de la escuela	0.123	0.130	0.115	0.124
Director de la escuela	0.142	0.154	0.126	0.135
Supervisor provincial	0.110	0.118	0.106	0.109
Otro funcionario de la región	0.089	0.095	0.089	0.088
Un funcionario de la Sede Central	0.084	0.090	0.098	0.075
El Sindicato	0.085	0.092	0.064	0.049
Asociación de padres de familia	0.059	0.062	0.085	0.063
Propietario de la escuela	0.088	0.040	0.090	0.109
Otro	0.119	0.123	0.110	0.123
Total	1.000	1.000	1.000	1.000

Fuente: Cálculos de los autores con base a la encuesta a maestros y estudiantes de pedagogía.

Contrato informal y ciudadanía organizacional

El contrato informal es definido como el conjunto de elementos que reflejan derechos y obligaciones del maestro más allá de la norma escrita. Se utilizaron 15 ítems en la escala de

Likert para construir un índice con rango de 1 (alto sentimiento de derechos adquiridos) a 5 (sentimiento de obligaciones para con la escuela).¹⁹

El índice del contrato informal se sitúa en promedio en un 4.18, lo cual sugiere la existencia de un marcado sentimiento de obligaciones para con la escuela. Según se muestra en la figura No. 6, las escuelas públicas (4.18) arrojan un índice superior²⁰ al de la escuela privada laica (4.14), pero es estadísticamente igual que el observado en las escuelas privadas católica (4.20). Esto puede estar sugiriendo que a pesar de que los maestros de escuelas públicas no están contentos con su ambiente de trabajo, muestran un fuerte compromiso con el desarrollo de la escuela.

Los maestros también respondieron en su mayoría que estarían dispuestos a colaborar con la escuela fuera del horario regular. En una escala de 1 (intereses estrictamente individuales) a 5 (muy preocupado por los objetivos de la escuela) se construyó el índice de ciudadanía organizacional. El promedio de ese índice para todos los maestros es de 4.66, sugiriendo un fuerte interés de los maestros por la organización donde trabajan. Al diferenciar por tipo de escuela se advierte que los maestros de las escuelas privadas laicas son los que presentan el mayor índice de ciudadanía organizacional (4.72).

Motivación y sentido de desarrollo y bienestar

La mayoría de los maestros coloca entre las principales razones para ser maestro variables relacionadas con la vocación. Ante las preguntas “volvería a elegir la carrera docente” y “le agradaría que uno de sus hijos fuera maestro” los maestros respondieron en promedio un 1.69 en una escala del 0 (ausencia de vocación) al 2 (vocación fuerte).²¹ Los maestros de escuelas públicas arrojaron un índice de vocación (1.75) superior al de sus contrapartes de las escuelas privadas católicas (1.42) y privadas laicas (1.57)²² (ver Cuadro 4). Así, a pesar de que los salarios y remuneraciones por incentivos que reciben los maestros de escuelas públicas están muy por debajo de los que se pagan en otros segmentos del mercado de trabajo, un elevado porcentaje de

¹⁹ Se realizó un análisis de los items de dos pasos. El primer paso consistió en determinar y excluir los items individuales que concentraban más del 70% de las respuestas. En el segundo paso se abordó el cálculo de coeficientes de correlación ítem-escala, que sirvió para eliminar los items cuya ausencia elevaban el índice de correlación.

²⁰ La diferencia es estadísticamente significativa al 10%.

²¹ Casi 9 de cada 10 maestros contestaron que volverían a elegir la carrera de pedagogía y 8 de cada 10 respondieron que le agradaría que uno de sus hijos fuera maestro.

²² Las diferencias son estadísticamente significativas al 10%.

los maestros respondió que volvería a elegir la carrera docente o que le agradaría que uno de sus hijos fuera maestro.

Cuadro 4.
Vocación, satisfacción y abandono de la docencia

Tipo institucional	Vocación del maestro	Satisfacción	Ambiente de trabajo	Considero abandonar la enseñanza
Pública	1.75	3.92	3.96	0.14
Privada Católica	1.42	4.14	4.21	0.29
Privada Laica	1.57	4.00	4.01	0.34
Nacional	1.69	3.98	4.02	0.18

El índice de vocación tiene un rango de 0 a 2; el de satisfacción de 1 a 5; el de ambiente de trabajo de 1 a 5; y el de abandono de enseñanza de 0 a 1

En cuanto a la satisfacción de los maestros con su trabajo se encontró que los maestros de las escuelas privadas, especialmente de las católicas (4.14), están más satisfechos que sus pares del sector público (3.92).²³ El grado de satisfacción con la profesión por tipo de institución parece estar relacionado con el ambiente de trabajo, pues se observa que a mejor índice de ambiente de trabajo mayor es el grado de satisfacción del maestro. Esto amerita una profundización de los determinantes de la decisión de abandonar el magisterio.

