

¿Quiénes son los maestros?

Carreras e incentivos docentes en América Latina

Juan Carlos Navarro

Editor

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub



Página en blanco a propósito

¿Quiénes son los maestros?

Carreras e incentivos docentes en América Latina

Juan Carlos Navarro
Editor

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
2002

Red de Centros de Investigación

El Banco Interamericano de Desarrollo creó la Red de Centros de Investigación en 1991, con el fin de fortalecer la formulación de políticas y contribuir a la agenda política de desarrollo de América Latina.

A través de un proceso de licitación competitiva, la red proporciona fondos de subvención a los principales centros de investigación latinoamericanos para la realización de estudios sobre problemas económicos y sociales que el Banco selecciona en consulta con la comunidad de desarrollo de la región.

Se trata principalmente de estudios comparativos que permiten al Banco construir su base de conocimientos y aprender de las experiencias en política macroeconómica y financiera, modernización del Estado, legislación, reducción de la pobreza y equidad, servicios sociales y empleo.

Los estudios de cada país están disponibles en la forma de documentos de trabajo y también en formato PDF en Internet, en: http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=Publications.List&type=pub_type&pub_type_id=RNP

Producido por la Sección de Información Pública y Publicaciones del BID. Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

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

¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina / Juan Carlos Navarro, editor.

p. cm. Includes bibliographical references.
ISBN 1-931003-44-0

1. Teachers—Latin America. 2. Teachers—Salaries, etc.—Latin America. 3. Education and state—Latin America. I. Navarro, Juan Carlos.
II. Inter-American Development Bank.

371.1 Q122—dc21

¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2002

Esta publicación puede solicitarse a:
IDB Bookstore
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel.: (202) 623-1753
Fax: (202) 623-1709
1-877-782-7432

idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

CONTENIDO

Prefacio	v
Reconocimientos	vii
Capítulo 1.	
El docente latinoamericano: carrera, incentivos y desempeño	1
<i>Juan Carlos Navarro</i>	
Capítulo 2.	
Chile: la recuperación de la profesión docente es posible	49
<i>Alejandra Mizala, Pablo González, Pilar Romaguera y Andrea Guzmán</i>	
Capítulo 3.	
Guatemala: una carrera todavía prestigiosa	105
<i>Jorge Lavarreda</i>	
Capítulo 4.	
Perú: sobran regulaciones, faltan estímulos	143
<i>Hugo Díaz y Jaime Saavedra</i>	
Capítulo 5.	
República Dominicana: remuneraciones e incentivos desligados del desempeño	213
<i>Andrés Dauhajre, hijo y Jaime Aristy Escuder</i>	
Capítulo 6.	
Venezuela: la importancia del ámbito institucional para el desempeño	253
<i>Josefina Bruni Celli, Olga Ramos y Milko González</i>	

Capítulo 7.

Incentivos para los maestros en América Latina: comparaciones entre países	319
<i>Emiliana Vegas y Juan Carlos Navarro</i>	
Referencias bibliográficas	349

PREFACIO

Hoy en día existe una gran preocupación en América Latina y el Caribe acerca de los resultados deficientes de sus estudiantes en las pruebas de evaluación de aprendizaje en las que se compara a varios países del mundo, donde constantemente las naciones de la región se ubican en los últimos lugares.

Cada vez es más claro para todos que esta situación no va a cambiar significativamente si no se producen transformaciones visibles en la calidad, motivación y efectividad de los docentes y su trabajo. Las inversiones en infraestructura, libros, equipos de computación y actualización de los contenidos curriculares no tendrán los efectos esperados si quien tiene que poner todas las demás piezas juntas, esto es, el docente, no sabe hacerlo bien. Cuantiosa investigación contemporánea respalda la noción de que, de todos los factores bajo el control del sistema escolar, el que más influye en la excelencia de la educación que reciben los niños es la calidad de la docencia. Además, en América Latina y el Caribe, la peor enseñanza se concentra desproporcionadamente en las escuelas que atienden a los niños más desaventajados socialmente, es decir, aquellos que justamente necesitarían mayor y mejor atención de parte de sus maestros.

Estas premisas no son nuevas, y los países de la región han venido preocupándose por el docente desde hace ya varios años. Esta preocupación se ha manifestado en una recuperación de los niveles salariales y en programas masivos de capacitación a maestros en servicio destinados a actualizarlos en sus prácticas y conocimientos a medida que se han venido modificando los contenidos curriculares.

En este libro se pretende examinar cuidadosamente, para un grupo diverso de países de la región, por qué lo hecho hasta ahora puede ser insuficiente y hacia dónde habría que mirar para ampliar la agenda de políticas dirigidas a mejorar la docencia. Es un hecho que los programas de capacitación en servicio no están teniendo en muchos casos los efectos deseados. Tampoco la oferta de formación inicial actualmente existente, caracterizada por la dispersión en buena parte de los países, garantiza un fundamento sólido para la actividad profesional del docente en la medida en que lo distancia de la práctica y de las realidades propias de la escuela. Además, el magisterio ha dejado de ser atractivo para muchos jóvenes talentosos, y aun

si se contara con un gran compromiso de parte de los maestros en ejercicio, su efectividad se ve disminuida cada día por ambientes de trabajo insatisfactorios, así como por falta de apoyo pedagógico y supervisión adecuadas. Los sistemas de promoción, reconocimiento y evaluación son muchas veces tan rígidos que se convierten en inoperantes y no pocas veces introducen incentivos contraproducentes para la buena práctica profesional.

Aunque con esta obra no se pretende ofrecer respuestas a todos estos problemas, sí se quiere contribuir a un mejor conocimiento de las características de la carrera docente y de los sistemas de incentivos a los que se enfrentan quienes trabajan dentro de ella en la región. Asimismo se intenta ayudar a ubicar la discusión sobre la docencia en el marco de una visión que debe ir más allá del tema de las modalidades de capacitación y formación –aunque sin desconocer su importancia–, para adoptar una perspectiva de conjunto. Por eso en el libro se exploran de forma comparativa temas relativamente descuidados hasta ahora en la discusión, como son la certificación, el reclutamiento, el desarrollo profesional, la supervisión y la evaluación docente, y se hacen recomendaciones –si bien con carácter preliminar– acerca de cómo dar un tratamiento integral a aquellas políticas que conduzcan a mejorar la docencia en América Latina. Lo que caracteriza al material aquí reunido es que estos temas se abordan a partir de abundante información empírica sobre cómo funcionan hoy los elementos fundamentales de la carrera docente y sobre cuáles son las percepciones de maestros y estudiantes de educación acerca de los mismos. Como es típico de los proyectos promovidos por la Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, la investigación parte de estudios nacionales que, al compartir un marco de referencia y una serie de cuestiones en común, facilitan el análisis comparativo.

En un momento en que un buen número de países de América Latina y el Caribe se encuentra considerando cambios importantes en la forma en que se ha concebido y puesto en práctica la carrera docente, aspiramos con este libro a enriquecer la base de información para el necesario debate acerca de este aspecto decisivo para el futuro de la educación en la región.

Guillermo Calvo
Economista Jefe
BID

Carlos Jarque
Gerente, Departamento
de Desarrollo Sostenible
BID

RECONOCIMIENTOS

El editor de este libro tiene importantes deudas de gratitud que quisiera saldar en estas líneas iniciales. En primer lugar con Marcelo Cabrol, colega del BID, quien contribuyó de manera sustantiva en la concepción inicial que llevó a este proyecto, así como en el lanzamiento y supervisión de los estudios nacionales y el diseño de los lineamientos metodológicos y de análisis que les dieron coherencia. Aunque sus responsabilidades en el Banco lo llevaron a dedicar mayor atención a otras actividades durante la fase final de revisión y edición, su interés permanente en el proyecto siguió siendo fuente de aportes y de apoyo a la continuidad del mismo.

En segundo lugar están los investigadores principales que condujeron los casos nacionales: Jaime Aristy Escuder, Josefina Bruni Celli, Hugo Díaz, Andrés Dauhajre, Jorge Lavarreda, Juliana Martínez, Alejandra Mizala, Pilar Romaguera, Jaime Saavedra y Guillermina Tiramonti. Sobre sus valiosas contribuciones y aportes está construida esta obra. Jeffrey Puryear y Eric Hanushek enriquecieron el planteamiento inicial del proyecto con sus comentarios y asistieron a quien esto escribe en sus primeros intentos por inspirar coherencia al conjunto de equipos nacionales. Los comentarios de Germán Rama a varios de los casos y al capítulo de síntesis que abre el libro fueron de gran valor durante la última fase.

También quisiera agradecer la contribución del Fondo Noruego por el financiamiento del informe que permitió elaborar el caso de la República Dominicana, adicional a los que habían sido desarrollados con la contribución de la Red de Centros del BID. Katherine Taylor desempeñó un papel muy importante en la supervisión de este estudio y en asegurar que apoyara otras actividades del Banco sin por eso impedir que sus resultados pudieran compararse con los de los otros casos nacionales.

Emiliana Vegas, coautora del capítulo 7, prestó su concurso a las labores de filtrado y homogeneización de las bases de datos producidas por los diversos equipos de investigación para que se pudiera contar con una base coherente, y aportó ideas y enfoques de análisis que enriquecieron el producto final. Soledad MacKinnon apoyó el proceso de edición de varios de los estudios nacionales.

Numerosos especialistas en educación del Banco Interamericano de Desarrollo contribuyeron en diferentes momentos a este proyecto, desde el

entusiasmo inicial en torno a la necesidad de estudiar sistemáticamente al docente en América Latina y el Caribe hasta las fases finales de la publicación. Sea esta la ocasión para expresarles gratitud.

Mención especial merecen Norelis Betancourt y Rita Funaro, quienes con extraordinaria determinación y paciencia apoyaron a este editor hasta completar la publicación del libro.

Como es usual, solamente los autores y el editor tienen responsabilidad por las fallas de esta obra.

Juan Carlos Navarro
Jefe, Unidad de Educación
Banco Interamericano de Desarrollo

El docente latinoamericano: carrera, incentivos y desempeño

Juan Carlos Navarro¹

De todos los factores que inciden en el aprendizaje y la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes, si excluimos variables extraescolares como el origen socioeconómico de los estudiantes, la calidad de la docencia es el más influyente. La investigación contemporánea acerca de los determinantes del aprendizaje en los países en desarrollo (Mullens, Murnane y Willet, 1996; Hanushek y Harbison, 1992) ha encontrado persistentemente que este es el caso. De forma similar, en estudios realizados en Estados Unidos se ha establecido que las diferencias en materia de efectividad que se dan entre los maestros ejercen considerable influencia en el aprendizaje, teniendo incluso más peso que otros factores –como el número de alumnos por aula– que han ocupado mucho espacio en la discusión pública y especializada. Una consecuencia de estos hallazgos es que existe un interés creciente en probar y evaluar diferentes tipos de políticas dirigidas a mejorar la calidad de la docencia (Darling-Hammond, 2000).

Ahora bien, se sabe que existen dos caminos fundamentales para mejorar la calidad de la enseñanza en un sistema escolar. Uno es invertir en mejorar las calificaciones de los docentes utilizando para ello programas más sólidos de formación inicial o de capacitación en servicio. El otro es modificar los *incentivos* que operan en relación con los actores involucrados en el proceso de aprendizaje –especialmente los docentes mismos– para que adopten, con más frecuencia o acierto, prácticas conducentes a un aprendizaje exitoso por parte de sus alumnos.

¹ El autor es Jefe de la Unidad de Educación del BID.

El presente volumen se centra en la importancia de la segunda vía. Dado que se le ha prestado mucha menos atención que a la primera en la investigación y en las políticas educativas, sabemos relativamente poco sobre cómo avanzar por ella. Se trata, pues, de una exploración inicial del tema a través de un análisis de quiénes son los docentes y a qué incentivos se enfrentan en diversos países y distintos tipos de escuelas en América Latina. A priori podemos afirmar que el impacto potencial de vislumbrar políticas efectivas en esta área es inmenso.

Por una serie de causas complejas relacionadas con la importancia económica, política y cultural de la educación y la profesión docente que sería muy largo detallar aquí, la carrera docente en la región ha acumulado una colección abrumadora de distorsiones. Estas se materializan en reglas escritas y no escritas que hacen extremadamente difícil para los responsables del sistema educativo usar los recursos humanos a su disposición para producir más y mejor educación. También se manifiestan en prácticas administrativas y de gestión ineficientes o poco profesionales. Estas distorsiones se producen en contextos marcados por una considerable debilidad, tanto de los mecanismos de rendición de cuentas como de las tradiciones profesionales que pudiesen actuar como contrapeso.

A manera de experimento mental, supongamos que el Ministerio de Educación de un país representativo de América Latina acude a un consultor gerencial experto en sistemas de manejo de recursos humanos en organizaciones grandes. El consultor recibe el encargo de elaborar un informe acerca de cómo funciona la profesión docente, desde el punto de vista del sentido común y las buenas prácticas de gestión que constituyen su pericia profesional.

Este libro contiene información y análisis que sugiere que el informe del consultor, luego de una revisión de las reglas y prácticas que gobiernan la carrera docente en el país en cuestión, destacaría puntos como los siguientes:

- La profesión tiende a atraer predominantemente –aunque no en forma exclusiva, por supuesto– a los egresados de educación media de menores calificaciones académicas.
- Para un buen número de estos candidatos –probablemente la mayoría–, la docencia no fue la primera preferencia en materia de elección de una profesión. De hecho, muchos estudiantes que eventualmente se convertirán en docentes creen que sus habilida-

des naturales no se corresponden particularmente bien con lo que ellos entienden como las tareas y destrezas típicas del maestro.

- Con pocas excepciones, los maestros finalizan su adiestramiento profesional sin tener calificaciones adecuadas para enseñar, probablemente como resultado del muy bajo nivel de calidad promedio de los programas de formación.
- El Ministerio de Educación no realiza una buena selección entre el conjunto de candidatos aspirantes a ocupar plazas docentes en el sistema escolar. Cuando existen programas de certificación, estos no son adecuados, además de que el proceso de selección carece de transparencia y está plagado de criterios no profesionales –incluyendo el clientelismo político– o técnicamente poco efectivos.
- Resalta el hecho de que una vez dentro de la profesión, la gestión de personal se caracteriza por una ausencia casi completa de instrumentos de evaluación y gestión del recurso docente. Las responsabilidades en relación con estas tareas no están claras, la supervisión no es efectiva, y tanto los directores de escuela como el Ministerio en su conjunto tienen muy pocas herramientas para cambiar a los maestros hacia posiciones en las que serían más efectivos, o para recompensar a aquellos que son particularmente exitosos o esforzados, o para hacer llegar algún tipo de retroalimentación a quienes tienen problemas en hacer su trabajo adecuadamente, con el fin de que mejoren su desempeño. Curiosamente, los únicos instrumentos de sanción previstos se relacionan con situaciones extremas en las que literalmente se sospecha de la comisión de delitos –estafas, abuso sexual, etc.–, pero no los hay orientados a inducir un automejoramiento en la práctica de la profesión. El único criterio claro de avance en la carrera es la antigüedad, y su característica contractual más sobresaliente es la estabilidad laboral absoluta.
- Los maestros trabajan con poco o ningún apoyo humano y/o material. El soporte pedagógico en la escuela es prácticamente inexistente. Los recursos didácticos tienden a ser pocos y de baja calidad.
- Se observa una proliferación de actividades de capacitación en servicio, que es probablemente el único apoyo que los maestros pueden esperar. La intensidad y universalidad de estas actividades sugiere que constituyen la respuesta que el Ministerio ha encontra-

do para tratar de reparar las fallas originadas en la formación inicial. Sin embargo, la efectividad de la mayor parte de estas prácticas está lejos de ser clara. Aunque el personal docente tiende a apreciar el esfuerzo y entiende la importancia de la capacitación, ha sido difícil encontrar evidencia de que su impacto en las prácticas docentes en el aula muestre una escala comparable a la del esfuerzo masivo realizado por el Ministerio.

- Existe evidencia que sugiere que quienes abandonan la profesión más temprano tienden a ser los mejor calificados, con lo cual el efecto neto de la estabilidad laboral es promover largos períodos de ejercicio profesional por parte de un grupo de maestros que tiende a ser de menor nivel de calificación a medida que avanza el tiempo.
- Una encuesta realizada al personal docente arroja como resultado que una alta proporción del mismo tiene un segundo trabajo para complementar el ingreso; asimismo muestra que los docentes se sienten abrumados por el exceso de planillas e informes que deben llenar.
- La encuesta también saca a relucir un grado considerable de compromiso del personal docente con su profesión y con los niños a los que sirven, aunque al mismo tiempo muestra una notoria insatisfacción con el ambiente en el cual trabaja diariamente.
- Las reglas que gobiernan las jubilaciones del cuerpo docente implican que los maestros pueden retirarse relativamente temprano, con disfrute de pensiones semejantes a su sueldo de activos, lo que en el futuro cercano podría hacer insostenible el presupuesto del Ministerio de Educación.

Además de estas características sobre la forma en que está organizada la carrera docente, es probable que el consultor añada que el Ministerio tiene una potestad reducida para corregir cualquiera de las distorsiones descritas o para manejar sus recursos humanos de manera efectiva, dada la abundancia de regulaciones, su rigidez y las implicaciones políticas considerables de intentar cualquier cambio. En otras palabras, el Ministerio tiene poca capacidad de afectar las decisiones cruciales relacionadas con quién enseña, qué se enseña, a quién, dónde y cómo. En cambio los sindicatos de maestros tienen control significativo sobre buena parte de las decisiones más importantes respecto al personal.

El autor del informe concluiría que el Ministerio de Educación no está haciendo un buen trabajo para atraer gente altamente calificada a la docencia debido a una combinación de bajos salarios, estándares profesionales precarios y escasas oportunidades para desarrollo profesional, capacitación deficiente y falta de apoyo relevante para la realización de sus tareas de enseñanza.

¿Cómo llegó el Ministerio a esta situación? Aunque se trata de una pregunta muy importante e interesante, al consultor no se le está pagando para que la responda. Tampoco se intenta en este volumen contestarla en forma sistemática. Más bien —y con el propósito de cerrar con un tono optimista—, el libro apunta a mostrar que hay mucho por hacer si el objetivo es lograr una docencia más efectiva en el sistema escolar, convirtiendo a los maestros en profesionales más motivados, calificados y capaces de afrontar el reto de producir educación de calidad para todos los niños. ¿Por dónde comenzar, entonces?

Si el experimento mental que se ha descrito tiene alguna semejanza con la realidad de los países de América Latina, no es de asombrarse entonces que el aprendizaje en los sistemas escolares de la región deje mucho que desear. Ciertamente, varias de las características destacadas por el hipotético consultor en recursos humanos también pueden encontrarse en los maestros y en la carrera docente de países desarrollados. Lo que es distintivo de América Latina es la presencia simultánea de todas o la mayor parte de ellas, y sobre todo, la falta de mecanismos que hagan contrapeso a las distorsiones y sus efectos, de manera que las instituciones educativas puedan moderar o corregir la influencia de problemas como los mencionados. En otras palabras, no se trata solamente de que muchas distorsiones se presentan juntas sino que además perduran dada la baja capacidad institucional para intervenir el sistema y corregir su curso.

Así, los directores de escuela altamente profesionales y de liderazgo fuerte son por lo general muy escasos en América Latina, como también lo son las comunidades educativas proactivas y capaces de exigir rendición de cuentas a sus escuelas; esto sin mencionar que los mecanismos institucionales que harían tal influencia posible no están previstos o son muy débiles. La información pública acerca del desempeño del sistema escolar es escasa o está muy mal difundida entre el público, entre los maestros y entre los responsables por la toma de decisiones del sector educativo. El apoyo pedagógico es casi inexistente y las instituciones sólidas de formación son la excepción. La tradición y cultura docentes son demasiado jóvenes y no es-

tán muy bien implantadas. Los recursos con los que se cuenta en materia de infraestructura y materiales son escasos, cuando no usados de forma ineficiente. De esta manera, el hecho de que los problemas de la carrera docente sean graves y generalizados puede entenderse como una nefasta combinación de reglas e incentivos contraproducentes con una seria debilidad institucional que impide corregirlos.