Caracterización del abandono de la docencia

Para lograr un acercamiento cuantitativo a las variables que determinan la probabilidad de abandono de la docencia se estimó un modelo econométrico logit, cuyo resultado se presenta en el Cuadro 5. En la primera ecuación se evalúa el impacto del salario, la experiencia, la escolaridad, la satisfacción y el género, llegándose a concluir que las únicas variables que tienen una influencia estadísticamente significativa sobre la probabilidad de abandonar la docencia son el grado de satisfacción y el género. Específicamente a mayor grado de satisfacción menor probabilidad de abandonar la enseñanza. Y en cuanto al género, se puede concluir que los hombres tienen una mayor probabilidad de emigrar a otras actividades productivas.

²³ En una escala de 1 (mínima satisfacción) a 5 (máxima satisfacción).

El segundo modelo incluye otras variables explicativas, tales como la posición del maestro en el hogar; el tipo de escuela; la vocación; y, por último, las notas del maestro de secundaria. Los maestros que son jefe de familia de facto²⁴ tienen una menor probabilidad de abandonar la enseñanza. Al evaluar el impacto del género sobre la probabilidad de abandono se confirma el hecho de que la mujer tiene, al compararse con el hombre, una menor probabilidad de moverse a otra actividad (véase la Figura No. 5).

Los maestros con mayor vocación y mayor satisfacción laboral son, como podría esperarse, los que presentan menor probabilidad de abandonar la docencia. En contraste, debe recordarse que la satisfacción laboral, que guarda una estrecha relación con la disponibilidad de recursos didácticos y con salarios adecuados, influyó determinantemente sobre la decisión de abandono de la docencia que se observó en los años ochenta: en las entrevistas a maestros y directores se advierte que el deterioro del salario real y la reducción de medios para la enseñanza llevó a numerosos maestros a trasladarse a otras actividades productivas (e.g., zonas francas o turismo) o a emigrar a otros países.

Vale la pena detenerse un momento en la aparente paradoja que presenta el hecho de que los maestros de las escuelas privadas, a pesar de que tienden a estar más satisfechos con su trabajo, se inclinan más a dejar la docencia. Aunque clarificar este punto requiere investigación adicional, puede especularse que los relativamente menores niveles de beneficios de retiro y estabilidad de los maestros en escuelas privadas cree una presión sobre éstos a pasar al sector público, o bien que los maestros de las escuelas privadas perciban a la docencia como una transición hacia otras actividades productivas fuera del sistema escolar.

²⁴ Este se define como el maestro que declaró que su nivel de ingresos representa más del 50% del ingreso total del hogar.

Cuadro 5.

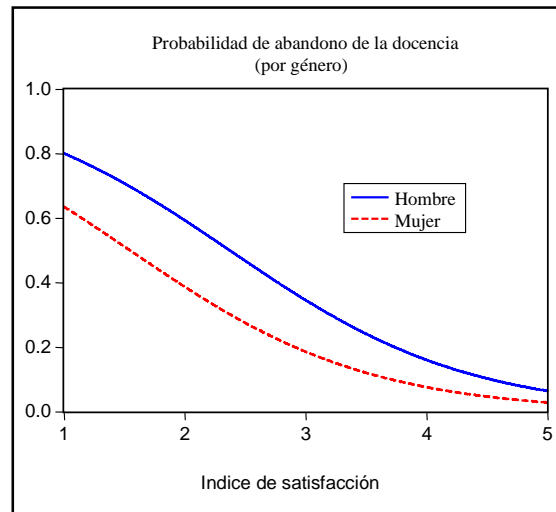
Determinantes del abandono de la docencia		
Variables	Ecuación 1	Ecuación 2
Constante	2.003	2.741 **
Salario	0.000055	
Experiencia	-0.067	
Escolaridad	0.122	
Satisfacción	-0.855 ***	-1.015
Sexo	-0.706 ***	-0.837 ***
Jefe de facto		-0.530 **
Escuela Católica		0.766 ***
Escuela Laica		1.060 ***
Vocación		-0.785 ***
Notas en secundaria		0.3530 **
McFadden R-sq.	0.05	0.136
LR statistic	28.42	80.87
Prob. (LR stat.)	3.01E-05	9.10E-15

*** Estadísticamente significativo al 1%; ** Significativo al 5%; * al 10%

Fuente: Estimaciones realizadas por los autores.

También viene a ser de interés el hecho de que los maestros que fueron mejores estudiantes en la secundaria tienden a ser los que tienen mayor probabilidad de abandonar el magisterio. Si se toma en consideración que los estudiantes de docencia tienen peores antecedentes académicos que sus contrapartes de otras carreras—con algunas excepciones—y que un porcentaje importante seleccionó la docencia como segunda opción, el hecho de que sean los mejores maestros quienes tienen mayor probabilidad de abandono de la docencia, permite inferir que existe un círculo vicioso que hace que los mejores estudiantes no opten por la docencia y los de mejores antecedentes académicos entre aquellos que optan por ella están más inclinados a dejar la profesión.

Gráfico 5.



Desempeño de los docentes por arreglo institucional

El desempeño de los maestros se abordó mediante preguntas relativas al índice de “empowerment”, o autopercepción de capacidades, usado en esta investigación, así como por la aplicación de preguntas directas de cómo se autoevaluaría y de cómo pensaba que lo evaluaría el director. Los resultados de esas preguntas revelan que los maestros en su conjunto piensan que su desempeño es muy bueno. En efecto, el índice de desempeño obtenido en base a un conjunto de ítems de una escala de Likert arrojó una media de 4.21 (el máximo es 5). Los maestros de escuelas públicas y de las privadas católicas muestran una media estadísticamente igual (4.21), mientras que los de las escuelas privadas laicas presentan un índice apenas inferior (4.14). Estos resultados sugieren que los maestros consideran que tienen autonomía y capacidad de iniciativa como maestro.

A pesar de que los maestros de las escuelas públicas piensan que tienen un buen desempeño, al preguntársele sobre el porcentaje de alumnos que terminará el nivel que cursa primaria o secundaria, respondieron el menor número. Esto sugiere que, en la percepción de los docentes, existen otros elementos no relacionados con su desempeño -medido por la autoevaluación- que influyen negativamente sobre las posibilidades de éxito del estudiante.

En cuanto a la actitud de los maestros para con los padres se observa que todos los maestros, sin importar el tipo de institución, reconocen que las reuniones con padres de familia son útiles. Al respecto, los docentes creen que los padres deberían ocuparse más de los estudios de sus hijos para asegurar su éxito. El 60.6% de los maestros de las escuelas públicas considera que la participación de los padres en las clases es insuficiente o nula, aun cuando afirman mayoritariamente que el contacto con los padres es frecuente. En contraste, el 41.4% de los maestros de las escuelas privadas católicas, considera que la participación de los padres en su trabajo en la clase es insuficiente o nula.²⁵

Al diferenciar por nivel educativo aparece como una explicación del fracaso escolar la necesidad de trabajar. Mientras en las escuelas primarias, comprensiblemente, sólo el 0.6% de los maestros atribuye el fracaso escolar a la necesidad de trabajar, el 12.5% de los maestros de secundaria piensa que trabajar aumenta la probabilidad de fracaso de los estudiantes. Este resultado es compatible con los comentarios realizados por directores y coordinadores entrevistados, quienes señalaron que la probabilidad de que el estudiante abandone la escuela pública por motivos laborales aumenta considerablemente al terminar el nivel básico.

Determinantes del índice de desempeño

El desempeño del maestro debe estar relacionado con variables que reflejen el ambiente de trabajo, la satisfacción con lo que se hace, el nivel de compromiso con el desarrollo de la escuela y los alumnos, así como con las características personales y del tipo de la institución donde trabaja el maestro. Para cuantificar el impacto del tipo institucional y de las otras variables citadas se corrieron varios modelos de regresión, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 6.

La primera ecuación revela que las escuelas católicas y laicas tienen cierta influencia sobre el nivel de desempeño del maestro. Según los resultados, los maestros de las escuelas privadas presentan un menor nivel de desempeño. Este resultado, puede reflejar el hecho de que los maestros de las escuelas públicas sienten mayor libertad para realizar su trabajo lo cual se refleja en su percepción del control sobre su actuación en el aula²⁶. Dado que el modelo no presenta una buena capacidad predictiva puede inferirse que otras variables explican el desempeño de los maestros.

²⁵ El porcentaje correspondiente a las escuelas privadas laicas es 48.6.

En la ecuación 2 se evaluaron como variables explicativas, además del tipo de escuela, las siguientes: la experiencia, la vocación, la edad, el perfil socioeconómico del maestro, la escolaridad, el salario y el perfil socioeconómico de los alumnos. Los resultados permiten señalar que el tipo de escuelas católicas, la experiencia, el perfil socioeconómico y la escolaridad ejercen una influencia estadísticamente significativa sobre el desempeño de los maestros. Dado que la capacidad predictiva del modelo continuó siendo muy baja se decidió incluir algunas variables relacionadas con el entorno del maestro.

En la tercera ecuación se introducen el ambiente laboral, el contrato informal y el grado de satisfacción, mejorando considerablemente el ajuste del modelo. Las estimaciones econométricas demuestran que el ambiente laboral influye de forma significativa sobre el desempeño de los maestros. Esto sugiere que medidas encaminadas a mejorar el clima de trabajo, como sería brindarle el apoyo de las instancias superiores y los directores, estimular las innovaciones pedagógicas y mejorar las condiciones salariales permitirían elevar el aporte del maestro al bienestar estudiantil.

La existencia de un contrato informal que genere obligaciones adicionales a los maestros eleva su nivel de desempeño. En efecto, un mayor interés de colaborar cuando el director le solicita un esfuerzo extraordinario y cumplir con tareas que van más allá de sus obligaciones ordinarias, colocando una mayor atención a los alumnos que tienen necesidades especiales, se traduce en un mejor nivel de desempeño del maestro.