Tal vez esto hace más fácil entender por qué, por ejemplo, lograr algo tan básico como puede ser la asistencia del maestro a su lugar de trabajo en forma regular es todavía un reto para muchos sistemas escolares de la región. Esto sin mencionar objetivos más sofisticados, como la adopción general de buenas prácticas de enseñanza o la adaptación de la didáctica a las necesidades diversas de varios tipos de estudiantes, especialmente los más pobres. De hecho, uno de los resultados más nefastos de la serie de problemas anteriormente enumerados es que los niños más vulnerables quedan a merced de la peor docencia que el sistema es capaz de ofrecer.

Un argumento que sale a relucir con frecuencia cuando se discute el problema de las distorsiones en la carrera docente es que esta es muy diferente a las otras. Se afirma que los principios básicos de organización, administración e incentivos aplicables a las demás profesiones no caben en este caso, dadas las características únicas que tiene la práctica de la enseñanza. Aunque los argumentos centrales de este libro no niegan necesariamente que haya algo de verdad en ello –tal como se discute más abajo en la caracterización de la docencia como actividad contractual–, sí suponen tratar de entrada el tema al menos con cierto escepticismo. En otras palabras, ¿cuán diferente puede ser la docencia como para justificar las características mencionadas? Ciertamente no tanto como para crear una serie de distorsiones tan destructivas.

La tesis general de este libro es que si se cambian varias de las reglas que configuran el marco en el cual se desenvuelve hoy en día la actividad docente en la mayor parte de América Latina, se podría obtener una apreciable mejoría en la calidad de la docencia y por ende en la de los aprendizajes en las escuelas de la región. Esas reglas funcionan como incentivos que dirigen la actividad de los maestros en cierta dirección, una dirección que con frecuencia no conduce a una educación de mejor calidad. Si se modifican estos incentivos, se podría estimular a los profesionales de la docencia a adoptar mejores prácticas en su trabajo diario.

En América Latina existe evidencia anecdótica abundante que invita a explorar este tema en mayor profundidad². Se trata de observaciones según las cuales un mismo maestro se conduce de manera diferente en ambientes de trabajo distintos. Dado que el trabajo en doble jornada se encuentra generalizado entre los docentes, es fácil observar este fenómeno. En la escuela en la que se desempeña durante el día, el maestro falta a su trabajo con relativa frecuencia, mientras que en la otra, donde hace el turno vespertino o nocturno, exhibe un cumplimiento y una puntualidad intachables. En la primera trabaja aislado y con baja motivación, en la segunda se comporta como parte de un equipo docente integrado. En muchas de estas anécdotas, los salarios en ambas escuelas son los mismos. ¿Qué sucede, entonces?

La investigación

Cuando se trata de avanzar en la comprensión del efecto de los incentivos en la conducta y efectividad de los maestros, el reto consiste, por supuesto, en encontrar una estrategia de investigación que permita captar este efecto de manera sistemática y con base empírica. La estrategia que se ha escogido aquí es explorar los incentivos en medio de los cuales operan maestros que trabajan en diferentes sistemas escolares, para intentar establecer las diferencias.

A lo largo de esta obra, el término *incentivo* se usa en un sentido amplio para referirse a cualquier estímulo que los maestros experimenten para desempeñar su labor de una cierta forma, o para tomar decisiones profesionales. En ningún caso se lo utiliza en el sentido estricto de pagos o recompensas pecuniarias a individuos. Asimismo, las expresiones “institución” o “ambiente institucional” designan indistintamente conjuntos o “paquetes” de incentivos que caracterizan a un sistema escolar o grupo de escuelas que responden al mismo tipo de autoridad o principio de organización.

² Referencias a este tipo de fenómeno pueden encontrarse en Urquiola *et al.* (2000). Los resultados y análisis del presente libro son en buena parte comparables a los contenidos en este estudio sobre el caso de Bolivia, cuyo marco de referencia e instrumentos de recolección de información se inspiraron directamente en el estudio comparativo del BID que aquí introducimos. Véase también Navarro y De la Cruz (1998).

El procedimiento que se siguió fue observar y comparar las características, percepciones y conductas de los maestros en diversos ambientes institucionales. La fuente de variabilidad es doble: por un lado se realizó el estudio en siete países en total, y por el otro, dentro de cada país se hizo lo posible por captar la variabilidad institucional en el interior del sistema educativo, distinguiendo entre escuelas públicas y privadas y, donde fue posible, entre los diferentes tipos de planteles públicos –federales y municipales, por ejemplo– y de colegios privados.

Los países incluidos en el estudio fueron Argentina, Chile, Guatemala, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela³. En cada uno de ellos se seleccionó una muestra de maestros que permitiese representar la diversidad institucional correspondiente (véase el Cuadro 1.1) y se procedió a la recolección de datos⁴, análisis y redacción de estudios por parte de institutos de investigación locales, según la práctica usual en los proyectos de la Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo⁵.

Este volumen contiene capítulos con los estudios correspondientes a todos estos países salvo Argentina y Uruguay, a los que se añaden este capítulo introductorio y uno analítico al final, en los cuales se hacen comparaciones basadas en el material proveniente de los siete estudios nacionales.

³ Se tomó la decisión de no incluir el caso de Argentina dado que el tamaño limitado de la muestra le restó posibilidad de análisis en relación con varios de los temas de investigación. En el caso de Uruguay, se trató del único estudio que incluía solamente escuelas públicas, limitando así su comparabilidad con otros casos nacionales, y por ello se decidió excluirlo también de este volumen. Aun así, en varios puntos de esta introducción y del capítulo 7 se utilizan datos y hallazgos de interés aportados por ambos estudios.

⁴ En todos los países se utilizó un instrumento de recolección de información común, diseñado por Marcelo Cabrol y Juan Carlos Navarro. Este constó de dos cuestionarios autoadministrados, uno para docentes activos y otro para estudiantes de docencia y para sus contrapartes de otras carreras. Más allá de este instrumento común, varios estudios de caso incluyeron preguntas adicionales de interés específico del país y desarrollaron instrumentos adicionales para otros grupos sujetos a entrevistas, según consta en el Cuadro 1.1. Algunos países se beneficiaron de la existencia de bases de datos previamente elaboradas en otros estudios que ofrecieron información relevante. Los detalles al respecto pueden encontrarse en cada uno de los casos nacionales.

⁵ Los centros de investigación participantes fueron la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Argentina, la Universidad de Chile, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) en Guatemala, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) en Perú, ORT en Uruguay, la Fundación Economía y Desarrollo en la República Dominicana y el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) en Venezuela.

Cuadro 1.1. Tamaño y características de las muestras por país

	Argentina	Chile	Guatemala	Perú	República		Venezuela
					Dominicana	Uruguay	
Maestros	318	800	689	822	598	599	1.218
Estudiantes de docencia	213	200	111	289	207	1.089	348
Estudiantes de otras carreras	242	200	102	—	202	—	322
Directores de escuela	16	195	112	—	—	—	65
Otros		400 maestros en escuelas SNED	310 profesionales de otros campos	—	38 maestros que trabajan en áreas diferentes a la docencia	—	Entrevistas en profundidad con 120 maestros y 57 estudiantes.
Universo muestral	2 provincias: Buenos Aires y Córdoba	Gran Santiago	Nacional	Area metropolitana de Lima	Nacional	Montevideo	Areas urbanas en 6 estados y el Distrito Federal

En esta introducción se incluye información general acerca del objetivo, justificación y características del proyecto de investigación como un todo, se proporciona un marco de referencia conceptual, se proponen interpretaciones de algunos de los hallazgos más destacados y se formulan algunas recomendaciones de política. En el último capítulo se exploran en profundidad las bases de datos producidas por los estudios nacionales desde una perspectiva comparativa.

Las características contractuales de la profesión docente

Para tratar el punto central de las características de la docencia como actividad, el proyecto requería definir con precisión aquellos rasgos institucionales—los incentivos— que serían objeto de observación. Para desarrollar un marco de referencia conceptual coherente se acudió a un modelo contractual o de agencia dictado por enfoques de la economía de la organización. Según este punto de vista, toda actividad laboral puede ser analizada como un in-

tercambio de información y riesgo entre un ente contratante –el principal– y uno contratado para llevar a cabo tareas al servicio del principal, conocido genéricamente como el agente. El problema central de agencia es crear un contrato laboral en el que el agente termine por contribuir eficientemente al objetivo que se buscaba con su contratación, como resultado de una mezcla de incentivos –elementos en su entorno, tales como salarios, beneficios, reconocimiento, participación en utilidades, etc.– que lo llevan a comportarse de forma compatible con el logro de los objetivos establecidos por el principal, y una cierta dosis de supervisión por parte de este. Entre los elementos cruciales de esta relación figuran los arreglos entre agente y principal para compartir el riesgo y los flujos de información que afectan la verificación del cumplimiento del contrato. En otras palabras, los aspectos decisivos de la relación de agencia son, en primer lugar, la manera en que se distribuyen las pérdidas en caso de que la relación contractual no logre el resultado esperado y, en segundo lugar, la información con que cuenta el principal acerca de la conducta y los productos del trabajo del agente. Aunque la aplicación de esta perspectiva es relativamente nueva cuando se trata de comprender los problemas de la educación, existen algunos precedentes que justifican intentos como este de profundizar en su utilización⁶.

Desde la perspectiva de agencia, la docencia se puede caracterizar como una profesión en la que prevalecen los que se conocen como “incentivos débiles”; al mismo tiempo la supervisión, esto es, la alternativa a los incentivos, es difícil y muy costosa. En otras palabras, se trata de una profesión que enfrenta problemas nada triviales para constituir contratos eficientes. Antes de abordar algunas particularidades importantes de la docencia en América Latina, es bueno insistir en esta idea, pues lleva de entrada a prevenir cualquier enfoque simplista acerca de cómo mejorar los incentivos que enfrentan los maestros en su ejercicio profesional. Así pues, los problemas identificados inicialmente por nuestro consultor imaginario en recursos humanos son muy serios y reales, pero eso no significa automáticamente

⁶ Sobre este tema véase Savedoff (1998), y en particular la Introducción para una discusión de las implicaciones de los elementos conceptuales propuestos en esta investigación. Véanse también los capítulos de Aedo, Pães de Barro y Mendonça, y Navarro y De la Cruz en el mismo volumen, para aplicaciones al análisis de temas de política educativa, aunque no necesariamente centrados en el estudio de la carrera docente y sus incentivos. Para una presentación general de la teoría económica de la organización, puede consultarse Milgrom y Roberts (1996).

que sea fácil corregirlos, sustituyéndolos por esquemas de incentivos aparentemente más eficientes. Entre los teóricos de la perspectiva de agencia se encuentra la idea de que si un arreglo institucional o sistema de incentivos luce ineficiente a primera vista, bien puede ser porque no hemos entendido bien a qué problema responde.

Así, la docencia tiende a estar organizada en casi cualquier parte del mundo –y América Latina no es la excepción– de forma bien conocida: un gran sistema educativo público contrata a maestros que sirven en escuelas que son gratuitas para las familias y estudiantes, pues se financian con impuestos (en algunos casos locales, en otros nacionales). El Ministerio de Educación ejerce supervisión sobre las actividades de las escuelas, regula los deberes y atribuciones de sus maestros y directores, les proporciona instrumentos de trabajo para reforzar sus tareas educativas y administra una carrera docente en la que la antigüedad es el factor de mayor peso en el avance y promoción profesionales.

Son numerosos los intentos que se han hecho por cambiar algunas de las características básicas de esta forma de organización, aunque sin mucho éxito y sin resultados particularmente convincentes. El caso probablemente más interesante y documentado es el del pago por desempeño a maestros individuales (Murnane y Cohen, 1986). Una de las características de la docencia es que la contribución de cada individuo al producto final del trabajo –en este caso el aprendizaje por parte del alumno– es prácticamente imposible de aislar. Por un lado, es bien sabido que una gran cantidad de factores contextuales –apoyo familiar, nutrición, exposición a fuentes extraescolares de información– influyen poderosamente en que el aprendizaje de un estudiante en particular sea diferente al de otro; es por esto también que el aprendizaje normalmente se conceptúa como un bien de producción conjunta en el que el apoyo de la familia y las condiciones culturales, e incluso las nutricionales, de los estudiantes son también determinantes de los resultados, además de la labor del docente. Por otro lado, en general son varios los maestros que trabajan con un mismo estudiante: ¿cómo saber entonces si el buen desempeño de un niño en un cierto grado se debe a la excelente maestra que tuvo ese año o a la excelente preparación que le dieron los profesores de los grados anteriores? Finalmente, se tiende a pensar que la colaboración y el trabajo en equipo de los maestros –en lugar de relaciones competitivas entre los mismos– constituyen una mejor contribución al aprendizaje. Dadas las circunstancias, ¿cómo separar el esfuerzo in-

dividual? No es de asombrarse entonces que la evaluación de los programas de incentivos individuales muestre una y otra vez que su implantación ha sido difícil, sus resultados dudosos y sus efectos colaterales sobre la motivación y el trabajo de los maestros en las escuelas más bien contraproducentes⁷.

Sin embargo, la separación del resultado del esfuerzo individual no es sino uno de los varios problemas que conlleva el diseño de contratos eficientes entre un sistema escolar y un maestro. A esto hay que agregarle la dificultad significativa de observar el esfuerzo y medir el producto. Una vez cerradas las puertas del aula, ¿cómo se sabe si el maestro está haciendo todo lo que puede y debe hacer? Más aún, no hay consenso respecto a que todos los maestros deberían hacer exactamente lo mismo, y si bien hay acuerdos generales sobre las ventajas de ciertos tipos de pedagogías activas y constructivistas, por lo general también se acepta que existen diversas fortalezas en distintos maestros y necesidades disímiles en varios tipos de estudiantes, todo lo cual puede justificar formas muy diversas de adelantar una clase. Por otra parte, existe una controversia permanente sobre qué miden exactamente las pruebas de evaluación de aprendizajes y hasta qué punto miden lo más importante, a pesar de los considerables avances técnicos en la materia. Como mínimo se debe decir que, por lo general, se acepta que las pruebas estandarizadas de desempeño no captan varios de los productos de la enseñanza efectiva.

En la práctica, mucha de la información acerca de la calidad de la actividad de los docentes es lo que se conoce como información de tiempo y lugar. En otras palabras, en cada escuela circula abundante información acerca de quién es quién: qué docente es exigente y cuál no; quién domina su materia y quién no; quién trata mejor o peor a sus alumnos; quién tiene una personalidad más atractiva; quién es más dedicado, ameno, cumplido, etc. No hay más que recordar nuestra experiencia personal en la escuela para saber que esta información existe y circula. Sin embargo, es prácticamente imposible que la misma circule a escala masiva, o que pueda reducirse a una serie de indicadores o variables registrables en un sistema de información a disposición del Ministerio u otra autoridad educativa que está por encima del director de la escuela.

⁷ Una síntesis muy completa de los distintos tipos de programas de incentivos para docentes y sus ventajas y desventajas potenciales puede encontrarse en Uribe (2000).

Una consecuencia de lo anterior es que el diseño de contratos óptimos –contratos con una eficiente distribución del riesgo entre agente y principal que maximicen la productividad del agente y prevean un número importante de contingencias relevantes– es mucho más difícil en el caso de la docencia que en muchas otras profesiones. Los sistemas de supervisión, inspección y vigilancia –términos duros que no se originan en la teoría de agencia, sino que son los nombres reales que se dan en los sistemas educativos a tales actividades– funcionan, pero cuando abarcan sistemas escolares masivos son por lo general lo suficientemente imperfectos y poco confiables como para hacer depender de ellos reconocimiento alguno en la forma de ascensos, aumentos de salario, premios, etc. Esos sistemas existen en la práctica como una última línea de defensa contra casos extremos tales como los de maestros que abusan física o psicológicamente de sus estudiantes o simplemente dejan de cumplir con obligaciones tan básicas como asistir regularmente a clase.

No es de extrañar, entonces, que la carrera de maestro y el sistema de incentivos que enfrentan la mayor parte de los docentes del mundo en países muy distintos exhiban importantes rasgos comunes. La imposibilidad de separar la productividad individual y los considerables costos y limitaciones de la supervisión producen una carrera cuyo rendimiento en la práctica termina por depender de la existencia de una fuerte cultura profesional, de un “oficio” y una “ética del oficio” que actúan como mecanismo que crea, comunica y aplica normas de comportamiento a quienes entran a la profesión. Es así como los docentes sienten presión para comportarse de ciertas maneras, incluso en ausencia de mecanismos contractuales o de supervisión formales capaces de moldear realmente su conducta y observar su desempeño.

Algunas particularidades importantes de América Latina

La difícil situación contractual de la docencia ha venido a complicarse particularmente en el caso de los sistemas escolares de América Latina como consecuencia de varios factores que han debilitado o impedido en la práctica el surgimiento de la mencionada cultura profesional. Esto ha ocurrido en un contexto en el que simultáneamente los pocos mecanismos formales existentes, en particular las remuneraciones y los sistemas de supervisión educativa, sufrían un considerable debilitamiento.

Sin remontarnos a las complejas raíces políticas y económicas de estos hechos, es evidente que la rápida masificación de los sistemas escolares llevó al crecimiento repentino y acelerado del contingente de maestros, dejando poco tiempo para crear o fortalecer una cultura profesional fuerte y compartida. El “oficio” de maestro no tuvo tiempo de surgir con la solidez necesaria como para abarcar a un buen número de los miles de maestros nuevos en las miles de escuelas recién construidas para acoger las oleadas de nuevos estudiantes. Tampoco tuvo tiempo de permear las actividades de las instituciones de formación, o no pudo resistir su masificación, allí donde se encontraba emergiendo. Paralelamente, los mecanismos institucionales de reforzamiento de esta cultura profesional—como pueden ser la existencia de directores de escuela capaces de operar con eficiencia en su contexto, o la selectividad en la entrada a la profesión—estuvieron simplemente ausentes. Asimismo, la intervención del clientelismo político en los procesos internos de sistemas escolares con endeble culturas profesionales produjo deformaciones considerables en la transparencia y el profesionalismo con el que se conduce la carrera docente (Duarte, 1995).

El deterioro muy significativo de los salarios docentes, especialmente fuerte en la mayor parte de los países durante la década de los años ochenta—como queda claro en la información contextual de los casos nacionales contenidos en este volumen—, se combinó para estimular una reducción de esfuerzo laboral por parte de los docentes. Esta reducción puede haber tomado varias formas: desde la pura y simple inasistencia hasta la disminución del número de horas de clase en el día y la menor atención prestada al trabajo en una escuela como resultado de la necesidad de trabajar en varias para alcanzar niveles de ingreso mínimamente aceptables. También puede haber tomado la forma de un debilitamiento de los “contratos informales” que la profesión necesita para funcionar, dadas sus características. Nos referimos, por ejemplo, a la disposición a dar un “extra”, a ir un poco más allá del deber para que las cosas realmente salgan bien en la escuela.

En algunos casos, el debilitamiento de los contratos informales llegó a traducirse en cambios en la contratación formal, donde se incluyeron, por ejemplo, normas especialmente laxas para los permisos médicos, vacaciones cada vez más prolongadas y toda suerte de derechos adquiridos que llegaron a limitar con severidad la posibilidad de los directores y otras autoridades para manejar el recurso humano en función de los objetivos propiamente educativos del sistema. América Latina no es sólo un lugar en

el que los maestros están organizados en sindicatos fuertes con gran influencia política, pues lo mismo se podría decir de buena parte del resto del mundo. Pero sí es el lugar por excelencia para maestros con derecho a posponer permanentemente su jubilación, o a retirarse y continuar gozando del sueldo, más la jubilación, o donde los sindicatos son la fuente principal de las decisiones de nombramiento de directores de escuela y otros funcionarios del sistema escolar, entre otras cosas.

A esta combinación de expansión masiva sin consolidación profesional que caracteriza la historia reciente de la docencia en América Latina se sumó el impacto de un deterioro extremo de las remuneraciones, lo cual proporciona el marco de referencia para situar buena parte de la lista de problemas con la que se inició este capítulo. Recuérdese nuestro punto de partida: en medio de circunstancias contextuales muy adversas como las que se han descrito, se observan escuelas y docentes con desempeños muy diferentes. Por lo tanto, el reto principal ha sido tratar de observar las actitudes y comportamientos de maestros que trabajan en ambientes institucionales diversos para ver hasta dónde incentivos diferentes se traducen en efecto en comportamientos disímiles y si estos a su vez se traducen en resultados –desempeños– distintos en la enseñanza. Adicionalmente se dirigió la atención a la manera en que los distintos incentivos a los que están sometidos los maestros a lo largo de su carrera, tal y como se la ha descrito, afectan las características de los individuos que ingresan y progresan en la profesión, así como su comportamiento a lo largo de la misma.

La aproximación metodológica

Una característica importante de la literatura sobre agencia es que tiende a ser poco orientada a lo empírico. En otras palabras, ha habido dificultades en pasar de los elegantes y sugestivos modelos que plantea el marco conceptual al diseño de pruebas empíricas que permitan examinar en la práctica las hipótesis derivadas de la teoría.

En el caso de esta investigación fue necesario resolver en primer lugar el reto de definir los incentivos más importantes y encontrar su respectiva traducción en indicadores observables. El intento por definir una variable de “resultado” o desempeño docente, para poder relacionarla significativamente con la variación en los incentivos encontrados en los distintos tipos de escuelas, resultó incluso más difícil. Adicionalmente, dada la relativa es-

caz de estudios previos acerca de docentes en América Latina y la necesidad de establecer controles estadísticos en los análisis, hubo que prestar bastante atención a una descripción de los perfiles socioeconómicos y educativos de los maestros estudiados.

Así, de acuerdo con el marco conceptual discutido, los estudios centraron su atención en los principales componentes de la relación de agencia en la escuela, a saber:

- Las características principales de los contratos formales en diferentes tipos institucionales (es decir, en escuelas con sistemas de incentivos distintos).
- La existencia de contratos informales y su peso en lo que hace a determinar la conducta de los maestros.
- El clima normativo de la escuela respecto al personal docente, esto es, las reglas que gobiernan el trabajo cotidiano en la escuela, dónde se originan y en qué medida se aplican.
- La identidad del principal, esto es, a quién considera el docente su superior y las características de su relación con él, incluyendo si existe claridad sobre su identidad o si esta figura está diluida en una serie de posiciones diferentes dentro del sistema escolar.
- La naturaleza y efectividad de mecanismos de supervisión y evaluación del trabajo docente, formales o informales, allí donde existiesen.

Igualmente se dirigió la atención al conjunto de la carrera docente para intentar observar aquello que resulta más o menos atractivo al aspirante para entrar en la profesión y los incentivos que llevan a determinados maestros a permanecer en la profesión o abandonarla.

El abordaje de estos últimos temas condujo naturalmente a entrevistar no sólo a docentes activos, sino a estudiantes de docencia y a un grupo de control de los mismos, con el fin de dotar a las conclusiones sobre el ciclo de la carrera de una cierta perspectiva. De forma complementaria al marco de referencia principal, se recogió también información acerca de aquellas variables que la psicología ocupacional ha identificado como determinantes importantes del desempeño profesional en general, especialmente la satisfacción con la profesión y con el ambiente de trabajo en el que se encuentra el docente.

En el curso de las investigaciones que llevaron a los casos nacionales, se recogió información acerca de los salarios de los docentes y su evolución, más con el propósito de completar una parte muy importante del contexto en el que discuten los temas centrales, que con el de centrar el proyecto en el tema de las remuneraciones, pues es tal vez uno de los pocos que cuenta con una extensa literatura reciente en la región.

En definitiva, lo que interesa saber es si alguno de estos factores individuales o en cierta combinación tiene influencia sobre la efectividad del trabajo docente. En otras palabras, se quiere establecer si las características de los contratos en medio de los cuales laboran los maestros tienen influencia en el nivel de aprendizaje de sus estudiantes. Sin embargo, y como ya se ha explicado, existen serios problemas tanto para obtener información sistemática en gran escala sobre este punto como para aislar la contribución de un docente en particular a cualquier variación en el aprendizaje de los estudiantes. Admitiendo de antemano sus imperfecciones, la respuesta de esta investigación a este reto consistió en adoptar tres indicadores de efectividad docente, basados fuertemente en información reportada por los propios maestros y combinada, allí donde fue posible, con la opinión de los directores de escuela. Cabe aclarar que en los casos que integran este volumen, allí donde se encuentre la expresión “desempeño” docente, se está haciendo alusión a una de las siguientes definiciones operacionales:

- El grado en el que la conducta y las actitudes reportadas por el docente se corresponde con los rasgos que la literatura sobre escuelas efectivas y otras líneas de investigación educativa le atribuyen al docente “efectivo”. Según esta definición, un docente es más efectivo en la medida en que las características que toma su trabajo –según él mismo lo ha reportado– se aproximan más a una definición previa y analíticamente determinada de lo que es la docencia efectiva. En la práctica, para trabajar esta definición se utilizó una escala de actitudes compuesta por varios ítem que incorporan las principales dimensiones de la definición en cuestión.⁸

⁸ El instrumento contiene ítem tales como “Tengo control sobre mi planificación diaria y semanal”, “Cuento con el apoyo de mis compañeros de trabajo”, “Puedo enseñar utilizando los métodos o estrategias que yo mismo elija”, etc. Varios de los capítulos contienen detalles sobre el instrumento, que puede además encontrarse reproducido en su totalidad en el anexo al capítulo sobre los docentes en el Perú.

- Las respuestas de los docentes a preguntas en las que se les solicitó evaluarse a sí mismos y a sus colegas de la misma escuela.
- Los juicios emitidos por los directores de escuela al preguntárseles por la efectividad de su personal.

La mayor parte de los análisis que aparecen a lo largo del libro utilizan la primera de estas definiciones operacionales, a menos que se especifique lo contrario. Lo mismo se puede decir de todas las alusiones al desempeño que se hacen de aquí en adelante en la revisión de los principales temas del presente volumen.

El perfil del docente en las muestras nacionales

Los docentes entrevistados muestran características bastante similares en los diversos casos nacionales estudiados⁹. Como se sabe, el magisterio es una profesión con muy alta participación de la mujer. En la muestra, esto se reflejó en un componente femenino de entre el 70% (Guatemala) y el 95% (Argentina). La edad promedio de los maestros en todas las muestras se ubicó entre 35 y 40 años, con la excepción de los de las escuelas públicas chilenas. Allí el promedio de edad llegó a 44 años, convirtiéndolo por ello en el grupo de mayor experiencia profesional promedio (20 años), en contraste con lo encontrado en los demás casos nacionales, donde el promedio de experiencia docente de los maestros entrevistados se ubicó entre 10 y 15 años. Como regla general, estos docentes cambian de escuela periódicamente, en ciclos de entre 3 y 5 años. Alrededor de un tercio de los maestros entrevistados para la investigación en su conjunto declaró tener un segundo trabajo, casi siempre enseñando en otra escuela.

En la mayoría de los países, una alta proporción de los docentes incluidos en la muestra completaron un diploma de educación postsecundaria. La excepción la constituye el caso de Guatemala, en el que la proporción más grande de docentes proviene de escuelas normales de nivel medio y

⁹ Conviene recordar al lector que si bien en los casos de Guatemala y República Dominicana las muestras pretenden tener representatividad nacional, las de Chile, Perú y Uruguay se limitaron a las ciudades capitales. Argentina y Venezuela ocuparon un lugar intermedio en términos de cobertura, pues se entrevistó a maestros en la capital y adicionalmente en una o varias provincias, respectivamente.

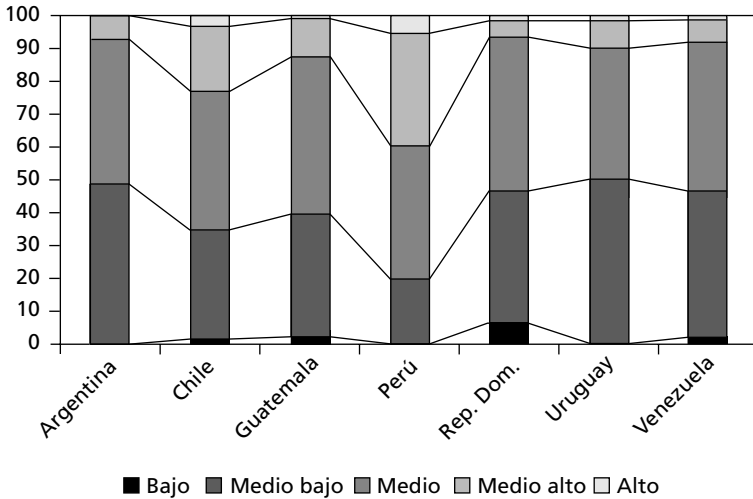
donde se encuentra un porcentaje mayoritario de maestros que no posee título de educación superior. Aunque en algunos países se observó en la muestra una ligera diferencia entre los niveles de logro educativo de los maestros al comparar escuelas públicas y privadas, estas diferencias no fueron ni muy pronunciadas, ni congruentes entre los varios países. En todas las muestras nacionales, una proporción abrumadoramente mayoritaria, que osciló entre 70 y 95%, declaró haber recibido cursos de actualización o capacitación en servicio al menos una vez durante los últimos dos años, cifras que parecen corresponderse con las copiosas inversiones en capacitación en servicio que los gobiernos adelantaron en prácticamente todos los países de la región durante la década de los años noventa.

Los antecedentes socioeconómicos de los docentes mostraron ser bastante similares en los siete países estudiados, tal como lo ilustra su distribución según estrato socioeconómico por país en el Gráfico 1.1¹⁰.

En lo que toca a su estatus socioeconómico, la gran mayoría de los docentes tiende a ubicarse entre los grupos de clase media y media baja: la moda de la distribución para cada país está siempre entre 1 y 2. En los casos de Argentina y Chile, para esta variable no se registró una diferencia estadísticamente significativa entre los docentes que trabajan en escuelas públicas y privadas, mientras que en Guatemala, Perú y Venezuela las maestras que trabajan en escuelas privadas tienden a provenir de un estrato socioeconómico ligeramente más alto en la escala utilizada. En Perú, las escuelas privadas fueron deliberadamente sobrerrepresentadas en la muestra con el fin de hacer posible un análisis significativo, lo cual puede explicar

¹⁰ Los docentes fueron clasificados en cinco estratos socioeconómicos de acuerdo con un índice complejo de varias de sus características personales (salvo el ingreso) que se utilizan comúnmente para describir el origen socioeconómico de los individuos en estudios similares. Así, típicamente, un docente cuyos padres no alcanzaron a terminar la educación primaria y que no posee su vivienda será clasificado de estrato socioeconómico bajo –cero–, mientras que uno clasificado en la categoría 4 –origen socioeconómico alto– proviene de una familia en la que ambos padres terminaron educación superior y es propietario de su vivienda. Entre estos extremos se encuentran tres categorías intermedias con diversas combinaciones de los atributos mencionados. Este índice de antecedentes socioeconómicos difiere en algunos detalles del utilizado en algunos de los estudios de país contenidos en este volumen, que generalmente emplean una escala de 1 a 12. La necesidad de reducir construcción de la escala a variables disponibles para todos y cada una de las bases de datos por país explica la variante que se encuentra en este capítulo.

Gráfico 1.1. Distribución de los docentes según antecedentes socioeconómicos por país (en porcentaje)



que en ese país se observe un cierto sesgo hacia un estatus socioeconómico más elevado entre el cuerpo docente.

Cuando se les preguntó hasta qué punto consideraban que su profesión disfrutaba de un alto prestigio social, los docentes manifestaron percibirla como acreedora de un prestigio entre bajo y medio, aunque se pueden observar diferencias entre países, siendo Guatemala el caso en el que la autopercepción del prestigio social de la profesión es más elevada.

La mujer como docente

Dado el abrumador componente femenino en el conjunto de docentes de todos los sistemas educativos, incluyendo los estudiados en esta obra, es conveniente detenerse en lo que nos revela la información aquí recolectada desde una perspectiva de género. Para abordar este punto se contrastaron varias características relevantes de los individuos en la muestra, distinguiendo entre maestros y maestras. Una síntesis de los resultados del análisis de varianza para cada una de ellas se presenta en el Cuadro 1.2.

A juzgar por lo que puede inferirse de las muestras utilizadas aquí, no es posible identificar diferencias significativas entre mujeres y hombres que

Cuadro 1.2. Análisis de varianza de las características de los maestros según el género

	Argentina	Chile	Guatemala	Perú	Rep.Dom.	Uruguay	Venezuela
Antecedentes familiares	0,872	0,014*	0,613	0,126	0,033**	0,526	0,276
Segundo trabajo	-	0,000*	-	0,000*	0,000*	0,430	0,000*
Salario por hora	-	0,495	-	0,175	-	-	0,142
Tipo de contrato	-	-	-	0,885	0,570	0,661	0,573
Nivel educativo	0,454	0,169	-	0,769	0,566	0,566	0,462
Vocación	0,665	0,206	-	0,776	0,468	0,234	0,958
Valora tiempo libre para la familia	-	0,000*	0,000*	0,000*	0,248	0,015**	0,030**

Nota: * Significativo al 1%; ** significativo al 5%.

ejercen la profesión docente en lo que respecta al salario por hora que perciben como remuneración, al tipo de contrato (temporal vs. fijo) que rige su condición laboral, a su nivel educativo y a la vocación que declaran tener por el oficio de maestro. Así, es difícil concluir que existan indicios apreciables de discriminación por género en la profesión docente, sea en términos de salarios o de la precariedad relativa de las condiciones de contratación. Esto no quiere decir que la maestra esté bien remunerada en el contexto del mercado laboral para la fuerza de trabajo femenina, aunque sí indica que independientemente de que la profesión docente remunere mal, lo hace con imparcialidad.

En materia de género sí se encuentran diferencias marcadas, en primer lugar en cuanto al hecho de que es mucho menos frecuente que una maestra busque un segundo trabajo –típicamente como profesora en otra escuela– a que lo haga un maestro. En segundo lugar se evidencia que en general las maestras tienden a valorar mucho más como característica importante de la profesión el hecho de que deja tiempo libre para atender a la familia. Así pues, aunque la mayor parte de los docentes que desempeñan un segundo trabajo son mujeres, la proporción de mujeres que lo hace es mucho menor que la de hombres, y si bien el perfil motivacional de maestros y maestras es bastante similar, existe una diferencia visible en la impor-

tancia relativa que se asigna a la posibilidad de disponer de tiempo libre. Estas dos características apuntan fuertemente a respaldar hipótesis bien conocidas respecto a la fuerte composición femenina de la profesión para países desarrollados (Riehl, 1994). Sin desconocer la posibilidad de que haya otros factores que hagan parte de una explicación más completa de este fenómeno, en el caso de los países analizados en este estudio, muchas mujeres ven a la docencia como una actividad altamente compatible con los roles y responsabilidades que la cultura les asigna en la esfera doméstica.

En cuanto a los antecedentes socioeconómicos por género, predomina también la uniformidad entre países en el sentido de que no se observan diferencias significativas entre maestros y maestras. Sin embargo se presentan dos excepciones –Chile y la República Dominicana– donde las maestras tienden a tener antecedentes socioeconómicos ligeramente más altos que los de los maestros.

El proceso de convertirse en docente

Una de la preocupaciones más comunes acerca de la docencia ha sido por mucho tiempo la dificultad percibida de atraer talento apropiado, altamente motivado y previamente calificado al ejercicio de la carrera. Una cierta nostalgia respecto a un pasado no muy lejano en que no pocos intelectuales, escritores y científicos de alto calibre dedicaban tiempo a enseñar en escuelas y liceos, se ha combinado con la decepción respecto a la evolución de la calidad docente que ha acompañado la masificación de los sistemas escolares para producir una crítica a las capacidades de los maestros en ejercicio. En los casos nacionales, se intentó responder a este y otros temas relacionados, encontrando en algunos casos la corroboración de las nociones comunes respecto a las características de los estudiantes de docencia, y en otros identificando algunos hallazgos adicionales. De los resultados de ese intento surgen una serie de puntos que merecen ser destacados:

- En contraste con muestras comparativas recogidas entre estudiantes de carreras distintas a la docencia, los estudiantes de educación tienden a exhibir antecedentes socioeconómicos más modestos, si miramos tanto los niveles de instrucción de sus padres como sus niveles de ingreso familiar. También es relativamente alta la proporción de estudiantes de docencia que trabaja (alrededor del 50%)

y que tiene cargas familiares. En algunos países en los que fue posible obtener series cronológicas para este tipo de variables, como en el caso de Venezuela, se pudo observar que estas tendencias se vuelven más acusadas a medida que se analizan cohortes más recientes de estudiantes de educación. Aquí las realidades y las percepciones se corresponden: los estudiantes de educación tienden a percibirse como de baja clase social.

- Los estándares de admisión a los programas de formación inicial de maestros son relativamente bajos, cuando no los más bajos, en el conjunto de carreras y programas de educación superior de los países en los que se consiguió obtener información al respecto.
- Los estudiantes de educación reportan durante sus estudios de secundaria un promedio de calificaciones inferior al que reportan los estudiantes de otras carreras. Considerando que las calificaciones obtenidas en secundaria son un buen indicador de talento o al menos de buena preparación previa¹¹, la docencia en general no está logrando atraer una cantidad significativa de candidatos con estas características. Un hecho interesante y algo esperanzador puede surgir del análisis de la evolución de esta variable a lo largo de varias cohortes para el caso de Chile, que muestra que en tiempos recientes la carrera docente ha mejorado su capacidad de convocar candidatos más calificados. Es difícil atribuir este resultado a una sola causa, pero cuesta creer que la considerable recuperación del salario docente durante los años noventa en Chile no haya tenido un efecto. En cualquier caso, cabe rescatar la idea de que es posible modificar esta característica tan general y aparentemente resistente al cambio de la docencia en los países latinoamericanos.
- A diferencia de los alumnos que cursan otras carreras postsecundarias, los estudiantes de educación declaran dar menor importancia a consideraciones utilitarias (posibilidades ofrecidas por el mercado laboral) que a elementos tales como la vocación por la

¹¹ Se trata en este caso de calificaciones de secundaria reportadas por los maestros mismos. Aunque esta constituye una aproximación muy imperfecta a la calidad de los candidatos a la docencia, la literatura ha encontrado que este indicador viene a ser una buena predicción de la efectividad posterior de los individuos una vez que se encuentran ejerciendo la enseñanza. Sobre este particular véase Mullens, Murnane y Willett (1996).

profesión y las oportunidades que la carrera ofrece para el desarrollo personal. Este es un hallazgo sólido y común a todos los casos que apunta hacia la importancia real de las nociones de servicio y realización personal comúnmente atribuidas al maestro bajo la etiqueta de vocación. No obstante, a efectos de lograr una calibración debida, esto debe ser contrastado con el hecho de que una proporción considerable de los estudiantes de educación –entre el 25% en Guatemala y el 80% en la República Dominicana– afirmó que la docencia no había sido su primera opción a la hora de buscar admisión en una institución postsecundaria, lo que configura a la educación como una carrera de último recurso (dados sus bajos estándares o exigencias de admisión, probablemente).