²⁶ Recuérdese que la variable de desempeño utilizada fue la de “empowerment”, esto es, la autopercepción de capacidad del docente, y no una evaluación externa de este desempeño.

Cuadro 6.

Determinantes del desempeño del maestro

Variabes	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3	Ecuación 4
Constante	4.257 ***	4.0400 ***	0.857 ***	0.92 ***
Escuela Católica	-0.106 ***	-0.0810	-0.105 ***	-0.107 ***
Escuela Laica	-0.075 **	-0.0310	-0.062 **	-0.064 ***
Otras escuelas	0.059			
Experiencia		0.0250 *		0.012 *
Vocación		0.0360		
Edad		-0.0020	0.002 *	
Perfil socio-económico del maestro		-0.0190 ***	-0.009 *	-0.095 **
Escolaridad		0.0730 ***	0.031 **	0.03 **
Salario		-2.18E-07		
Perfil socio-económico del alumno		-0.0186		
Satisfacción			0.124 ***	0.124 ***
Ambiente laboral			0.264 ***	0.263 ***
Contrato informal			0.396 ***	0.394 ***
R-cuadrado ajustado	0.021	0.050	0.590	0.590
Estadístico F	4.093	3.933	94.060	94.159
Prob (F-stat.)	0.007	0.000	0.000	0.000

*** Estadísticamente significativo al 1%; ** Significativo al 5%; * al 10%

Fuente: Estimaciones realizadas por los autores.

Un incremento del grado satisfacción con la profesión ayuda a elevar el nivel de desempeño de los maestros. Asimismo, un ambiente de trabajo caracterizado por buenas relaciones con los colegas, por el reconocimiento de los superiores, por un adecuado suministro de recursos didácticos, por un ambiente físico adecuado y por la estabilidad laboral con un ingreso adecuado, permitiría mejorar el desempeño de los maestros. Además de los determinantes citados, algunas variables relativas a la persona del maestro influyen sobre el nivel de desempeño. Así por ejemplo, el nivel de educación del maestro, así como la edad y la experiencia, está relacionada positivamente con su desempeño. En la cuarta ecuación se sustituye la edad por la experiencia y el nivel de ajuste del modelo se mantiene constante.

Determinantes del tipo institucional

Para evaluar el impacto de las características de cada tipo de escuelas se construyó una variable dicotómica que toma el valor de 0 para las escuelas públicas y de 1 para las privadas católicas y laicas. En el Cuadro 7 se muestran los resultados de modelos logit que pueden ser utilizados para predecir la probabilidad de que una determinada escuela con ciertas características sea pública o privada.

Cuadro 7.

Determinantes del tipo de escuela

(Escuela católica o laica =1)

VARIABLES	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3
Constante	1.238	1.063	-0.766
Clima disciplinario del maestro	0.404	0.788 ***	
Contrato informal	-0.791	-0.548	-1.019 **
Múltiples principales	-0.853 ***		-0.905 ***
Vocación	-0.354 *	-0.367 **	
Perfil socio-económico del maestro	0.208 ***	0.099 **	0.214 ***
Desempeño	-0.366	-1.126 ***	
Satisfacción	1.719 ***	1.355 ***	1.283 ***
Ambiente laboral			0.766 **
McFadden R-sq.	0.213	0.111	0.209
LR statistic	78.290	74.400	78.010
Prob (LR-stat.)	0.000	0.000	0.000

*** Estadísticamente significativo al 1%; ** Significativo al 5%; * al 10%

Fuente: Estimaciones realizadas por los autores.

En cuanto a la relación contractual del maestro se advierte que un contrato informal que cree obligaciones adicionales al maestro está relacionado con una mayor probabilidad de que la escuela sea pública. En las escuelas privadas existe la tendencia a establecer un contrato formal donde se establecen los derechos y deberes del maestro, por lo cual se reduce considerablemente el rango de tareas adicionales que debería ejecutar el maestro. Además, el maestro de escuela pública, debido a la escasez de recursos, se ve en la obligación de realizar tareas que van más allá de la enseñanza y que llegan incluso a apoyar a las tareas de búsqueda de recursos que emprende el director de la escuela.

Los resultados de las estimaciones econométricas revelan que las instituciones privadas, católicas y laicas, están relacionadas con un mejor clima de trabajo. De forma complementaria se observa que a mayor satisfacción con la profesión de maestro mayor es la probabilidad de que sea una escuela privada. Este resultado se encuentra estrechamente relacionado con la disponibilidad de recursos didácticos, los cuales son muy superiores en las escuelas privadas. También se advierte que los maestros con mayor nivel de ingreso tienden a ir a trabajar en escuelas privadas.

5. Consideraciones finales y recomendaciones de política

En la República Dominicana, dado que las remuneraciones esperadas están muy por debajo de las que ofertan otras actividades profesionales y ante la ausencia total de barreras de entrada al magisterio, la docencia sólo excepcionalmente logra atraer a los mejores estudiantes del bachillerato. A pesar de que en los últimos años se han llevado a cabo aumentos generalizados en los salarios y compensaciones que perciben los maestros en las escuelas públicas, no se advierte una mejora en los antecedentes académicos de los estudiantes de bachillerato que deciden seleccionar la carrera docente. Esto sugiere que el aumento no ha sido suficiente para que los salarios alcancen niveles competitivos con relación a otras actividades profesionales, o bien, que las perspectivas de incrementos en las remuneraciones no son favorables y no guardan una estrecha relación con el desempeño de los maestros.

El sistema de incentivos que prevalece en el sistema educativo público no estimula una mejora en el desempeño del maestro. Esto se debe a que lo que se denominan como incentivos no son más que complementos al salario totalmente independientes de la actuación del maestro. Dos maestros con niveles de desempeño totalmente diferentes pueden tener el mismo nivel de remuneración. Además, todo parece indicar que el sistema de remuneraciones e incentivos, tal y como se ha estructurado, lo que está fomentando es un creciente interés de parte de los maestros en actividad de mantenerse en el ejercicio docente indefinidamente, lo que limita la capacidad de la SEEBAC de liberar recursos para la contratación de nuevos maestros.

En el ámbito de los incentivos no económicos, se observa que el sistema educativo dominicano no parece estar prestando la atención debida a la creación de un ambiente propicio para la enseñanza en las escuelas. A pesar de los recientes ajustes de los salarios, la ausencia de incentivos no económicos adecuados, un hecho que reconocen los maestros en actividad, podría ser otro factor contribuyente a que la carrera no sea atractiva para muchos jóvenes talentosos. Pero también la ausencia de incentivos no económicos contribuye a que los maestros de mejores antecedentes académicos salgan del magisterio, deteriorándose el nivel promedio del desempeño de los docentes.

En los años noventa se intentó modernizar el sistema educativo mediante la ejecución del Plan Decenal de Educación. Los sectores involucrados en el diseño y ejecución del Plan Decenal de Educación exhiben el consenso absoluto, que se generó alrededor del mismo, como uno de los

puntos más luminosos de la reforma educativa. Es poco común que una reforma, en cualquier ámbito, genere el nivel de consenso que se acredita al Plan Decenal de Educación

Uno de los supuestos presentes en el diseño del Plan Decenal de Educación es el que plantea que el cuerpo docente del país, especialmente el de las escuelas públicas, puede ser fortalecido a través de programas de capacitación y entrenamiento. Partiendo de los resultados obtenidos en este estudio, no es muy probable que la capacitación por sí sola sea suficiente para proveer los servicios de educación que requieren los niños y jóvenes de la educación básica y media para enfrentar exitosamente los retos de un mercado de trabajo cada vez más exigente. La devastación causada por la aplicación de políticas salariales perversas durante un tiempo relativamente prolongado, así como la ausencia de incentivos no económicos, parecen haber tenido mayor peso que los estimados por los diseñadores del Plan Decenal de Educación.

A pesar de los recientes esfuerzos que se han realizado en el ámbito de los reajustes en los salarios, la profesión de docente no parece haber recuperado el prestigio que tuvo en la década de los 40 y 50 en la República Dominicana. Las encuestas realizadas revelan que los docentes actuales, al igual que los que actualmente estudian la carrera docente, provienen de hogares de bajos niveles de ingresos. Una mayoría de ellos no seleccionó la docencia como su primera opción de estudios al ingresar al nivel superior. Si bien los maestros que laboran en escuelas privadas parecen contar con niveles de satisfacción con su trabajo relativamente superiores, lo que parece ser la ausencia de relaciones sistemáticas entre autopercepción de capacidades por parte de los docentes, lo que se ha llamado “desempeño”, y el tipo de institución en el que estos laboran sugiere que problemas como los enumerados afectan indistintamente a escuelas tanto públicas como privadas.

Por todo lo dicho, los autores tienen la impresión de que se requieren reformas decisivas para dotar al sistema educativo dominicano de un cuerpo docente compatible con los recursos humanos calificados que está demandando y seguirá demandando el mercado laboral.

Una primera sugerencia sería la de llevar a cabo una evaluación certera de la capacidad del cuerpo docente. Esto podría hacerse a través de la administración de exámenes que permitan a las autoridades de la SEEBAC determinar si los maestros reúnen las condiciones para recibir una certificación como maestros competentes, algo que se ha comenzado a introducir en otros países de América Latina con resultados interesantes. Esto debería hacerse tanto para los maestros en ejercicio como para los futuros aspirantes al ejercicio de la profesión. Para los

docentes en ejercicio, el examen de certificación sería un pre-requisito para mantenerse en dicho ejercicio; para los aspirantes, un requisito para entrar al ejercicio.

El próximo paso sería la selección de los maestros a través de entrevistas individuales a ser realizadas por entidades “calificadoras” de excelencia académica que permitan detectar cuáles candidatos tienen mayor potencial para convertirse en maestros efectivos. El esquema de formación de maestros que se siguió en Uruguay con los Centros Regionales de Profesores parece contener un conjunto de elementos apropiados al caso dominicano para el diseño de un programa efectivo de formación.