Los análisis estadísticos realizados utilizando modelos logísticos acerca de los determinantes de la escogencia de la profesión –que pueden verse detallados en los casos nacionales– corroboran que en efecto existe una fuerte asociación entre bajo nivel de antecedentes socioeconómicos y entrada en la docencia como carrera, a tal punto que la presencia de la variable origen socioeconómico en la ecuación estimada para Venezuela hace desaparecer en el modelo la influencia de una variable como la vocación. También se registra en algunos modelos –véase el capítulo sobre Chile, por ejemplo– una relación negativa entre buenas calificaciones en secundaria y la opción por la docencia.

Frente a esta descripción general que parece confirmar el pesimismo reinante respecto al atractivo de la docencia como carrera surge una excepción; se trata de Guatemala, donde los estudiantes de docencia de hecho provienen de familias que en promedio tienen mayor nivel de ingreso que las de los estudiantes de otras carreras, y además se autoperciben igualmente con un mayor estatus social. Asimismo, en este país los estudiantes de docencia reportaron un promedio superior de calificaciones de la escuela intermedia a los de otras carreras. El contraste entre el caso de Guatemala y los demás países estudiados con respecto a las características de los estudiantes de docencia es muy acusado. Tan así es que sugiere la tesis general que en un sistema educativo de menor desarrollo relativo, de universalización todavía reciente o no consolidada –y en el que la mayor parte de los maestros cuenta con la escuela normal como su mayor logro educativo–, no se observa claramente el fenómeno de baja de prestigio y degradación aca-

démica de la carrera de educación que sí es típico de casos nacionales en los que se cuenta, paradójicamente, con una más larga tradición de masificación, acceso universal a primaria y exigencia de calificaciones de nivel universitario a las nuevas generaciones de maestros.

Además de esta caracterización del estudiante de docencia y sus motivaciones, la mayor parte de los estudios nacionales contienen un contraste implícito entre las expectativas que diversos aspectos de la profesión despiertan entre los aspirantes a ejercerla y las percepciones de los maestros en ejercicio acerca de esos mismos aspectos. Aunque para este y otros temas es mejor remitir al lector a los capítulos subsiguientes con el fin de que evalúe la riqueza de detalles de cada caso nacional, y reconociendo importantes diferencias entre los docentes de los diversos países, cabe destacar que el cuadro general es uno de disonancia entre expectativas –de los estudiantes actuales– y realidades –de los maestros de hoy–. De alguna forma, las realidades de la profesión están siendo comunicadas en forma bastante imperfecta a los estudiantes, en aspectos clave como lo placentero del ambiente físico en el que van a trabajar, el apoyo que pueden esperar de las familias, la autonomía y el espacio para la creatividad que su profesión les va a ofrecer y otros. Sin embargo, no todas las noticias son malas: la expectativa de los futuros maestros de que pueden aspirar a una relación de calidad con sus colegas tiende a coincidir con la perspectiva que sobre el tema tienen los profesores en ejercicio.

Un dato puntual que vale la pena señalar es que en Chile, Perú y Venezuela se detecta que la estabilidad laboral, característica universalmente considerada distintiva de la carrera docente, no ocupa un lugar especialmente destacado en las expectativas de los estudiantes de educación. Esto sugiere que las alteraciones potenciales que se puedan introducir en esta característica de los contratos laborales no tendrían necesariamente que afectar en forma negativa –en el sentido de despertar el interés de menos o peores candidatos– el atractivo de la profesión.

Esta apretada síntesis de las realidades de los estudiantes de docencia y su relación con la carrera que han elegido –o, para un buen número de ellos, en la que han terminado por participar– estaría incompleta sin un elemento adicional destacado por Murnane *et al.* (1991) a partir de su análisis de las prácticas de reclutamiento de nuevos maestros en distritos escolares norteamericanos. Él y sus colegas concluyeron que la calidad y transparencia del proceso de selección, así como el profesionalismo y la independencia de cri-

terios políticos, ideológicos o favoritismo personal o sindical con que se lleve a cabo, influyen en la capacidad que exhiba un sistema educativo de atraer maestros de calidad. Esta relación opera en forma directa, pues a mayor calidad del proceso de selección, mejores resultados. Sin embargo también lo hace en forma indirecta, dado que la puesta en funcionamiento de un sistema altamente profesional envía una señal atractiva a los candidatos potenciales, del mismo modo en que su ausencia los disuade de aproximarse a un proceso en el que poco contarán los méritos y en el que participar puede acarrear el compromiso de principios de ética personal o profesional.

Aunque probar esta hipótesis de forma rigurosa para el caso de los sistemas escolares estudiados aquí supera el ámbito de este proyecto de investigación, en varios de los capítulos el lector encontrará pocas razones para el optimismo en cuanto al nivel de profesionalismo y transparencia de los procesos de reclutamiento de docentes en América Latina. El hecho es que las prácticas clientelistas están presentes en la selección de entrantes a la docencia en varios de los países aquí analizados.

En algunos casos –Argentina, por ejemplo–, tales prácticas se originan en las simpatías de partido, mientras que en otros surgen de la influencia desmedida de la organización sindical en el proceso de selección. Tal parece ser el caso de Guatemala y Venezuela, en cuyos sistemas escolares esta influencia está consagrada legalmente mucho más allá de una simple participación del punto de vista sindical en las decisiones de personal, y se manifiesta más bien en un control por parte de sindicatos de las decisiones gerenciales propias de todo sistema profesional de selección de personal. Para el caso de Venezuela, las Juntas de Calificación –instancia organizacional clave para los concursos para plazas docentes– están compuestas por siete representantes sindicales, siete del Ministerio de Educación y un miembro adicional seleccionado de mutuo acuerdo entre las partes. Una estructura semejante está presente en el sistema de Guatemala. No se trata de que la intervención sindical sea sinónimo de influencia negativa; pero es claro que para un sistema que aspire a lograr objetivos de servicio educativo equitativo, eficiente y de calidad, la casi monopolización de la prerrogativa de decisión por parte de las organizaciones sindicales representa una distorsión.

La impresión general que dejan las descripciones que se han reunido de los sistemas de reclutamiento es que existe un proceso formal que no se cumple en forma cabal en la mayor parte de los casos, y el hecho de que no se cumpla es de conocimiento público. Esto debilita la fuerza normativa del

sistema educativo e invita al surgimiento de sistemas paralelos o atajos organizacionales en los que no siempre se presenta la oportunidad de evaluar apropiadamente las características y el potencial profesional de los candidatos a la docencia.

El desarrollo profesional en el marco de la carrera docente

La falta de transparencia y profesionalismo no está confinada al proceso de selección y entrada a la profesión. Otros aspectos del manejo de la carrera docente parecen adolecer de problemas similares, a juzgar por el contenido de varios de los casos presentados. Instancias como las descritas para la selección de los nuevos maestros también controlan ascensos, y en algunos casos incluso traslados dentro del sistema de personal de los Ministerios de Educación. Entre las distorsiones típicas descritas en varios puntos de esta obra se encuentran:

- *La estabilidad laboral llevada a extremos.* Las entrevistas realizadas a funcionarios del sistema educativo en Venezuela ponen de manifiesto que, a su juicio, la inexistencia de sanciones y mecanismos de traslado y despido efectivos influye en el hecho de que numerosos docentes no cumplan con sus obligaciones más elementales, tales como asistir a su trabajo. Este tema reaparece en varios casos nacionales.
- *La regulación excesiva de las responsabilidades y derechos de los docentes.* Esto se encontró claramente en los casos de Argentina y Venezuela y ocurre cuando, en un intento por limitar la discrecionalidad de las autoridades del plantel y el sistema, se intenta especificar por escrito cada una de las acciones que legítimamente pueden pedirse al maestro en el ejercicio de su práctica docente. El resultado es una oleada de demandas y reclamos sindicales por incumplimiento de condiciones contractuales que son costosas y rígidas, cuando no casi imposibles de poner en práctica.
- *Mecanismos informales de reclutamiento.* Existen casos en que los directores se valen de estos mecanismos para obtener los docentes que necesitan –por encima de la pesada e intervenida estructura de comités y concursos consagrados en los reglamentos de la profesión– o para disponer de algún maestro que está siendo especial-

mente problemático en el conjunto de la escuela. Estos mecanismos, aunque en algunos casos eficientes, tampoco son, por definición, transparentes.

- *Evaluación escasa y deficiente.* La supervisión tradicional cumplió por años la función de monitorear el desempeño de los docentes. Esto refleja en buena parte la dificultad en encontrar incentivos apropiados para estimular conductas proaprendizaje entre los maestros, así como mecanismos para observar su desempeño, tal como se explicó arriba al comentar el enfoque de agencia que constituye un marco de referencia para esta investigación. Ahora bien, la supervisión tradicional en la mayor parte de la región prácticamente ha desaparecido, y en el mejor de los casos se ha convertido en una suerte de depósito de maestros veteranos que hacen visitas a las escuelas para verificar el cumplimiento de los programas de estudio. Llama la atención el hecho de que en ninguno de los países los docentes mencionaron a los supervisores como una referencia relevante para su trabajo.

Si bien es cierto que se ha percibido la necesidad de contar con mecanismos de evaluación docente en varios países, no es menos interesante constatar la poca importancia que estos sistemas de “valoración de méritos” le dan al desempeño docente propiamente dicho. También es evidente que allí donde se le ha concedido verdadera importancia a la idea de que el desempeño debe ser evaluado se han presentado serias dificultades para ponerla en práctica. El capítulo sobre el Perú muestra cómo una escala formal de criterios de evaluación para docentes –vigente, aunque puesta en práctica solamente en una oportunidad– otorga al desempeño un máximo de 60 puntos de un total de 200 posibles a la hora de evaluar a un docente. En Venezuela, la “Tabla de valoración de méritos” incorpora un “certificado anual de eficiencia” para cada docente que puede llegar a representar entre el 5 y el 11% de la evaluación que se utilizaría para los ascensos, aunque por largo tiempo permaneció sin efecto por ausencia de la reglamentación necesaria. En la República Dominicana se dispuso que hasta un tercio del aumento de salario del docente podía depender de una evaluación de su desempeño, pero el mecanismo no ha podido ser implantado en forma efectiva, pues inicialmente se intentó que la evaluación de los maestros dependiera de los directores, cuando al mismo tiempo se hacía depender la evaluación de los

directores de la opinión de los maestros. Salvo el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED) introducido hace pocos años en Chile, sobre el cual se volverá más adelante, se puede afirmar que todos los casos incluidos en este proyecto oscilan entre tener un sistema de evaluación docente débil y que da muy poca importancia al desempeño, y el no tenerlo en absoluto.

En relación con este último tema, también vale la pena notar que el obstáculo principal para establecer mejores sistemas de evaluación del desempeño docente no es algún tipo de oposición fuerte por parte de los docentes mismos. Cuando se les preguntó hasta qué punto consideran justo que se evalúe su desempeño, los maestros de los siete países analizados mostraron un sólido acuerdo con esta proposición. Las nuevas generaciones en varios países, claramente en Chile, Guatemala y Venezuela, tienden además a mostrar mayor apoyo a este planteamiento que sus colegas de cohortes de mayor edad.

Otra faceta de este problema es la variación de las prácticas de evaluación por tipo institucional. Las distorsiones e insuficiencias de los sistemas de evaluación y manejo de la profesión comentadas hasta ahora corresponden a los sistemas públicos. En general, los estudios reflejan que en el caso de las escuelas privadas, los directores y otras figuras como los jefes de área —una posición intermedia entre el maestro y el director muy difícil de encontrar en la organización de los planteles públicos— ejercen considerable autoridad en la selección, sanción y promoción de docentes. Las entrevistas muestran que la disposición a ser evaluados por su desempeño es siempre mayor entre los maestros de las escuelas privadas de los seis países para los que se recogió este tipo de información (todos salvo Uruguay). La diferencia parece ser muy ligera en el caso de República Dominicana, donde por lo general es difícil distinguir las características de los sectores público y privado, y donde existe una considerable heterogeneidad dentro de cada tipo institucional.

Por último, los casos nacionales contienen modelos estadísticos dirigidos a dar una respuesta aproximada a la pregunta de por qué un docente deja la profesión. Aunque fue imposible organizar una muestra de antiguos maestros para estudiar sus características, se utilizó como respuesta sustituta (*proxy*) la que se dio a la pregunta planteada a maestros activos acerca de si han considerado dejar la docencia. Siguiendo los modelos de decisión ocupacional comunes en la literatura, se sugirió a los equipos de investiga-

ción nacionales evaluar la probabilidad de dejar la profesión como resultado de la combinación de compensaciones pecuniarias (medidas por el salario y el nivel educativo del maestro que influyen en su costo de oportunidad de permanecer en la docencia) y las no pecuniarias. Se introdujo también la variable género en el modelo.

Tanto el género como los factores pecuniarios y no pecuniarios mostraron que por lo general influían en la decisión de abandonar la profesión, siendo más marcado el elemento no pecuniario. Este se entiende como la satisfacción del maestro con su profesión medida a través de sus respuestas a una escala de Likert en que se le solicitaba mostrar su acuerdo o desacuerdo con una serie de características de su labor, según su experiencia. En todos los análisis nacionales, las mujeres mostraron una probabilidad significativamente mayor de mantenerse en la profesión o, si se quiere, de no pensar en la posibilidad de dejarla. Factores tales como la experiencia y el nivel educativo exhibieron un comportamiento errático y menos elocuente como determinantes significativos del abandono de la profesión. Como detalle digno de mención, en los casos de Argentina, Perú y Uruguay los maestros más talentosos –clasificados según su promedio de calificaciones en secundaria– mostraron una probabilidad bastante mayor de estar entre los que han considerado dejar la profesión.

La evolución de los salarios

Tanto en el diseño de la investigación en su conjunto, como en esta reseña de los temas principales que surgen de la información recolectada y de los análisis de los casos nacionales, se ha otorgado relativamente poca atención al tema salarial. La razón es que se trata posiblemente del aspecto de la problemática del docente latinoamericano más visible, y por ende es el que ha sido más ampliamente investigado. Numerosos estudios han incursionado en el tema y, con contadas excepciones, han confirmado en cierto modo la creencia común de que los salarios docentes son bajos. Pero también los hay que van contra la corriente y cuestionan hasta qué punto es apropiado calificar de “bajo” un salario que en varios casos parece estar al nivel o hasta por encima de lo que en el mercado laboral ganan individuos con características educativas similares a las de los maestros (Piras y Savedoff, 1998). La conclusión de buena parte de esta literatura parece ser que si bien es posible que los salarios promedio de los docentes impidan atraer el tipo de candidato

brillante y creativo que aspiramos a encontrar en la posición de maestro en las escuelas de América Latina, también es cierto que los aspirantes que entran a engrosar las filas del magisterio están ganando al menos lo mismo o tal vez más de lo que podrían ganar en cualquier otra ocupación alternativa, dadas sus características personales, experiencia y calificación. Esto parece explicar por qué, salvo casos extremos como los que se mencionan a continuación, la docencia sigue atrayendo por lo general a una cantidad significativa de nuevos aspirantes.

Desde el punto de vista del interés de esta investigación por las carreras de los maestros, y por los incentivos en medio de los cuales se desempeñan, el comportamiento de los salarios fue tratado como un telón de fondo del funcionamiento del resto de las regulaciones y factores que configuran la composición del cuerpo docente, así como de la conducta de maestros individuales que trabajan en los diferentes tipos de escuelas. En consonancia con este enfoque, conviene aquí rescatar algunos denominadores comunes del comportamiento de los salarios que afectan el resto de la discusión.

En prácticamente todos los países analizados la historia sigue un camino similar, si bien existen, por supuesto, matices derivados del tratamiento que se da a este tema en los casos nacionales. En primer lugar se evidencia un grave deterioro de los salarios docentes, cuya erosión se origina por lo general en el hecho de que han permanecido constantes en términos nominales durante períodos de alta inflación. Este proceso puede rastrearse hasta los años setenta, o incluso hasta mediados de la década de los sesenta, y usualmente se dio en forma paralela a la caída del desempeño económico y al deterioro general de los salarios reales en la economía; sin embargo, en el caso del magisterio este fenómeno es particularmente acusado cuando se lo compara con evoluciones similares en otras ocupaciones.

La tendencia anterior alcanzó su punto más bajo hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa, cuando los salarios promedio de los docentes llegaron a representar la mitad o menos del nivel que habían alcanzado dos décadas antes. En algunos casos la remuneración básica –que es sólo un componente, como se verá de inmediato, aunque en teoría el componente principal– alcanzó a ser equivalente a tres centavos de dólar al mes (Perú), en otros se redujo a la cuarta parte de su pico histórico (República Dominicana), mientras que en los menos dramáticos se redujo en aproximadamente un 50% de ese marcador. Las consecuencias extremadamente negativas no se hicieron esperar: abandono, a veces masivo, de la ca-

rrera, y en algunos países—claramente la República Dominicana y hasta cierto punto en el caso de Chile—, dificultades para atraer candidatos a la misma. Nótese que no se trata de dificultades para atraer candidatos talentosos, como se discutió arriba, sino para conseguir cualquier candidato. Desde mediados de los años noventa se ha dado una tendencia hacia la recuperación, en el marco de economías más estables. En el caso chileno, donde el restablecimiento del crecimiento económico ha sido más permanente, la profesión ha recobrado y sobrepasado el nivel de remuneraciones alcanzado en los años sesenta; más aún, existen indicios de que actualmente está comenzando a atraer más y mejor talento. En los otros países todavía no se llega a tales niveles.

Cabe notar que en casi todas partes la recuperación del salario docente ha ocurrido no como un aumento de la remuneración base, sino más bien como la adición sucesiva de capas de bonificaciones, pagos y primas especiales. Esto lleva a que la remuneración de un docente representativo pueda estar normalmente compuesta de 10 o 15 ítem especiales, lo cual tiene varios problemas que vale la pena señalar. En primer lugar, hace extremadamente difícil para todo el mundo —maestros mismos, administradores escolares e incluso investigadores— determinar cuánto gana cada quien. En segundo lugar, la mayor parte de estas bonificaciones tienen la característica de que no forman parte de los pagos que generan obligaciones, prestaciones por jubilación o separación del cargo, lo que en la práctica es el resultado de una negociación entre las organizaciones sindicales y el gobierno para producir aumentos salariales sin afectar las obligaciones pensionales del Estado en el largo plazo. En tercer lugar y dada esta complejidad, los costos de administrar los sistemas de compensación son muy elevados¹².

Otra característica llamativa de los salarios docentes después de su recuperación de los años noventa es que exhiben un considerable grado de

¹² Quien esto escribe tuvo la oportunidad de presenciar los problemas insuperables que representaba para las autoridades educativas de una provincia de un país incluido en este estudio informatizar la administración de la planilla o nómina de pago. Después de varios meses durante los cuales se había traspasado toda la información necesaria de todos los maestros a formato digital, cada mes no había más remedio que utilizar al grupo de funcionarios veteranos que por años había realizado a mano los cálculos maestro por maestro, pues el sofisticado sistema experto diseñado especialmente para este propósito había sido incapaz de manejar la maraña de pagos especiales que afecta el salario en cada caso individual.

compresión. Así pues, en todos los países analizados la distancia entre la remuneración mínima y la máxima posible para un maestro es modesta, mientras que en varios de ellos puede documentarse que tal compresión ha venido haciéndose más aguda con el paso del tiempo. Esto no es necesariamente excepcional cuando se compara con la situación de las escalas salariales propias de países desarrollados, pero sí representa otro elemento a tener en cuenta en el análisis sobre el tipo de profesional al que se está atrayendo a la docencia y sobre la manera de hacerlo, un elemento que puede encontrarse claramente resaltado en el capítulo sobre Perú¹³. Allí se registra cómo el nivel de compresión salarial de la profesión docente es mucho mayor que el de las demás profesiones en la economía peruana. Además se constata cómo, en el caso de los salarios de los maestros que trabajan en escuelas privadas, esta diferencia no se presenta, lo que sugiere que sería posible imprimir algunos grados adicionales de variabilidad a las remuneraciones, reduciendo así la compresión salarial. De hecho, puede concluirse que dado el nivel relativamente bajo de los salarios docentes y su fuerte concentración alrededor de la media, existe una excelente oportunidad para introducir variabilidad e incentivos a través de iniciativas dirigidas a mejorar la perspectiva de remuneración y la posibilidad de progreso dentro de la misma profesión.