Aquellos maestros en ejercicio que no hubieran pasado los exámenes de certificación ni evaluaciones individuales podrían, por ejemplo, acogerse a un programa de retiro anticipado, que sería financiado con recursos gubernamentales. Para tales fines deberá llevarse a cabo un análisis del pasivo actuarial que podría generar este programa de retiro anticipado con el objetivo de determinar el costo fiscal de la medida.

La creciente demanda por servicios educativos, la necesaria reducción en el número promedio de tandas que enseñan los maestros en la actualidad y la inevitable separación del cuerpo docente de aquellos maestros que no reúnan condiciones para un ejercicio eficiente de la profesión, generará una brecha magisterial importante. A ésta debemos agregar los requerimientos de capacitadores que demandaría el establecimiento de un programa efectivo de capacitación de maestros.

Para cubrir esta brecha, todavía otras opciones estarían disponibles: así por ejemplo, la readecuación del currículo en la dirección que indican los requerimientos del mercado laboral y el cambio tecnológico y la baja participación que tienen los maestros con formación en ciencias básicas en el conjunto total de docentes en ejercicio, hace prever que la contratación de maestros en el exterior en esas áreas permitiría llenar, al menos temporalmente, una brecha muy importante en la disponibilidad de personal.

Para atraer a la carrera docente personal más capacitado y con mayores potencialidades, resulta previsible establecer una política salarial que cree perspectivas interesantes en términos de bienestar a los potenciales candidatos de la carrera docente. El examen de certificación puede ser utilizado como uno de los requisitos para entrar a las escalas superiores de salarios. Los incentivos actuales, que en la práctica operan como complementos salariales no asociados a índices

de desempeño o productividad, deberían ser sustituidos por un sistema de incentivos atados a la eficiencia del maestro en el desempeño de sus funciones.

Las sugerencias anteriores muestran que la reforma educativa pendiente involucra costos fiscales significativos. Resulta obvio, de nuevo, que haber asumido la existencia de maestros calificados o calificables fue lo que llevó a los diseñadores del Plan Decenal de Educación a plantear una meta de inversión gubernamental en educación de sólo 2.8% del PIB, un nivel que no se compadece con la inversión anual entre 5% y 7% del PIB que han realizado y realizan otros países que han reformado sus sistemas educativos²⁷. Dado que la presión tributaria en la República Dominicana es de apenas un 14% sería indispensable realizar una reforma fiscal que permita elevar las recaudaciones a, por lo menos, un 20% del PIB. Este esfuerzo fiscal se justifica, pues la sostenibilidad de la estrategia de crecimiento económico depende en gran parte de la modernización del capital humano de la República Dominicana, para lo cual los maestros constituyen un insumo esencial.

²⁷ Sudr frica invierte 7.9% del PIB en educaci3n, Estonia 7.3%, Portugal 5.5%, Tailandia 4.1%, Mongolia 6.4%, Israel 7.2%, Nueva Zelanda 7.3%, Jamaica 7.4% y Costa Rica 5.3%.

Anexo I. Diseño de la muestra

Este estudio conllevó la realización de cuatro investigaciones independientes, a saber:

- a) *Maestros en actividad*
- b) *Maestros en otra actividad*
- c) *Estudiantes de pedagogía*
- d) *Estudiantes de otras carreras*

Para cada una de las investigaciones se diseñó una muestra.

Maestros en actividad

El marco muestral para esta investigación lo constituyó un listado de los establecimientos educativos, tanto públicos como privados de todo el país, el cual fué suministrado por el Departamento de Estadísticas de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

Como paso inicial los establecimientos fueron organizados geográficamente, tomando como base el Distrito Nacional, Santiago (municipio) y las siete sub-regiones de desarrollo del país. Dentro de cada clasificación geográfica los establecimientos de cada sector (público y privado) se clasificaron por modalidad del tipo de enseñanza. El estudio sólo consideró las modalidades: básica, media general, especial y técnico-profesional, tanto para zona urbana como para zona rural. La selección de los establecimientos educativos a estudiar se hizo completamente al azar.

Se estudiaron 112 establecimientos educativos en 33 municipios del país (28.7%), correspondientes a 22 provincias (73.3%) de los totales respectivos. El Distrito Nacional incluyó 44 establecimientos, representando el 39.2% de los estudiados en la muestra.

Se puso énfasis en la modalidad media general. Por lo que, no obstante tener esta modalidad un peso relativo en la población total de un 22.1%, en la muestra se le dió una participación de un 62.0% (371 de 598).

Algo similar ocurrió con la asignación hecha para el Distrito Nacional, con un peso relativo de un 35.8% en la población total, se le asignó la mitad de la muestra (50%).

Con los cambios introducidos en los dos párrafos anteriores, procedimientos permitidos en la técnica del muestreo, se logra una mayor consistencia en los análisis realizados en aquellas variables consideradas de mayor interés en el estudio, ya que las celdas que resultan en las tablas cruzadas poseen, generalmente, suficiente número de casos.