De la remuneración a los incentivos

Hasta aquí el tema de la remuneración docente se ha venido tratando implícitamente como determinante del atractivo de la profesión para nuevos entrantes, una perspectiva que, según se sugiere aquí, es la apropiada. Sin embargo, el problema de política relacionado con la necesidad de estimular a los docentes a desempeñarse con excelencia profesional debe ser abordado no como uno de remuneración base, sino de los incentivos que puedan reflejar el reconocimiento por esfuerzos especiales más que por tener niveles mínimos de cumplimiento¹⁴. Vale la pena insistir en que la introducción de

¹³ Para una discusión sobre estos temas en los países desarrollados, que guarda bastantes puntos de contacto con la presentada aquí sobre América Latina, véase Cohn (1996).

¹⁴ Véase una revisión del caso de los Estados Unidos consistente con esta visión en Ballou y Podgursky (1997).

incentivos no tiene por qué significar sola o principalmente el pago de primas en efectivo a los maestros como resultado de evaluaciones de su desempeño individual. Y menos aún implica lo que comúnmente parece haberse entendido por aplicación de incentivos a los maestros en los sistemas escolares de América Latina.

De hecho, en los casos nacionales se encuentran con frecuencia tres confusiones relacionadas con estas definiciones básicas. En el caso de la República Dominicana, por ejemplo, se instituyen primas o bonificaciones para todos los docentes y se les llama incentivos, si bien forman parte de la remuneración básica de todo docente. En cambio en otras ocasiones se instituyen pagos que inicialmente tienen la intención de servir como estímulo o reconocimiento a ciertas conductas, pero que terminan por convertirse en derechos adquiridos de todos los maestros e incorporarse a los pagos básicos, lo cual es muestra de la baja o nula capacidad de los sistemas educativos de aplicarlos de manera ordenada y libre de presiones sindicales o políticas. Y en otras oportunidades se crean compensaciones especiales para maestros que enfrentan situaciones adversas en su práctica, como por ejemplo primas por ruralidad, o por trabajar en zonas fronterizas; sin embargo, sus montos son tan insignificantes que no consiguen el objetivo de, por ejemplo, estimular a que los mejores maestros enseñen a los niños más desaventajados desde el punto de vista social o más aislados geográficamente.

Así, en el primer caso se está llamando incentivo equivocadamente a algo que es una prima salarial. En el segundo se está poniendo de manifiesto la incapacidad de los sistemas de administración de la carrera docente para manejar mecanismos de compensación más allá de los más simples e indiferenciados, por demás desprovistos de criterios de desempeño. En el tercero se crean incentivos pero se diseñan equivocadamente desde el punto de vista del logro de sus objetivos.

El capítulo sobre los maestros de Chile ofrece un interesante contraste en la descripción que hace del SNED, un programa deliberadamente dirigido a introducir criterios de desempeño en la compensación que se paga a los docentes. Aunque no vamos a repetir aquí los detalles que el lector encontrará más adelante en el libro, conviene resaltar que este programa puede verse como un esfuerzo por atacar varias de las fallas identificadas en intentos menos felices, como los caracterizados arriba, por implantar incentivos para los docentes. Esto puede apreciarse al observar los factores que el SNED toma en cuenta para identificar a quienes merecen recibir el incentivo:

- Al evaluar el desempeño de los maestros se mide el logro de los alumnos en las escuelas, pero no como puntaje absoluto, sino relativo a su nivel del período anterior y en comparación no con un promedio nacional, sino con un conjunto de escuelas identificadas porque tienen características similares en varios aspectos fundamentales, en particular en la composición socioeconómica del alumnado.
- El sistema no distribuye incentivos a un maestro aislado al que se reconoce como particularmente esforzado o exitoso sino a escuelas, premiando así el desempeño de equipos docentes y directivos antes que el de maestros individuales. Una vez que una escuela se hace merecedora del incentivo, tiene cierto espacio autónomo para distribuir desigualmente el monto otorgado entre los docentes, pero todos reciben al menos una proporción del premio.
- Con el fin de evitar crear incentivos contraproducentes a las escuelas, para la puntuación de cada establecimiento se valora el que no tenga prácticas discriminatorias en la selección de sus estudiantes.

Es interesante constatar que de acuerdo con lo que se reporta, el apoyo al SNED entre los maestros ha crecido a medida que los docentes han experimentado tanto la aplicación transparente y profesional de esta herramienta, como su propia mejoría. Aunque puede distar de satisfacer todos los puntos de vista acerca de lo que deberían ser los incentivos y evaluaciones en relación con el personal docente, y todavía no se dispone de un diagnóstico del impacto del sistema en el desempeño escolar, en términos generales se puede decir que el SNED representa una excelente muestra de que es factible organizar sistemas apropiados y creíbles de incentivos docentes.

Conviene recordar en este punto que según el enfoque de agencia utilizado en este trabajo, todas las características de los contratos laborales de los maestros pueden ser consideradas incentivos, en el sentido de que conforman un “paquete” de estímulos a ciertos comportamientos, esto es, un ambiente institucional que impulsa al maestro a conducirse en su práctica docente en una cierta forma. Sin embargo, el ambiente institucional no es un determinante definitivo. Por ejemplo, un maestro puede decidir ser absolutamente cumplido en su asistencia al trabajo, aun en ausencia de mecanismos efectivos de verificación o de sanción por faltas. De hecho muchos actúan así. En estos casos, la moral y la ética profesional funcionan en reem-

plazo de mecanismos externos –incentivos– que hagan atractivas ciertas conductas. Ahora bien, lo que aquí sostenemos es que en contextos donde la cultura profesional no se halla fuertemente enraizada –como lo son típicamente los sistemas escolares latinoamericanos de masificación acelerada y relativamente reciente–, los incentivos son importantes para el desempeño de cada maestro en particular y del sistema educativo como un todo. Esto lleva a la discusión del tema de la organización de la escuela y su relación con el desempeño docente, foco central de esta obra.

La organización de la escuela y el desempeño docente

El análisis de la manera en que se organizan los incentivos en las escuelas –tomadas como conjuntos de “ambientes institucionales” o tipos institucionales–, y de la forma en que estos tienen impacto en el desempeño de los maestros –entendido este como autopercepción de su efectividad como docentes– constituyó el foco de la investigación. Así, cada capítulo aporta información y variaciones interesantes sobre este tema. En el último capítulo en particular se elabora el tema desde una perspectiva deliberadamente comparativa.

El balance de la discusión es mixto, aunque indudablemente prometedora. Los aspectos de la organización escolar identificados como determinantes potenciales del desempeño docente muestran por lo general una fuerte asociación con este. En los Gráficos 1.2 y 1.3 se puede observar la dispersión de las escuelas, representada por el valor del promedio del desempeño de sus maestros, contra la puntuación de las mismas en ciudadanía organizacional (CIUDOR) y vigencia de un fuerte contrato informal (CONTIN), respectivamente. Con estas dos variables la investigación intentó establecer hasta qué punto los docentes se sienten obligados por normas que les exigen esfuerzo y dedicación más allá de la letra de su contrato laboral, y hasta qué punto se deben a una ética del oficio que indica que deben lograr resultados como profesionales, incluyendo, si fuese necesario, ir “más allá de sus obligaciones” formalmente definidas.

Es fácil notar la fuerte asociación entre cada una de estas variables y un mejor desempeño de los docentes o, para ser más precisos, entre estas y las actitudes que definen a los maestros como profesionales altamente efectivos en su labor de enseñanza, según sus propias apreciaciones. La clara relación observada en los gráficos toca a la relación simple entre escuelas

Gráfico 1.2. Asociación entre el peso del contrato informal y el desempeño, por escuela

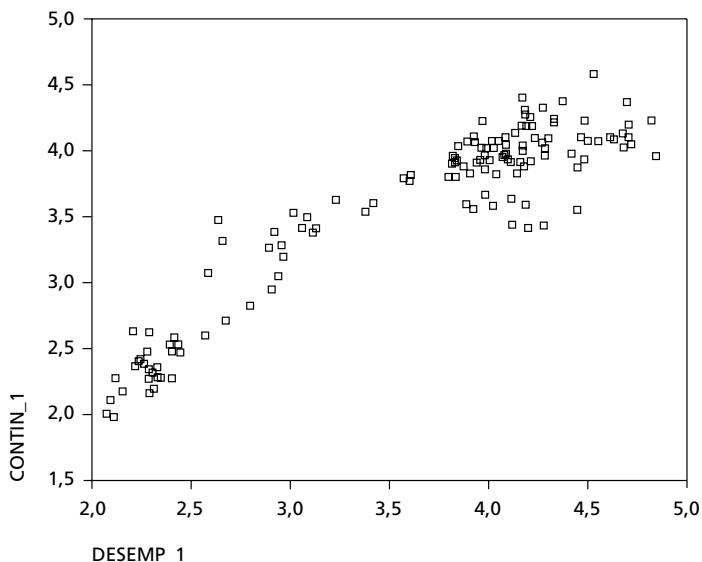
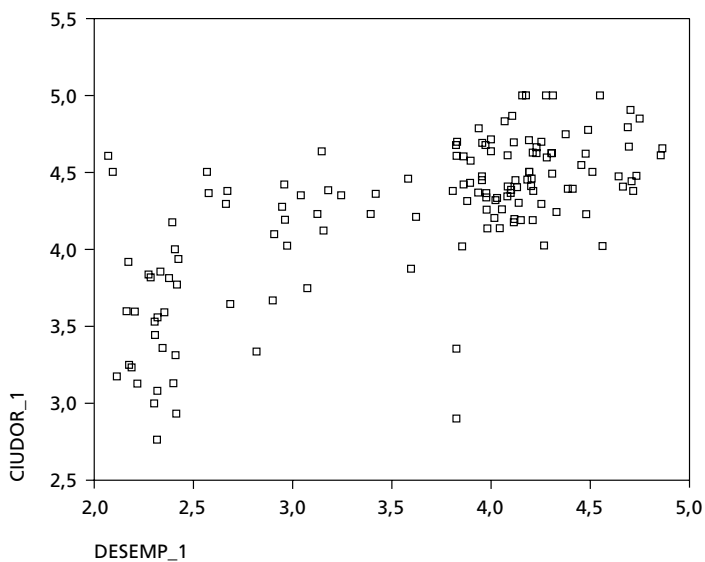


Gráfico 1.3. Asociación entre el peso de las actitudes de ciudadanía organizacional y el desempeño, por escuela



que cuentan con cierto tipo de incentivos y estructuras normativas y de supervisión, y el desempeño de los maestros que trabajan en ellas. Cabe preguntarse además si este vínculo entre las características de la organización de la escuela y el desempeño se puede observar también en la relación entre un conjunto de incentivos –el “paquete” de incentivos al que se ha hecho alusión a lo largo de este capítulo– y el desempeño. Aquí la respuesta es afirmativa.

Asimismo existe plena congruencia en la relación que se da entre los dos ambientes institucionales definidos aquí con las dos grandes etiquetas de “público” y “privado” y el desempeño de los docentes, siendo el de los maestros de las escuelas privadas mejor que el de aquellos vinculados a los planteles de establecimientos públicos. Tomadas por separado, las escuelas que exhiben una fuerte ciudadanía organizacional, contratos informales con peso sobre la conducta docente y ambientes disciplinarios bien definidos (DISCIP)¹⁵ tienden a ser privadas y a tener mayores probabilidades de mostrar un mejor desempeño.

Ahora bien, esta impresión general debe ser considerablemente matizada por dos razones: en primer lugar, porque en los estudios de cada caso nacional se incluyen estimaciones estadísticas mucho más cuidadosas de las relaciones entre estas variables, que además controlan la influencia de otra serie de variables no captadas por este vínculo en particular; y en segundo lugar, porque en cada uno de ellos se encuentran informaciones y análisis complementarios que permiten tener una visión mucho más rica de las relaciones entre organización escolar –en el sentido de la teoría de agencia– y desempeño docente.

Tanto en Perú como en Venezuela el resultado del análisis respalda directamente la conclusión de que la distinción entre el ambiente institucional propio de las escuelas públicas y de las privadas constituye un factor explicativo importante en el desempeño de los docentes que en ellas laboran, una vez que se controla por la experiencia, las calificaciones profesionales y el género de los maestros, así como por el nivel socioeconómico de los alum-

¹⁵ El ambiente disciplinario dentro de la escuela se definió como el grado en que las normas de asistencia, puntualidad y otras que afectan la vida laboral de los maestros son fuertes y se cumplen.

nos de la escuela¹⁶. En el caso peruano se añadió al análisis la distinción entre maestros con contratos temporales y aquellos permanentes o designados, y se vio que tanto en el sector público como en el privado, la garantía de estabilidad laboral a toda prueba –principal diferencia entre ambos tipos de contrato– reduce apreciablemente el desempeño del docente, actuando como un incentivo negativo. Otro dato contextual interesante es que este estudio de caso registra un análisis detallado de las diferencias en capacidad de decisión de los directores entre escuelas públicas y privadas, encontrándose que en las escuelas públicas los intentos de despido de docentes por parte de un director tienden a no ser exitosos y se producen casi siempre como consecuencia del incumplimiento de normas básicas (deshonestidad, inmoralidad, ausentismo). En cambio en las escuelas privadas tales intentos, aunque no necesariamente más frecuentes, una vez iniciados tienen mayor probabilidad de éxito y tienden a relacionarse en un 80% con un mal desempeño en lugar de incumplimiento. Todo esto apunta a la existencia de un contexto diferente desde el punto de vista de los incentivos entre ambos tipos de escuela.

En el estudio venezolano aparecen otros temas complementarios de interés. En primer lugar, este caso contenía no uno sino varios sistemas públicos, puesto que incluyó maestros que trabajan en escuelas dependientes del gobierno central, pero también aquellos vinculados a planteles administrados por gobiernos subnacionales (estados y municipios). Con todo, entre estos tipos de escuelas públicas no se encontró distinción desde el punto de vista de incentivos y desempeño; nuevamente la línea de demarcación surgió entre escuelas públicas y privadas. Además, en los modelos estimados se logró identificar la variable “satisfacción con el ambiente de trabajo”, que parece estar en medio de la relación entre las características organizacionales (incentivos) y el desempeño. Allí los resultados sugieren –aunque apenas tentativamente, pues se requiere profundizar el estudio antes de formular conclusiones más definitivas– que factores como la ciudadanía organizacional o el ambiente disciplinario se asocian a un mejor desempeño principalmen-

¹⁶ A pesar de que los estudios nacionales utilizaron controles basados en información acerca de los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes, se debe anotar aquí –para poner en perspectiva la discusión que sigue– que no controlaron por autoselección.

te en la medida en que logran que el maestro se sienta más satisfecho con el entorno laboral.

En el caso de Venezuela también se identificó claramente un elemento de interés en relación con la influencia de la definición del “principal” en el desempeño de la escuela. Así pues, si bien los docentes que trabajan en los diversos tipos de plantel señalaron al director como la principal figura de gestión, aquellos maestros que ejercían en las escuelas con el mejor promedio de autopercepción de capacidades docentes sistemáticamente mencionaron a una segunda figura como muy relevante, a saber, la de un jefe de área o de equipo docente que cumple un papel importante de apoyo pedagógico. Prácticamente todas las escuelas privadas y públicas con mejor desempeño comparten esta característica. Lo interesante del tema es que en los demás casos nacionales también aparece –de manera más o menos explícita– la presencia de esta figura adicional al director vinculada a un mejor desempeño docente.

Sin embargo, en los casos de Chile, Guatemala y la República Dominicana el resultado de los modelos no arrojó una relación significativa del mismo estilo entre tipo institucional y desempeño. Si bien en estos modelos, al igual que en todos los demás ejemplos nacionales, las variables derivadas de la psicología organizacional (v.gr., satisfacción con la profesión y con el ambiente de trabajo) influyeron en el desempeño docente, la asociación entre la distinción público-privado y el desempeño fue muy débil si no completamente inexistente, aun cuando se detectó cierta evidencia de que existen diferencias en los climas disciplinarios de las escuelas de ambos sectores.

Un examen más amplio de la información disponible acerca de estos casos nacionales apuntaría, en primer lugar, a buscar una explicación para la falta de relevancia en Chile, Guatemala o la República Dominicana de las hipótesis que sí encontraron corroboración en Perú y Venezuela en cuanto a las características del desarrollo educativo. En el caso de Chile bien se puede argumentar que un esfuerzo de varias décadas en materia de política educativa encaminado a elevar y homogeneizar la calidad del sistema como un todo (sectores municipalizado y subvencionado), produjo hacia finales de los años noventa una uniformidad muy grande que hace difícil observar diferencias de desempeño en los docentes de ambos tipos de escuela.

En cambio en el caso de República Dominicana nos encontramos ante una considerable diversidad interna de calidad tanto en el sector público como en el privado. Y si bien se podría decir lo mismo de las escuelas de

cualquier país, en el caso dominicano este rasgo se acentúa debido a la proliferación de planteles privados –de calidad en general precaria– que han surgido para atender a sectores de bajos ingresos ante lo que en cierto momento fue una ausencia de oferta pública. Así, por razones diferentes –en Chile porque su vigoroso desarrollo educativo reciente ha llevado a que los sectores se parezcan mucho, y en la República Dominicana porque el proceso ha llevado a que cada sector, especialmente el privado, sea inusualmente heterogéneo– las etiquetas público y privado no identifican de manera tajante ambientes institucionales mínimamente distintivos cuya influencia sobre el desempeño docente pueda ser establecida en forma significativa.

Finalmente en Guatemala, el ejemplo de las escuelas del sistema PRONADE –públicas pero con una organización muy diferente a las del sistema estatal principal– sirven para señalar el hecho de que el sistema público puede hasta cierto punto ser desarrollado, y de hecho lo está siendo, con sistemas de incentivos diferentes a los tradicionalmente asociados con ese sector.

En conexión directa con lo anterior, los resultados de los casos de Chile, Guatemala y la República Dominicana muestran que el centro de atención en el tratamiento del tema docente no debe ser la comparación entre planteles públicos y privados, sino el efecto de los incentivos sobre la efectividad de las escuelas. Si en algunos países esto coincide más o menos con las líneas de demarcación entre uno y otro sector del sistema educativo, vale la pena seguir explorando el tema y entenderlo como producto de los factores que llevaron a cada sector a adquirir ciertas características organizacionales con el paso del tiempo. Este recordatorio viene a colación especialmente con respecto a la interpretación que debe darse al último capítulo del libro, donde se ha utilizado la información recogida en varios de los países para realizar algunos análisis comparativos en profundidad, y en donde si bien se usan las expresiones público y privado, estas aparecen principalmente como abreviaturas de diversos sistemas de incentivos. Por ello el lector encontrará allí, lo mismo que en la presente sección, elementos que sugieren que el enfoque propuesto en este libro tiene mucho que ofrecer a la hora de entender mejor la influencia de los incentivos en el desempeño docente. Y aunque ciertamente los resultados impiden sacar conclusiones definitivas, de todos modos ponen en evidencia las complejas relaciones que existen entre los distintos factores involucrados, además de que invitan a continuar indagando acerca de los temas aquí discutidos.