Para la obtención de los factores de expansión se tomaron en cuenta las modificaciones anotadas más arriba. Las tablas que resultan de la muestra investigada, se presentan como resultado de la muestra expandida (inflada), por lo que se refiere a una estimación de la población total, dentro de límites de confianza con una probabilidad superior al 95%.

Finalmente, se debe señalar que el diseño de esta muestra, desde el punto de vista de desagregación geográfica, sólo contempla: El Distrito Nacional (la capital), el resto de las zonas urbanas y el resto de las zonas rurales del país. Lográndose para cada estrato geográfico y modalidad del profesorado estudiados, muestras con tamaños superiores a 31; las cuales son consideradas como grandes muestras.

Cuadro No. 1-A
PERSONAL DOCENTE EN INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS
AREAS GEOGRAFICAS SELECCIONADAS.
República Dominicana.
Año lectivo 1998/1999.

MODALIDAD / ZONA/ PROV.	PRIVADA	PUBLICA	TOTAL	%	MUESTRA n
TOTAL POBLACION	18,638	37,379	56,017		598
BASICA	13,081	29,089	42,170	75.28%	202
MEDIA GENERAL	5,099	7,260	12,359	22.06%	371
ESPECIAL	9	151	160	0.29%	6
TECNICO PROFESIONAL	449	879	1,328	2.37%	19
	33.27%	66.73%	100.00%	100.00%	
DIST. NACIONAL	10,909	9,122	20,031	35.76%	299
BASICA	7,611	6,528	14,139	70.59%	99
MEDIA GENERAL	2,984	2,007	4,991	24.92%	183
ESPECIAL	3	82	85	0.42%	5
TECNICO PROFESIONAL	311	505	816	4.07%	12
URBANA	10,518	8,413	18,931	94.51%	265
BASICA	7,292	5,911	13,203	69.74%	90
MEDIA GENERAL	2,924	1,917	4,841	25.57%	168
ESPECIAL	3	82	85	0.45%	5
TECNICO PROFESIONAL	299	503	802	4.24%	11
RURAL	391	709	1,100	5.49%	34
BASICA	319	617	936	85.09%	9
MEDIA GENERAL	60	90	150	13.64%	15
TECNICO PROFESIONAL	12	2	14	1.27%	1
RESTO	7,729	28,257	35,986	64.24%	299
BASICA	5,470	22,561	28,031	77.89%	103
MEDIA GENERAL	2,115	5,253	7,368	20.47%	188
ESPECIAL	6	69	75	0.21%	1
TECNICO PROFESIONAL	138	374	512	1.42%	7
URBANA	7,300	15,311	22,611	62.83%	178
BASICA	5,150	10,688	15,838	70.05%	38
MEDIA GENERAL	2,017	4,216	6,233	27.57%	138
ESPECIAL	6	60	66	0.29%	1
TECNICO PROFESIONAL	127	347	474	2.10%	1
RURAL	429	12,946	13,375	37.17%	121
BASICA	320	11,873	12,193	91.16%	65
MEDIA GENERAL	98	1,037	1,135	8.49%	50
ESPECIAL	0	9	9	0.07%	0
TECNICO PROFESIONAL	11	27	38	0.28%	6

Fuente: Departamento de Estadísticas, Secretaría de Educación y Cultura

Maestros en otra actividad

Esta investigación se refiere a personas que estudiaron pedagogía, en cualquiera de los niveles: maestro normal, técnico universitario, licenciatura, maestría o doctorado, los que después de ejercer el magisterio, lo abandonaron para dedicarse a otra actividad.

Debido a la falta de registros fue imposible construir un marco muestral.

En un esfuerzo encaminado a estudiar, aunque fuera parcialmente esta población, se hizo uso de las informaciones obtenidas en el Censo de Servidores Públicos, levantado durante la semana del 15 al 19 de diciembre del año 1997. La búsqueda de Servidores Públicos que habían estudiado pedagogía (cualquiera de los niveles indicados más arriba), arrojó un total ligeramente superior a 25,000 servidores. De los cuales fueron descartados los que trabajan en la Secretaría de Estado de Educación y Cultura, en la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas y en la Policía Nacional, con lo que el total anterior se redujo a 2,600.

Con la información anterior se procedió a clasificarlos geográficamente por: Distrito Nacional, Santiago y las siete sub-regiones de desarrollo del país. Inicialmente se seleccionó una muestra de 250 personas, pero en la medida en que se realizaba su localización, se pudo comprobar que una alta proporción continuaba trabajando como docente, pero en el sector privado, por lo que no fueron incluidos en la muestra. Para ampliar las probabilidades de encontrar a la población en estudio, se listó a la totalidad de los 2,600 personas, clasificadas tanto geográficamente como por institución. Anotándose en la lista, además del nombre, el cargo, el teléfono de la institución y el de la residencia. Finalmente con las características deseadas sólo fue posible localizar 38 servidores públicos, los que finalmente aparecen en esta investigación y que se inscribirían más bien como un estudio de casos.