Conclusiones y temas de política

Este libro constituye un intento por llamar la atención sobre la importancia de los incentivos en el mejoramiento de la docencia en América Latina, con base en información empírica acerca de la composición del cuerpo docente y de sus comportamientos y actitudes en los países de la región. En la medida en que se trata de un esfuerzo relativamente novedoso de investigación, tiene obvias limitaciones y fallas que deberían conducir a ampliar y profundizar el análisis de los resultados, a corroborar los hallazgos, y sobre todo a extraer recomendaciones de política mucho más específicas de lo que de momento es posible. Temas trascendentales como el de las características y problemas de la selección, formación, gestión y compensación del cuerpo docente en un sistema educativo han recibido apenas un primer tratamiento que sin duda amerita esfuerzos posteriores de profundización.

Por ahora podemos decir que a partir de la descripción que se presenta en este libro acerca de los rasgos característicos de la carrera docente en América Latina, la tarea de mejorar la educación en la región elevando la calidad de la docencia se constituye en un enorme desafío. Asimismo, el tratamiento de los temas docentes como materia de política pública aparece como uno de los retos más complejos que encaran los gobiernos, dada la fuerza de los grupos de interés involucrados, la desconfianza acumulada a lo largo de años de descuido o soluciones inadecuadas que atentan contra una resolución transparente y concertada de las diferencias entre los diversos actores, las considerables implicaciones financieras de muchas de las salidas o soluciones que se plantean, y por supuesto el hecho de muchas de estas alternativas no han sido siempre convincentemente probadas en la práctica.

Con todo, consideramos que tanto los resultados de cada uno de los casos nacionales, como el análisis comparativo realizado en esta introducción y en el último capítulo, sugieren ciertas líneas de acción que conviene recoger en este punto, a modo de conclusión.

Una forma de organizar las políticas que podrían desprenderse de lo dicho aquí sería definiendo dos grandes áreas de acción que corresponden a los objetivos de mejoramiento de la educación en la región y que además se refuerzan mutuamente. La primera área contemplaría acciones dirigidas a mejorar la composición del cuerpo docente en el mediano y largo plazo, mientras que la segunda incluiría acciones encaminadas a mejorar las calificaciones y el desempeño del cuerpo docente ya existente.

Acciones para mejorar el cuerpo docente en el mediano y largo plazo

Además de reorganizar y reforzar los programas de formación inicial –algo que se considera necesario cuando se percibe la dispersión institucional y de calidad de la oferta de formación en todos los casos nacionales estudiados–, se podrían incluir iniciativas del siguiente tenor:

- Establecer mecanismos transparentes y altamente profesionales de entrada a la carrera docente para desterrar así prácticas clientelistas y criterios extraprofesionales que no solamente degradan la docencia a la vista de todos sino que surten el efecto de desestimular a muchos candidatos potenciales. El desarrollo de mecanismos de certificación externa –esto es, autónomos de la institución que impartió la capacitación profesional– a cargo de un ente público o profesional independiente, bien podría ser un paso decisivo en esta dirección.
- Mejorar la información de los estudiantes de docencia acerca de las condiciones reales de ejercicio de la profesión en el terreno, y adecuar la formación a esas condiciones. Ninguna de las dos cosas parece estar teniendo lugar hoy en día, a juzgar por la disonancia entre expectativas y realidades del ejercicio profesional que se detectó entre estudiantes y profesionales en ejercicio en todos los casos.
- Mejorar los salarios, medida esta que normalmente se ve como un reconocimiento a los maestros en ejercicio, pero cuyo efecto más marcado bien puede producirse en un horizonte de tiempo más largo. Ahora bien, un aumento uniforme se usa por lo general como instrumento para compensar la inflación, aunque rara vez produce incentivos al desempeño. Sin embargo, también puede actuar como una señal para quienes están considerando la carrera. Aunque los estudiantes entrevistados para este estudio dieron considerable importancia a factores no pecuniarios en la escogencia de la docencia como profesión, el hecho es que muchos de ellos hubieran preferido otra carrera más remunerativa. Tanto la experiencia negativa de algunos países –que perdieron docentes y se vieron en dificultades para reclutar nuevos maestros cuando los niveles salariales cayeron abismalmente en los años ochenta– como la positiva de Chile –que muestra una elevación de los antecedentes académicos de los can-

didatos a la docencia luego de una década de recuperación de los salarios docentes— hablan con elocuencia en favor de esta medida¹⁷.

Acciones para mejorar las calificaciones y el desempeño del cuerpo docente ya existente

A partir de este estudio se evidencia que aun cuando el cuerpo docente actual haya sido atraído e inducido a la profesión en condiciones menos que ideales, tiene un potencial considerable que no se aprovecha debido tanto a los incentivos distorsionados como a los mecanismos de supervisión y evaluación existentes. Muchos de quienes hoy practican la profesión de educadores lo hacen en entornos adversos y serían probablemente mejores maestros si se toman iniciativas como las siguientes:

- Eliminar incentivos contraproducentes y calibrar mejor los ya existentes para que sean efectivos. Esto incluye dejar de llamar incentivos a los que son pura y simplemente bonificaciones que se pagan a todos los docentes o a grandes grupos de ellos por derecho, y no como consecuencia de algún criterio relacionado con el desempeño. Igualmente se sugiere dotar a las generalizadas primas por ruralidad de un monto significativo de dinero que las haga relevantes. En este mismo sentido podría pensarse en algunos incentivos reales tales como primas para quienes enseñen en los primeros grados, o en las escuelas con alumnos más desaventajados desde el punto de vista socioeconómico, para tratar de movilizar así a los mejores educadores hacia aquellos planteles donde puedan tener el mayor efecto.
- Introducir de manera efectiva criterios de desempeño en la evaluación y el diseño de incentivos para los docentes. Esto se podría hacer a través de dos vías:
 - ♦ Mediante programas a nivel del sistema educativo en su conjunto que operen según criterios y procedimientos transparentes y que reflejen las características contractuales de la docencia,

¹⁷ En términos de la discusión económica que se ha venido dando sobre este tema, esta recomendación equivale a sugerir el pago de “salarios de eficiencia” a los docentes.

esto es, que privilegien reconocimientos a colectivos de maestros que trabajan como equipo más que a profesores individuales. También deben apuntar a eliminar incentivos negativos que llevan a seleccionar alumnos de forma discriminatoria, excluyendo a ciertos tipos de estudiante de las escuelas como mecanismo para mejorar la puntuación de un equipo docente particular. El SNED de Chile, un sistema de evaluación e incentivos descrito en el capítulo correspondiente, constituye un modelo que, aunque susceptible de ser perfeccionado, muestra que puede llegar a contar con el apoyo de los docentes.

- ♦ Mediante la creación de mecanismos y prácticas a nivel del establecimiento escolar que permitan utilizar la información que allí se produce para tomar decisiones racionales en aras de mejorar el desempeño de la escuela. En la práctica, esto implica dar a los directores de escuela un espacio mayor en la gestión del personal docente, incluyendo su asignación, supervisión y promoción, así como crear instancias de apoyo pedagógico dentro del plantel y de supervisión fuera de este que puedan “entrar en el aula” y apoyar al docente a mejorar su práctica, mucho más allá del rito de revisar si han cumplido o no con la enseñanza del currículum. En los casos nacionales contenidos en este libro hay abundante material que respalda la conveniencia de medidas como estas, y en el último capítulo de análisis comparativo también se llega a una serie de conclusiones que son congruentes con la necesidad de mejorar la función de dirección en los planteles y de dar a quienes la cumplen más instrumentos y espacio de acción.

Por temor a los abusos y a la arbitrariedad de autoridades irresponsables, la profesión docente ha sido reglamentada hasta extremos rara vez vistos en otras ocupaciones. Así pues, para mejorar la docencia en América Latina se requiere revisar esta tendencia al exceso de reglamentación, que no ha evitado las arbitrariedades y en cambio sí ha dado origen a una multitud de mecanismos informales de gestión, así como a ineficiencia y falta de transparencia. Si las escuelas que reúnen una normativa informal más sólida y están dotadas de un alto sentido de ciudadanía organizacional tienden igualmente a contar con los maestros de mejor desempeño, esto quiere decir que

en la práctica los contratos laborales formales que regulan el ejercicio docente pueden contribuir a poner límites a la arbitrariedad de los superiores. Lo que no pueden hacer es sustituir la gestión que tiene que recaer en el director de escuela y en la relación que este logra establecer con su equipo de trabajo.

A diferencia de lo que suele pensarse, la aplicación efectiva de un principio como el anteriormente enunciado en un sistema escolar no conlleva necesariamente una agenda antisindical. Por el contrario: requeriría un compromiso de las organizaciones gremiales docentes en términos de considerar la complejidad de situaciones concretas que se presentan en las escuelas, en lugar de limitarse a defender reglas generales que terminan por obstaculizar el logro de los objetivos del sistema educativo.

Sin embargo, cabe aquí una advertencia. El diseño de incentivos no es una tarea trivial, dado que estos pueden tener consecuencias negativas no anticipadas. Es así como se debe evitar una visión excesivamente simplista de lo que puede llevar a un docente a desempeñarse mejor, so pena de añadir uno más a la lista de programas fracasados de incentivos que pueblan la historia reciente de varios sistemas educativos. Como ya se dijo, identificar una distorsión en una regulación o norma que influye negativamente en la conducta de los docentes no es más que un primer paso, y no hay nada que garantice a priori que pueda ponerse a funcionar una regla o incentivo superior. No debe olvidarse que un buen número de docentes se queda en la profesión porque le gusta y porque, tal como está, le resulta conveniente para su vida personal. Este es el caso de las maestras –mayoritarias en la profesión–, muchas de las cuales han encontrado que hay correspondencia entre sus obligaciones como profesionales de la docencia y las que se derivan de su papel en la vida doméstica. Por ello, en la elaboración de nuevos incentivos se haría un flaco servicio a la docencia –y a la contribución de la mujer– si se eliminaran aquellas características que hoy tiene y son valoradas, lo cual podría dar lugar a la insatisfacción generalizada o a la deserción definitiva.

Un programa de acción como el esbozado –breve y engañosamente simple en la medida en que parece ser un llamado a la recuperación del sentido común necesario para combatir la lista de distorsiones con la que se abrió este capítulo– es por supuesto de muy difícil implantación. De hecho, las intervenciones de política dirigidas a afectar los incentivos que configuran las carreras y el desempeño de los maestros constituyen un campo re-

lativamente poco desarrollado de la política educativa, salvo las relacionadas con los abundantes programas de capacitación en servicio.

Hasta cierto punto, muchas de las políticas de reforma educativa implantadas recientemente en la región pueden leerse como intentos por corregir una larga serie de problemas y deficiencias de los sistemas educativos, aunque para nada han tocado las numerosas e influyentes distorsiones que impiden que maestros adecuados usen la pedagogía apropiada para enseñar con efectividad a todos los niños, particularmente a los más desaventajados. Las reformas educativas lo han tocado todo, excepto justamente las normas y prácticas que al final determinan quién se siente atraído hacia la docencia, quién de hecho entra en la profesión, quién permanece en ella o la abandona y cómo se desempeña mientras la ejerce. Esto puede haber tenido justificación hasta un punto, pero tiene claros límites. Al decir de Darling-Hammond (2000), en su revisión de las políticas de los estados americanos dirigidas a mejorar la docencia:

“La evidencia sustancial extraída de esfuerzos previos de reforma indica que los cambios en los cursos tomados, en el contenido curricular, en la evaluación de aprendizajes o los libros de texto no marcan una gran diferencia si los maestros no saben cómo usar bien estas herramientas ni cómo diagnosticar las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes [...]. [...] esta investigación indica que el efecto de maestros bien preparados sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes puede ser más fuerte que la influencia de los antecedentes sociales de los alumnos, tales como la pobreza familiar, la lengua materna o la pertenencia a una minoría”¹⁸.

Afortunadamente hay indicios de cambio, y los países de la región parecen estar entrando en una fase en la que la preocupación por mejorar la docencia comienza a escalar posiciones en la agenda gubernamental, así como en la de la sociedad civil y los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo. Una estrategia realista encaminada a elevar la calidad y la equidad de la educación en América Latina debería incluir varios de los elementos que se han mencionado arriba, si no todos. Continuar ignorándolos sólo servirá para disminuir sus probabilidades de éxito.

¹⁸ Traducción del autor.

Página en blanco a propósito

Chile: la recuperación de la profesión docente es posible

Alejandra Mizala

Pablo González

Pilar Romaguera

Andrea Guzmán¹

A comienzos de los años ochenta el sistema educativo chileno experimentó una profunda reforma, cuyo rasgo principal fue la descentralización de la administración de los establecimientos escolares del sector público hacia las municipalidades. La reforma también permitió la incorporación del sector privado como oferente de educación mediante la introducción de un mecanismo de subvención por alumno que financia a los establecimientos municipales y particulares participantes. El sistema de subvenciones por estudiante tiene como objetivo cubrir el conjunto de gastos de operación de las escuelas y a su vez promover la competencia entre los establecimientos por atraer y retener estudiantes, lo que debería redundar en una mayor eficiencia y calidad de los servicios educativos. Se introdujeron asimismo evaluaciones estandarizadas del logro educacional a través de la prueba Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

La reforma llevó al sector privado a crear alrededor de 1.000 nuevos establecimientos educacionales de tres tipos: los particulares pagados que operan sólo a base de las contribuciones de los padres y apoderados (representan un 9,5% de la matrícula de niños y jóvenes); los particulares subvencionados que se financian con el subsidio por alumno que otorga el Estado y son manejados por el sector privado (representan un 33,4% de la matrícula).

¹ Mizala, González y Romaguera están afiliados al Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, y Guzmán está afiliada al Ministerio de Educación de Chile.

la)²; y los municipalizados que se financian a través de la subvención por alumno y son operados por los municipios (representan un 55,6% de la matrícula). El 1,5% restante de los estudiantes asiste a las corporaciones vinculadas con organizaciones empresariales regidas por el decreto 3.166; estas administran establecimientos de enseñanza media técnico-profesional pertenecientes al Ministerio de Educación, gracias a un financiamiento de monto fijo asignado en virtud de un convenio de concesión.

No obstante el importante crecimiento de los establecimientos particulares subvencionados, estos no están localizados en forma equilibrada en el país. En general, hay muy pocos establecimientos particulares en las comunas rurales; casi 90 municipios carecen de establecimientos particulares subvencionados. Del total de la matrícula de las zonas rurales, los municipalizados representan un 83,5%; los particulares subvencionados, un 1,9%, y los particulares pagados, un 0,6%.

En los años noventa la política educacional tuvo dos grandes principios orientadores: la mejora en la calidad de la educación y una mayor equidad en su distribución. Con este fin se crearon programas especiales como el de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad en la Educación (MECE) y otros de apoyo centrado en las escuelas más pobres (P-900). Igualmente se fortalecieron los programas de asistencialidad escolar, y más recientemente se ha articulado una reforma integral que ha añadido a estos programas la extensión de la jornada escolar, la renovación curricular y una línea de acción dirigida al fortalecimiento de la profesión docente.

A partir de 1996 se diseñó y se puso en marcha el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED), según el cual aquellas escuelas cuyo desempeño ha sido calificado como excelente reciben como incentivo una subvención mensual por alumno; dichos establecimientos se seleccionan cada dos años y representan como máximo el 25% de la matrícula regional. Los recursos así obtenidos deben destinarse directamente a los profesores del establecimiento premiado.

² Las escuelas particulares subvencionadas también pueden financiarse complementariamente con aportes de los padres (financiamiento compartido). Esta posibilidad también existe para los establecimientos municipalizados de enseñanza secundaria.

En el último tiempo ha surgido un gran interés en los centros académicos por estudiar los efectos de las reformas en el desarrollo del sector educacional y en la calidad de la educación. Es así como se ha investigado el desempeño de los establecimientos educacionales diferenciándolos de acuerdo con su dependencia, a saber, particulares pagados, particulares subvencionados y municipalizados (Mizala y Romaguera, 2000a; Carnoy y McEwan, 1998; Aedo, 1997). También se ha explorado la eficiencia técnica de los colegios (Mizala, Romaguera y Farren, 1998); se han analizado las virtudes y defectos del sistema de financiamiento de la educación vigente en el país desde comienzos de los años ochenta (González, 1998); se ha estudiado la gestión de la educación municipal (González, 1996b), y se ha discutido la relevancia de las reformas implementadas en Chile con posterioridad a 1990 (Cox y González, 1998). Sin embargo, el tema de los docentes en Chile ha sido poco investigado; de hecho, las líneas de intervención en este ámbito se han diseñado sobre la base de estudios internacionales.

Para que sea exitosa, la reforma educacional que Chile está realizando requiere que los maestros se pongan a la cabeza de la misma, lo cual exige el fortalecimiento de la profesión docente y de la carrera de pedagogía. El diseño de políticas efectivas hacia los maestros supone estudiar las características socioeconómicas y motivacionales del gremio, así como los incentivos y factores institucionales que determinan su composición y que influyen en el desempeño profesional de los maestros. Tal es precisamente el propósito de la investigación que se resume en este capítulo.

Una parte significativa del estudio se ha basado en la recolección de información que no estaba disponible en el país, la cual se ha obtenido a través de varias encuestas. La primera de ellas fue diseñada por el equipo coordinador del Banco Interamericano de Desarrollo y se aplicó a una muestra aleatoria de 800 docentes de enseñanza básica del Gran Santiago. Una segunda encuesta, diseñada por el equipo de investigadores de Chile, fue administrada a directores de los 195 establecimientos educacionales a los que pertenecían los profesores encuestados. Una tercera encuesta se aplicó a 200 estudiantes de la carrera de pedagogía básica, y una cuarta a un grupo de comparación compuesto por 200 estudiantes de carreras similares a pedagogía. Asimismo se realizó una encuesta a 400 maestros de colegios subvencionados destinada a evaluar el impacto que ha tenido sobre estos el SNED, el cual se ha venido aplicando desde 1996. Esta última encuesta fue diseñada por el equipo de investigadores chilenos, y se administró tanto a

una muestra de docentes que trabajan en establecimientos que habían obtenido dos veces consecutivas (1996-97 y 1998-99) el incentivo monetario asociado al SNED, como a otra que no había obtenido este premio en ninguna de las dos ocasiones.

El capítulo se inicia con una descripción de la institucionalidad educativa en Chile, incluyendo los tipos de sistemas escolares existentes y los contratos laborales a los que están sujetos los maestros; asimismo, con base en la información recogida en la encuesta a maestros, se examina hasta qué punto hay diferencias en estos aspectos entre los docentes que laboran en los distintos tipos de establecimientos educativos chilenos. Paso seguido se estudia el perfil socioeconómico de los estudiantes de pedagogía, así como sus motivaciones y expectativas, comparándolos con estudiantes de carreras similares. Luego se describe el perfil socioeconómico de los maestros y se analiza la carrera docente intentando determinar si existen diferencias entre los profesores de acuerdo con su antigüedad y el tipo de establecimiento en que trabajan, así como con su género. Igualmente se estudian los incentivos y el desempeño docente, nuevamente tratando de determinar si hay diferencias entre los varios sistemas educativos. Por último se analizan la experiencia y el impacto potencial del SNED sobre los docentes de los colegios subvencionados del país, para finalizar una serie de conclusiones y recomendaciones generales.

Descripción de la institucionalidad educativa

Organización y financiamiento del sistema escolar

Financiamiento y marco de incentivos

Chile es uno de los países donde la posibilidad de elegir establecimiento educativo, y por tanto la opción “salida” (Hirschman, 1973), está abierta para los estudiantes y sus familias, a partir de la reforma administrativo-financiera de 1981. En ella se estableció simultáneamente el traspaso gradual de los establecimientos fiscales a los municipios y el financiamiento del sistema escolar a través de la subvención.

La competencia por captar matrícula entre escuelas particulares y municipales debería constituir un mecanismo para disciplinar el sistema escolar, en la medida en que los estudiantes y sus familias preferirán aquellas

que impartan una educación de mejor calidad. Estos incentivos serán internalizados por el *sostenedor*³, dado que de ellos dependen sus ingresos. Así pues, el sostenedor se convierte en *principal* respecto a las escuelas bajo su administración, y su éxito se derivará en lo fundamental de su capacidad para generar una educación de buena calidad en esos establecimientos, como también del manejo que haga de tales incentivos y de la supervisión y control que pueda ejercer. Si el sostenedor no emprende acciones en este sentido, los profesores no percibirán la diferencia entre un subsidio a la oferta o un subsidio a la demanda, pues no se ven directamente favorecidos por la mayor preferencia de los estudiantes por su establecimiento; por el contrario, un mayor número de estudiantes sólo les significará más trabajo.

Desde 1995, la publicación y difusión de los resultados de la prueba SIMCE, y la introducción del SNED en 1996, han buscado suministrar información respecto a la calidad relativa de cada escuela, de modo que exista una mayor rendición de cuentas en el sistema, que los establecimientos se hagan responsables de sus resultados y tomen las medidas para corregir sus deficiencias, y que los padres puedan elegir con base en mejor información la escuela que más se adecue a sus preferencias.

Organización industrial

Al revisar las relaciones laborales del sistema escolar en Chile se deben tener en cuenta las siguientes características:

- Algunos municipios organizaron la administración de los servicios traspasados (educación, salud y cementerios) en corporaciones, esto es, instituciones de derecho privado. Su creación fue declarada ilegal por el organismo de contralor del sector público, pero se permitió seguir operando a las 55 que existían antes de esa resolución. Los empleados de estas corporaciones se rigen por el Código del Trabajo, con excepción de los que laboran directamente en establecimientos educacionales. En el resto de las comunas el administrador es el Departamento de Administración Municipal (DAEM).

³ Los establecimientos escolares municipales y particulares subvencionados pertenecen a un sostenedor, que es el que legalmente recibe la subvención por los alumnos que asisten al establecimiento.

- El sostenedor es responsable del pago de todos los gastos con los recursos que administra. Las fuentes de fondos incluyen los ingresos vía subvenciones, los aportes que haga el municipio con recursos propios, los cobros por financiamiento compartido (abiertos a todo el sector subvencionado excepto la educación básica y prebásica municipal), los programas gubernamentales de mejoramiento de calidad y equidad, etc.
- A partir de 1995, el sostenedor puede delegar en el director de cada establecimiento la facultad de administrar todo tipo de recursos, con excepción de la subvención y los aportes municipales.

Normas de contratación

Las normas que rigen a los profesores son particularmente diferentes entre el sector municipal y los otros sectores. Al mismo tiempo, es sólo para el primer sector que se han registrado cambios legislativos drásticos en los últimos años. En efecto, con el traspaso de los establecimientos fiscales a los municipios los profesores perdieron su condición de trabajadores públicos y pasaron a regirse por el mismo código que los empleados del sector privado, esto es, sin cláusulas especiales, ni siquiera con respecto a las remuneraciones, y salvo el impedimento de negociar colectivamente que afectaba a todos los empleados municipales.

En 1991 se aprobó el Estatuto Docente, el cual centraliza nuevamente la determinación sobre las remuneraciones y hace de hecho inamovible al personal del sector municipal. En cambio, para el sector particular la principal modificación afecta sólo las remuneraciones mínimas.

En septiembre de 1995 se aprobó una serie de disposiciones que flexibilizaron el estatuto original y que comenzaron a estar plenamente vigentes recién a partir de 1997. Estos cambios fueron acogidos en un momento de crisis del sistema municipal. Muchos municipios estaban en crisis debido al impedimento de despedir profesores o de reasignarlos a otros establecimientos, debiendo reubicar a los docentes cuya salud fuese considerada incompatible con sus funciones, y acumulando profesores que no deseaban jubilarse a la espera del siguiente reajuste de remuneraciones.

En el Cuadro 2.1 se presenta una comparación de la normativa vigente respecto a contratación y despido. Para que los docentes se incorporen en calidad de titulares a una dotación municipal (como se verá más adelante, se

Cuadro 2.1. Comparación de normas laborales

	Municipal	Particular
Tipos de contrato	Titulares Contratas	Indefinido Plazo fijo Reemplazo
Contenido mínimo contratos	a) Tipo funciones (directivo; técnico pedagógico o de aula). b) Número de horas cronológicas semanales. c) Jornada de trabajo. d) Nivel o modalidad cuando corresponda. e) Fecha de ingreso.	a) Ídem. b) Lugar y horario, incluyendo tiempo de traslado entre establecimientos de un mismo empleador. c) Ídem, con especificación de funciones. d) Duración del contrato.
Causales de término de la relación laboral	a) Renuncia voluntaria. b) Falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función establecidas fehacientemente en un sumario. c) Término del período (válido sólo para contratas). d) Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia de un régimen previsional respecto a las funciones docentes correspondientes. e) Fallecimiento. f) Calificación en lista de mérito por dos años consecutivos. g) Salud irrecuperable o incompatible con el desempeño de su función. h) Pérdida consecuente de algunos de los requisitos de incorporación a una dotación docente. i) Supresión de horas que sirvan.	a) Renuncia voluntaria. b) Mutuo acuerdo de las partes. c) Causales imputables al trabajador (incluye, entre otras, no concurrir durante dos días seguidos, dos lunes al mes o un total de tres días durante el mismo período; falta de probidad e injurias; incumplimiento de obligaciones del contrato; abandono del trabajo). d) Vencimiento del plazo o conclusión del trabajo que dio origen al contrato, para plazo fijo y reemplazo respectivamente. e) Necesidades de la empresa (racionalización; bajas en productividad; condiciones de mercado; falta de adecuación del trabajador).
Procedimiento r/a faltas graves	Sumario.	Despido por causas imputables al trabajador.
Jornada	44 horas máximo para un mismo sostenedor.	44 horas en el sector subvencionado, 48 en el particular.

Fuente: Elaboración propia con base en el Estatuto Docente (ley 19.170) y sus posteriores modificaciones.

trata de “horas titulares”, no cargos), deben ingresar por concurso público de antecedentes. Estos concursos deben ser suficientemente publicitados, con convocatorias nacionales al menos dos veces al año. Por otra parte, los docentes también pueden ser contratados para desempeñar labores transitorias, experimentales, optativas o de reemplazo de titulares. Estos últimos no pueden exceder el 20% del total de horas de la dotación del municipio,⁴ ni pueden cumplir funciones directivas. Como cada docente debe postular al municipio de su elección, en la práctica el profesor decide la comuna donde trabajará, algo que probablemente no ocurre en el sector público de otros países, donde existe un único empleador nacional.

En cada municipio deben formarse anualmente comisiones calificadoras de concursos para las funciones docente-directiva y técnico-pedagógica, de enseñanza media, y de enseñanza básica y prebásica. Estas son integradas por el director del DAEM o de la corporación o su representante, el director del establecimiento donde se ha producido la vacante, y un docente elegido por sorteo entre los pares de la especialidad.⁵

En el concurso se debe asignar un puntaje ponderado al desempeño profesional (si lo hubiere), a la antigüedad en el ejercicio docente y al perfeccionamiento realizado. Se debe dar preferencia para ingresar a cargos directivos y técnico-pedagógicos a quienes acrediten estudios de administración, supervisión, evaluación u orientación vocacional. En el caso de las jefaturas del DAEM también se exige que tengan grado académico en el área de educación, a menos que no haya interesados. La comisión debe ordenar a los postulantes en orden decreciente, y el alcalde, al cabo de cinco días, debe nombrar al que ocupa el primer lugar; en caso de que este renuncie se deberá proceder en estricto orden de precedencia.

En el caso de los directores de establecimientos, el nombramiento tiene una vigencia de cinco años, al cabo de los cuales deberá haber un nuevo concurso. En caso de que el director en ejercicio pierda el concurso tendrá derecho a desempeñarse en otras funciones en establecimientos del mismo municipio hasta por el mismo número de horas que ejercía antes de ser

⁴ A menos que no haya sido posible llenar los cargos por concurso porque no hubo postulantes o estos no fueron adecuados, o en los establecimientos cuya dotación fuere inferior a cinco profesores.

⁵ Antes de 1995 había dos docentes y dos directores, además de un ministro de fe designado por el jefe del departamento provincial sin derecho a voto.

nombrado director, sin necesidad de concurso. Si ello no fuera posible tendrá derecho a una indemnización de un mes por cada año servido para el sostenedor o fracción superior a seis meses, con tope de once, o la indemnización a todo evento que hubiesen pactado conforme al Código del Trabajo.

En cambio en el sector privado el proceso de selección de profesores no está normado. El contrato a plazo fijo tiene una duración de un año laboral docente (marzo a febrero), a menos que la contratación se haya producido durante ese año por la necesidad de reemplazar a un docente que abandona el empleo. El contrato se puede renovar por otro año laboral, pero a partir de ese momento pasa a ser indefinido. Para contratar a un docente para una actividad extraordinaria o especial que por su naturaleza tenga una duración inferior al año escolar, el contrato debe estipular una fecha de inicio y una de término.

El contrato por un año a plazo fijo le da la posibilidad al empleador privado de evaluar el rendimiento de sus nuevos contratados antes de renovar el contrato, período de prueba que no está disponible para el sector municipal, a menos que el docente entre a contrata, lo que no requiere concurso público. Si bien la mayoría de los establecimientos del sector particular subvencionado tienen por costumbre renovar automáticamente el contrato a plazo fijo sin mediar un sistema de evaluación, los establecimientos particulares pagados sí están considerando este primer año como un período de prueba. Al respecto pueden distinguirse básicamente:

- *Un mecanismo establecido –e incluso en algunos casos diseñado por empresas externas vinculadas al área de evaluación– que se aplica a todos los docentes recién ingresados.* Este sistema pretende ser objetivo en el momento de evaluar el desempeño y apartar factores de tipo parcial (percepción, opinión). Busca también garantizar que el docente contratado no será objeto de despido por razones extraprofesionales. Por último, intenta que los padres y la propia comunidad docente puedan confiar en que el desempeño de aquellos docentes que se integran por primera vez al establecimiento será medido con rigurosidad y que no permanecerán maestros de menor calidad relativa.
- *Una modalidad de simple observación por parte del equipo directivo.* Por definición, esta conlleva un mayor grado de subjetividad que la anterior y se restringe a la opinión y percepción de actores clave del

establecimiento. Aun siendo la forma más recurrente en los establecimientos medianos y pequeños, no existe una norma que obligue a las escuelas a efectuar una evaluación sistemática de los profesores nuevos.

Los contratos de trabajo son individuales y deben especificar en general sólo los aspectos mencionados en el Cuadro 2.1. Los maestros de los colegios particulares pueden negociar colectivamente; sólo los docentes de establecimientos municipalizados no pueden hacerlo. Estas negociaciones siguen un proceso por etapas normadas en el Código del Trabajo (González, 1996a), y pueden fijar todo tipo de beneficios superiores a los establecidos por ley.

Normas respecto al término de la relación laboral

Las normas sobre despidos también están resumidas comparativamente en el Cuadro 2.1. En el caso municipal, las causales más relevantes son (f), (g), (e), (i). La causal (f) requiere la operación de un sistema individual de calificaciones que, pese haber sido establecido en la ley en 1991, ha sido pospuesto hasta ahora por decreto ministerial debido a presiones del Colegio de Profesores. Las causales (g) e (i) fueron introducidas en 1995,⁶ y el procedimiento para aplicar la causal (i) quedó detalladamente normado en la ley,⁷ por el temor que provocaba la discrecionalidad de su uso.

⁶ Antes de esa fecha, cuando la institución de salud encargada de detectar las enfermedades profesionales declaraba que un docente ya no era, por problemas de salud, apto para ejercer la docencia de aula, el municipio debía reubicarlo en otras funciones y no podía despedirlo. Actualmente puede hacerlo, y el docente puede jubilarse de acuerdo con lo dispuesto para estas situaciones. La clarificación acerca de que la dotación es comunal levanta las restricciones respecto a trasladar a los docentes a otro establecimiento.

⁷ Se debe proceder primero por los contratados de la asignatura y nivel donde se suprimen las horas, después con los peor calificados y, en caso de estar todos en igualdad de condiciones, se debe ofrecer la posibilidad de renuncia voluntaria con derecho a la indemnización descrita más abajo. Si nadie utiliza esa opción puede decidir el alcalde o el gerente de la corporación respectiva. El docente puede reclamar al Tribunal del Trabajo competente si estima que el procedimiento no fue aplicado correctamente, y en caso de que el juez acoja el reclamo, ordenará reincorporar al reclamante.

Para comprender la causal (i) es necesario entender el concepto de dotación. La ley la define como “el número de horas cronológicas de trabajo semanales” que requiere el funcionamiento de los establecimientos y la administración municipal. La dotación debe fijarse anualmente en el Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), en consideración al número de alumnos del establecimiento, por niveles y cursos y según el tipo de educación y la modalidad curricular, cuando estas sean de carácter especial. La ley permite cinco causales de adecuación de las dotaciones: 1) variación en el número de alumnos; 2) modificaciones curriculares; 3) cambios en el tipo de educación que se imparte; 4) fusión de establecimientos educacionales; y 5) reorganización de la entidad de administración educacional.

Si por alguna de las causales anteriores la dotación disminuye, al estar expresada en horas debe procederse a una supresión de horas⁸ apoyada en las causales de cambio en la dotación. Esto debe fundamentarse en el PADEM, lo que a su turno restringe el ajuste a una vez al año, y con efecto a partir de marzo del año siguiente.

Tanto la causal (i) como la causal necesidades de la empresa en el sector particular, dan lugar al pago de indemnizaciones de un mes por cada año de servicio para el mismo empleador. En el caso municipal, la supresión de horas puede también ser parcial, lo que implicará el pago de indemnización por la fracción suprimida. Para prevenir abusos, se estableció que el docente no podía reincorporarse al mismo municipio dentro de los cinco años siguientes, a menos que devolviese la indemnización incrementada por intereses.

A diferencia del sector privado, donde las faltas graves dan lugar a la separación inmediata de funciones, en el sector municipal es necesario un sumario, lo que representa una salida lenta y costosa. Tanto el proceso para acoger la queja, como su posterior tramitación en caso de ser acogida, se encuentran normados.

⁸ Los departamentos provinciales de educación pueden observar las dotaciones fijadas en la medida en que no respeten las relaciones entre profesionales de la educación necesarios, horas cronológicas y número de alumnos y cursos. Aunque esta observación en ningún caso puede obligar a un incremento en la dotación, la ley de subvenciones establece un número máximo de alumnos por curso y mínimo de profesores para impartir los planes y programas, dados los cursos. La primera es un máximo de 45 alumnos por curso, excepto para educación especial o diferenciada (15) y cursos combinados de primero a sexto básico en escuelas rurales (35). Violar estas disposiciones se considera falta grave, con sanciones económicas para el sostenedor.

En Chile no existen normas respecto a promoción de maestros. En el sector municipal, donde podrían haber existido, sólo hay tres categorías de funciones, y no una “planta” o “carrera funcionaria”, como alguna vez la hubo en los establecimientos fiscales. La diferencia legal entre las funciones se reduce a la pequeña “asignación de responsabilidad” que se verá en la siguiente sección.

Normas salariales

El Estatuto Docente fue el instrumento legal a través del cual se elevó, homogeneizó y estructuró el sistema de remuneraciones docentes, estableciendo las siete primeras asignaciones del Cuadro 2.2 e indexando la Remuneración Básica Nacional (RBN) al reajuste de remuneraciones del sector público. En el sector particular subvencionado y en el regido por el decreto ley N° 3.166, la norma legal estableció que su renta no podía ser inferior al mínimo indicado en la ley, que en ese momento fue equivalente a la RBN.

El acuerdo de 1993 estableció las dos bonificaciones siguientes y el de 1994 las últimas tres. Los acuerdos posteriores han modificado fundamentalmente la RBN e incrementado el ingreso mínimo. El resultado es una escala salarial difícil de comprender por cada docente individual, lo que complica su funcionamiento como incentivo. Además cada municipio puede establecer sus propias asignaciones, como de hecho ocurre en los que cuentan con mayores recursos.

El salario de entrada de un maestro que trabaja en un establecimiento educacional municipal en Santiago es \$7.750 por hora y el salario final que puede alcanzar es de \$13.761 por hora, si se consideran los bonos máximos de perfeccionamiento. Si el maestro tiene un cargo directivo el máximo es de \$14.797 por hora.

El sector privado está actualmente afectado por el ingreso mínimo, que es mayor que la RBN y por tanto ya no es aplicable a este sector, a menos que haya optado por extender las normas salariales del sector municipal, en cuyo caso puede, de común acuerdo, excluir la negociación colectiva. Además, los sostenedores particulares subvencionados y las corporaciones deben cancelar la bonificación proporcional resultante del reajuste extraordinario acordado en 1994 para los años 1995 y 1996, y sus docentes son elegibles para la bonificación de excelencia y la asignación de desempeño difícil. En el último acuerdo (de 1998, aplicable durante 1999 y 2000), en el

Cuadro 2.2. Asignaciones de remuneraciones aplicables al sector municipal

Concepto	Monto o porcentaje
Remuneración base nacional	\$5.098 y \$5.336 para básica y media respectivamente.
Asignación de experiencia	Hasta un 100% de la RBN con 15 o más bienes.
Asignación de perfeccionamiento	Hasta un 40% de la RBN.
Asignación de desempeño en condiciones difíciles	Hasta un 30% de la RBN.
Asignación por responsabilidad directiva y técnico-pedagógica	Hasta un 20% de la RBN y hasta un 10% respectivamente.
Complemento de zona	% de RBN de acuerdo a D.F.L. N° 249 del Min. del Interior.
Remuneración adicional	Permitió no disminuir su renta a todo profesor que estuviera sobre el nivel resultante de aplicar las anteriores.
Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP)	Bono de monto fijo para todos los profesores de los sectores subvencionados, cuya suma asciende a \$639 por hora, contabilizándose sólo hasta las primeras 30 horas de contrato.
UMP complementaria	Un bono para profesores municipales que tienen entre 6 y 15 bienes respectivamente. El monto máximo es \$320 por hora.
Bonificación proporcional	Bono variable resultado de distribuir un % de aumento de la subvención en proporción a las horas trabajadas por cada docente. Su promedio actual es \$688 por hora.
Ingreso mínimo	Su valor actual es de \$7.750.
Bonificación de desempeño de excelencia	Ver última sección. Su valor promedio actual es \$ 575 por hora.

Nota: El tipo de cambio es \$500 por US\$1.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Educación.

cual se incrementó la RBN (y sus asignaciones) para el sector municipal, se aumentó la bonificación proporcional para estos otros sectores.⁹

Estimaciones realizadas a partir de datos del Ministerio de Educación muestran que, entre 1990 y 1998, las remuneraciones promedio subieron más del doble (Cuadro 2.3). En comparación, el índice promedio del sector público ha crecido en 74%, mientras que el promedio de remuneraciones privadas sólo lo ha hecho en 28%. Sin embargo, la percepción de la opinión pública respecto a las “bajas remuneraciones de los profesores”, así como el discurso reivindicativo del Colegio de Profesores, no han variado sustancialmente durante el período.