Estudiantes de pedagogía y de otras carreras

El marco muestral para del diseño de las muestras de estas investigaciones fue suministrado por el Departamento de Estadísticas del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES). Las informaciones de los estudiantes que cursan carrera de pedagogía y de otras carreras corresponden al año académico 1997. A través del CONES, la Fundación Economía y Desarrollo realizó grandes esfuerzos por obtener datos más actualizados sobre los estudiantes en las diferentes universidades, pero fueron infructuosos.

Los estudiantes de cada universidad, fueron clasificados en dos grandes grupos: los que cursan carreras de pedagogía y los que cursan otras carreras. A su vez estos grupos fueron clasificados únicamente entre recintos universitarios situados en la Ciudad de Santo Domingo y los situados en el Resto urbano del país, por lo que estas informaciones sólo podrán desagregarse para estas dos grandes áreas geográficas.

Para el año 1997 un total de 175,946 estudiantes cursaban estudios de nivel superior en 28 universidades que incluye a la universidad estatal (46.5%) y a las universidades privadas de todo el país. Del total, 27,474 (15.6%) seguían carreras de pedagogía y 148,472 (84.4%) otras carreras. La mayor concentración de estudiantes de este nivel corresponde a Santo Domingo con un total de 110,164 (62.6%) vs. 65,782 (37.4%) en el resto urbano del país.

Estudiantes de pedagogía

Correspondientes a las diferentes universidades del país, se estudió una muestra con un tamaño total de 207 estudiantes de pedagogía. De éstos, 109 fueron estudiados en las universidades que funcionan en Santo Domingo, y 98 en el resto urbano del país. Para seleccionar a los estudiantes a incluir de cada universidad se tomó en cuenta el peso relativo de los mismos, así como también la proporción por género que presentaban con relación a la población total. Las tablas obtenidas a partir de la muestra aparecen expandidas (infladas), como si se tratara del estudio de la totalidad de la población.

Estudiantes de otras carreras

El tamaño de la muestra estudiada es de 202 estudiantes, de los cuales 101 se estudiaron en universidades situadas en el Distrito Nacional y 101 en universidades del resto urbano del país. Para reducir efectos de la varianza se hizo en cada universidad una agrupación previa de carreras afines, antes de seleccionar a los estudiantes que serían estudiados. Al momento de escoger a los estudiantes a incluir en el estudio, se tomó en cuenta el género de los que estudiaban la carrera seleccionada, información que le fue suministrada al encuestador. Al igual que en los demás estudios (excepto maestros en otra actividad), la información que se ofrece corresponde a la muestra expandida (inflada).

Cuadro No. 2-A
ESTUDIANTES DE PEDAGOGÍA Y DE OTRAS CARRERAS,
SEGÚN UNIVERSIDADES.
República Dominicana
1997

UNIVERSIDAD	ESTUDIANTES					
	TOTAL		PEDAGOGIA		OTRAS CARRERAS	
	NUM	%	SANTO DOMINGO	RESTO URBANO	SANTO DOMINGO	RESTO URBANO
UNIREHMOS	1,556	0.88%	24	-	1532	-
UASD	81,753	46.46%	10,369	4,444	46858	20082
UNPHU	6,044	3.44%	87	-	5957	-
INTEC	2,803	1.59%	439	-	2364	-
UTESA	21,353	12.14%	713	714	11955.6	7970.4
O&M	17,504	9.95%	761	761	12,000	3,982
UNICA	1,191	0.68%	536	-	655	-
UCSD	4,385	2.49%	267	-	4118	-
UCDEP	3,391	1.93%	1,065	-	2,326	-
UNEV	764	0.43%	230	-	534	-
UTE	2,059	1.17%	230	-	1,829	-
UFHEC	1,263	0.72%	884	-	379	-
UAPA	1,151	0.65%	350	-	801	-
UC	161	0.09%	10	-	151	-
UCE	6,384	3.63%	-	1,191	-	5,193
PUCMM	9,438	5.36%	-	699	2739	6,000
UNNE	1,487	0.85%	-	510	-	977
UNAD	1,150	0.65%	-	630	-	520
UTESUR	1,303	0.74%	-	758	-	545
ITECO	1,494	0.85%	-	1,008	-	486
UTECI	3,311	1.88%	-	593	-	2,718
UAFAM	250	0.14%	-	201	-	49
INCE	15	0.01%	-	-	-	15
UNIBE	1,947	1.11%	-	-	-	1,947
UNAPEC	3,375	1.92%	-	-	-	3,375
UOD	138	0.08%	-	-	-	138
ISA	216	0.12%	-	-	-	216
UNEFA	60	0.03%	-	-	-	60
TOTALES	175,946	100.00%	15,965	11,509	94,199	54,273

Fuente: Información suministrada por el Departamento de Estadísticas del CONES