La percepción de bajas rentas relativas es preocupante porque afecta directamente la calidad de los estudiantes que ingresan a la carrera de pedagogía: a igualdad de gustos, los estudiantes con mejores antecedentes preferirán otras carreras. Sin embargo, se estaría produciendo un quiebre de esta tendencia a partir de 1997, manifestado en un incremento de los matriculados en las carreras de pedagogía y un mejoramiento de sus puntajes promedio de ingreso; esto podría explicarse en parte por la amplia publicidad que le ha dado el Ministerio de Educación a la reforma educacional. Si bien estos representan cambios en el margen, un esfuerzo de comunicaciones sostenido puede afianzar resultados más duraderos. Además, el Ministerio de Educación ha implantado programas especiales para el fortalecimiento de la profesión docente.

Evaluación del grado de formalidad

En el sector privado, especialmente en establecimientos de tamaño grande y mediano, se han especificado derechos, deberes, faltas, sanciones y causas de despido —que en la normativa aparecen vagamente definidos— en función del reglamento interno y del proyecto educativo institucional. El sector municipal basa derechos, deberes, faltas y sanciones en el Estatuto Docente, su reglamento y los dictámenes de interpretación de la Contraloría.

⁹ Nótese que la bonificación proporcional podría haber extendido los incentivos del sistema de subvenciones hacia la captación de alumnos al colectivo de profesores de un establecimiento. Sin embargo, la bonificación es variable sólo durante el primer año de aplicación, quedando fija y reajustable de acuerdo con el aumento general del sector público a partir de ese momento.

Cuadro 2.3. Remuneraciones reales de los docentes de jornada completa (44 horas) y 20 años de servicio (US\$ de julio de 1997)

Años	Remuneración promedio
1960	705,5
1961	727,9
1981	787,1
1990	535,9
1997	964,7
1998	1.015,6

Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes del Ministerio de Educación.

La aplicación de normas parece más difícil en el sistema municipal: el director, en general, es más lejano al sostenedor (que es quien tiene la facultad para sancionar); las faltas graves dan lugar a sumarios engorrosos y lentos (lo que resta oportunidad a la sanción y lleva a buscar otro tipo de arreglos); y las mayores rigideces respecto al despido disminuyen los incentivos al desempeño, más allá de la propia vocación. En los estudios de caso, los aspectos asociados al cumplimiento de los planes de estudio, al rendimiento de los alumnos o al desempeño laboral no fueron nunca mencionados como faltas o incumplimientos.

En el Cuadro 2.4 se presentan los índices de la encuesta a docentes respecto a estos tópicos, de acuerdo con los lineamientos entregados por el BID (1999). El índice *contrato informal* para analizar la existencia de obligaciones creadas a través de tal contrato no muestra diferencias significativas por dependencia, a pesar de observarse medias crecientes según se pasa del sector municipal hacia el pagado. De hecho, las medias de estos dos sectores no están dentro del intervalo de confianza para el 95% descrito dentro de cada grupo, lo que indica que al menos entre estos hay diferencias estadísticamente relevantes.

El índice global, que se mueve entre 1 y 5, está más lejos del sentido extremo de “derechos adquiridos” y ausencia de obligaciones formales (el 1), que de una actitud compatible con un contrato informal, el cual crea obligaciones adicionales para los docentes.

Cuadro 2.4. Análisis de varianza de indicadores por tipo de establecimiento

	Municipal	Part. Subv.	Part. pagado	Test F
Contrato informal	3,60	3,62	3,65	1,08
Ciudadanía organizacional	4,18	4,04	4,19	1,34
Clima disciplinario	1,31	1,46	1,58	4,15**
Apreciación del contrato	3,33	3,52	3,71	1,57
Identidad del principal	0,84	0,82	0,63	3,84**
Múltiples principales	4,52	3,97	3,36	15,98***

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

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, por lo general en el sistema hay en la actualidad una aceptación relativa de que el desempeño propio pueda ser evaluado en forma continua. Aunque no existen comparaciones con encuestas anteriores de este tipo, la situación probablemente habría sido diferente hace unos años. El discurso de modernización del Estado y las iniciativas de política emprendidas en la materia pueden haber producido algún resultado.

Sin embargo, en la práctica, la situación parece más compleja, ya que la evaluación individual no se ha llevado a cabo, salvo en escasas e incipientes excepciones en el sector particular pagado. Si bien el sector municipal está dispuesto a calificar a sus docentes, este instrumento parece apto para separar o sancionar al personal más visiblemente incompetente, pero difícilmente podrá distinguir entre profesores de rendimiento medio y sobresaliente, a menos que se avance hacia métodos más sofisticados de seguimiento/resultados o de observación de procesos. Este es además un tema que genera una fuerte controversia entre los docentes.

Otra señal preocupante es que hay menor aceptación relativa de la evaluación dentro del sector municipal, donde el nivel de aceptación es cercano al 50%, en tanto que en las otras dependencias supera el 70%. Lo cual puede estar relacionado también con una cierta metodología de evaluación ya aplicada en los sectores particulares, que va desde la autoevaluación hasta métodos más sofisticados, pero consultados y discutidos en el consejo de profesores, lo que mejora su aceptación. El reglamento de calificaciones que

deben utilizar los municipios se ha discutido con representantes de la Asociación Chilena de Municipios y del Colegio de Profesores, pero estos últimos tienden a rechazarlo, y aunque lleguen a aceptarlo, nunca tendrá la misma legitimidad que una metodología producida en el nivel local.

En el sistema en general, los profesores no perciben que los docentes de su establecimiento falten más frecuentemente de lo justificado. En el sector particular, las faltas injustificadas serían causal de despido sin derecho a indemnización, por lo que las ausencias deber justificarse de algún modo. En el sector municipal, las faltas injustificadas pueden dar lugar a otro tipo de sanciones, aunque la salida del docente es más compleja. Sin embargo, el uso excesivo de excusas (manifestado en las licencias médicas) puede estar siendo juzgado por los profesores al responder a esta pregunta, lo cual podría explicar el porcentaje superior al 20% que respalda la afirmación, que en el sector pagado se reduce a la mitad. Esta última percepción es congruente con un mayor incentivo a no faltar en ese sector debido a las mayores remuneraciones.

Los docentes se sienten obligados a actualizar permanentemente sus conocimientos. Si bien el perfeccionamiento ha sido valorado históricamente por los docentes, esta gran unanimidad, cercana al 95%, puede estar influida por el contexto de reforma curricular y el énfasis en la renovación de la metodología de enseñanza. Esta buena disposición es sin duda conveniente para la reforma misma, y contrasta con la escasa disposición de los sostenedores y directivos de establecimientos subvencionados de financiar perfeccionamiento, lo que también es justificable debido a los incentivos prevalecientes en el sistema. Sólo los grandes establecimientos, capaces de sostener una posición en el mercado que les permite compartir “rentas” con sus profesores, pueden darse el lujo de invertir en el perfeccionamiento de estos, sin temor a perderlos.

El 89% de los profesores también considera importante mantener contacto con padres y apoderados, ligeramente con más entusiasmo en el sector gratuito que en los pagados. En el sector municipal hay una mayor predisposición a paralizar actividades por violaciones a los derechos laborales (como atraso en el pago de remuneraciones), con adhesión de 47% contra 30% entre los otros sectores. La colaboración es mayor en los establecimientos gratuitos que en los pagados. La afiliación es mayor en el sector municipal que en el particular, pero también el clima organizacional parece menos bueno, especialmente relativo al particular pagado.

Las preguntas relacionadas con autopercepción de deberes y con deberes formales tienen alta aceptación en todas las dependencias. Esto queda confirmado por el índice *ciudadanía organizacional* (Cuadro 2.4), que no muestra diferencias estadísticamente significativas por dependencia. La aceptación de deberes es levemente mayor en el sector particular que en el municipal, especialmente en el pagado. Esto es congruente con el 32% de este último sector, que considera que la puntualidad en la escuela debería ser flexible, contra cerca de un 50% en los otros sectores.

El índice *clima disciplinario* en el Cuadro 2.4 mide cuán laxo o estricto es el clima disciplinario en la escuela, es decir, la aplicación de normas respecto a horarios de entrada y faltas justificadas. Las medias de los tres grupos son distintas en un nivel de significancia mayor al 2%, con un nivel creciente de formalidad a medida que se pasa del sector municipal hacia el particular subvencionado y de este hacia el pagado. Adicionalmente, en el sector particular pagado y de financiamiento compartido la falta injustificada va relativamente más hacia la sanción con descuento de sueldo, lo que es más compatible con una mayor formalidad administrativa.

La estabilidad laboral parece ser el aspecto contractual de mayor importancia para todas las dependencias. Sin embargo, las condiciones salariales parecen más relevantes para los docentes de establecimientos particulares pagados y de financiamiento compartido, lo cual es congruente con la posibilidad de percibir mejores rentas en esos sectores.

Las diferencias de medias del índice *apreciación del contrato* en el Cuadro 2.4 no son significativas estadísticamente, aunque entre el sector municipal y el pagado sí las hay; los profesores de este último sector tienen en cuenta un mayor número de aspectos relativos al contrato que los del primero.

La gestión del sector particular pagado parece tener un mayor sesgo técnico. Mientras los técnicos como superiores inmediatos de los docentes del sector municipal y particular subvencionado oscilan entre el 22 y el 25%, en el sector pagado la cantidad se eleva al 46%. Las autoridades comunales o del Ministerio de Educación no son percibidas como superiores jerárquicos, lo que seguramente contrastará con la situación de otros países y con las del propio Chile antes de 1981. En todos los sectores el más importante es el nivel directivo.

Del mismo modo, las materias relacionadas con el contrato en general deben ser tratadas con el personal directivo (alrededor de dos tercios de los casos) o autoridades (cerca de 14%), aunque en algunos casos sorprenda la

mención de personal técnico, particularmente en el sector pagado, donde alcanzan 16%. De hecho, el papel que cumple este tipo de personal se eleva para la mención recurrente de segunda importancia; eliminando a los que no responden se eleva a más del 40%.

Para el caso de *identidad del principal*, considerando las variables agrupadas para técnicos (0) y directivos (1), el test de igualdad de medias puede ser rechazado con un 2,5% de significancia, debido a la diferencia entre el sector particular pagado y los sectores subvencionados, con medias de 0,63 contra 0,83 promedio, encontrándose el primero totalmente fuera del intervalo de confianza para formar parte de la misma distribución. Esto confirma la impresión de que se le da una mayor importancia al personal técnico en la gestión de establecimientos pagados, lo cual se relaciona probablemente con una mayor descentralización de la gestión (Cuadro 2.4).

En todas las dependencias, la mayoría de los profesores considera que la relación más importante para facilitar su trabajo como profesor es con el personal directivo, que aumenta del 37% en el sector municipal al 46% en el sector pagado. Prácticamente ninguno considera, ni en la primera ni en la segunda importancia a los alumnos o a los padres y apoderados. Esto se puede interpretar como reflejo de que la percepción predominante en el sistema es que los “clientes” no son importantes para el éxito del docente. Es más importante el medio interno: la pedagogía se cierra respecto a las personas que la reciben. Afortunadamente, tampoco se asigna importancia al Ministerio de Educación o a autoridades más externas, lo que refuerza la percepción de autonomía.

Por otra parte, la relación con los pares es más importante en los establecimientos gratuitos, con porcentajes cercanos al tercio de las menciones en las relaciones de primera importancia y al 25% en las menciones de segunda importancia. Esto contrasta con porcentajes cercanos al 20 y al 18% de los pagados o con financiamiento compartido respectivamente, lo cual podría ser indicativo de un estilo más participativo y de colaboración en los establecimientos gratuitos. Los municipales y los particulares pagados asignan también mayor importancia relativa a las relaciones con el personal técnico.

Para todas las dependencias, las decisiones las toman los niveles directivos internos (cerca del 85%), restringiéndose la función de los técnicos a menos de un 10% y de los pares a menos de un 5%. Esto refuerza nuevamente la percepción de autonomía.

Sin embargo, cada profesor identifica en promedio a 4,05 personas (de 11 alternativas disponibles) con las cuales tener una buena relación facilita su trabajo como docente. Si esto se interpreta como número de principales con los cuales el profesor debe entenderse, como lo sugiere BID (1999), el sector municipalizado tiene una estructura más laxa que el sector particular subvencionado (4,52 versus 3,97, respectivamente), y este último más que el pagado, que registra 3,36. En este caso las tres medias son significativamente distintas, con significancia superior al 1%, y la diferencia conjunta se puede rechazar con similar holgura (índice *múltiples principales* en Cuadro 2.4).

Desde la perspectiva del número de principales, es nuevamente destacable la escasa mención de los padres y apoderados, incluso en los establecimientos particulares pagados. Precisamente uno de los objetivos de la reforma administrativo-financiera de 1981 fue fortalecer el papel que desempeñan las familias como consumidoras de un servicio. Sin embargo, la respuesta, aun en establecimientos que atienden a los segmentos más preparados para cumplir una función en este sentido, indica que a la sociedad chilena le queda un largo camino que recorrer en términos de fortalecimiento de la ciudadanía. Al respecto sería interesante contrastar las respuestas a esta pregunta en países con mayor tradición cívica.

Los estudiantes de pedagogía

En términos de la carrera de pedagogía, en Chile existen hoy varios centros de formación de docentes. Estos se pueden clasificar en universidades tradicionales (23), universidades privadas (19) e institutos profesionales (14). Con anterioridad a 1973 existían las escuelas normales que formaban docentes, y hasta 1967 estas aceptaban alumnos con educación básica para que recibieran su enseñanza secundaria como normalistas (seis años de estudio). A partir de ese año sólo comenzaron a recibir alumnos con secundaria completa, quienes luego de dos años se recibían como maestros normalistas.

La información disponible muestra un número decreciente de matriculados en el primer año de pedagogía. En 1981 había 10.000 estudiantes en primer año, cifra que se elevó a alrededor de 15.000 en 1985, para descender a 8.000 en 1990 y a 7.000 en 1994. Esta caída se concentra en las carreras de pedagogía básica (cae 38% entre 1980 y 1994) y pedagogía en educación

media (cae 50% entre 1980 y 1994), mientras que en educación preescolar y educación diferencial aumenta el número de inscritos en primer año entre 1980 y 1994. En forma congruente con lo ocurrido respecto al ingreso a la carrera de pedagogía, también ha disminuido el número total de matriculados, excepto en las carreras de educación preescolar y diferencial. Entre 1980 y 1994, el número de estudiantes de pedagogía bajó de 35.000 a cerca de 20.000, lo que representa una caída de 43% (Ormeño *et al.*, 1996). Como consecuencia lógica de lo anterior, el número total de titulados de las carreras de pedagogía también ha decrecido, pasando de 6.000 profesores que se recibían en 1980 a sólo 3.500 en 1994. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, a partir de 1997 se estaría produciendo un quiebre de esta tendencia.

Existen algunas razones que podrían explicar la disminución en el número de estudiantes de pedagogía, entre otras, las bajas expectativas salariales de los profesores y el cierre de algunas carreras de pedagogía. En los años ochenta se realizó una reforma a la educación superior que llevó a que las carreras de pedagogía perdieran estatus, al permitir que institutos profesionales que no otorgan grados académicos –como sí lo hacen las universidades– impartieran esta carrera. Al mismo tiempo, la Universidad de Chile cerró la carrera de pedagogía. Sólo después de 1990 se volvió a incluir la pedagogía en el listado de profesiones con nivel universitario. A pesar de esto, aún hay un número importante de institutos profesionales que imparten carreras de pedagogía básica y educación preescolar.

La tendencia decreciente en el número de docentes puede hacer difícil la implantación de la política de extensión de la jornada educacional entre tercer año de enseñanza básica y cuarto año de enseñanza media propiciada por el gobierno del presidente Frei, ya que sin duda se requerirían más docentes para su puesta en marcha. Es por ello que, junto con el anuncio de la política de aumento de la jornada educativa, en 1996 se establecieron becas especiales para quienes quisieran estudiar pedagogía; este programa de becas ha hecho parte de la iniciativa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes que comenzó a operar en 1997 (Mizala, Guzmán y Romaguera, 1999).

A continuación se analiza comparativamente la información obtenida de la encuesta realizada a estudiantes de pedagogía básica y a estudiantes de carreras similares. Las variables a analizar son el perfil socioeconómico y su

autopercpción de clase social, su distribución por edad y género, su vocación, las razones para escoger la carrera, su calidad como estudiantes y la satisfacción con la formación recibida¹⁰.

Se observa que el perfil socioeconómico de los estudiantes de pedagogía básica es menor que el de estudiantes de carreras similares. Un 48,5% de los primeros se concentra en los cinco tramos más altos, mientras que la proporción para los segundos es de 76,5%. Asimismo, si se diferencia por el tipo de establecimiento donde estudian, esto es, universidad tradicional, universidad privada o instituto profesional, se concluye que hay diferencias estadísticamente significativas al 1% entre los perfiles socioeconómicos de los estudiantes. En el caso de los de pedagogía, aquellos con más alto perfil socioeconómico asisten a universidades privadas, mientras que los de menor nivel socioeconómico van a institutos profesionales. En carreras similares sigue siendo cierto que los de mayor nivel socioeconómico asisten a universidades privadas, pero en este caso los de menor nivel socioeconómico estudian en universidades tradicionales. Estos resultados son consecuentes con la autopercpción de clase de los estudiantes: un 64% de los de pedagogía se autclasifica en la clase media y media alta, mientras que la proporción de los de carreras similares que se autubica en las mismas alcanza un 81%; sin embargo, hay un porcentaje mayor de estudiantes de pedagogía (5,1% versus 0,5%) que se clasifica en el estrato alto.

Lo que se observa al nivel de los docentes en ejercicio se reproduce también entre los estudiantes de pedagogía: un 75% está constituido por mujeres, mientras que en carreras similares estas constituyen un 49,5%. Un 26% de los estudiantes encuestados tiene entre 19 y 20 años, un 32,5% tiene entre 21 y 22, un 14,5% tiene entre 23 y 24 años, y un 27% tiene 25 años o más. Las carreras similares a pedagogía tienen un menor porcentaje de alumnos entre 19 y 20 años (15,5%) y de mayores de 25 años (23%).

Los estudiantes de pedagogía tenían notas más bajas que los de carreras similares. Un 72% de los estudiantes de pedagogía informa que tenía notas entre 5 y 6, mientras que un 41% de los estudiantes de carreras similares se ubica en ese tramo; a su vez, un 25,5% de los estudiantes de pedagogía,

¹⁰ La definición de cada una de estas variables se encuentra en el documento producido por el equipo coordinador del BID (BID, 1999).

en contraste con un 57,5% de los estudiantes de otras carreras, tenía notas entre 6 y 7.¹¹

Por su parte, un 48% de los estudiantes de pedagogía versus un 35,2% de los estudiantes de otras carreras manifiesta una fuerte vocación, medida por el interés de que sus hijos estudien la misma carrera (77,5% versus 65,5%) y por el hecho de que esta fuera su opción preferida (66,5% versus 65%), no habiendo intentado estudiar otra disciplina (66% versus 63,5%).

Entre las razones para elegir la carrera sobresalen aquellas vinculadas al desarrollo personal y la estabilidad laboral, tanto para los estudiantes de pedagogía como para los de carreras similares. Los estudiantes de pedagogía las ordenan de la siguiente forma, de acuerdo con un índice construido en que 0 significa ninguna importancia y 3 muy importante: en primer lugar desarrollo personal (2,47), luego estabilidad laboral (2,09) y en tercer lugar razones vocacionales (1,89). Los estudiantes de carreras similares a pedagogía ordenan las razones así: en primer lugar desarrollo personal (2,44), luego estabilidad laboral (2,22) y en tercer lugar incentivos propios de la carrera que afectan el costo de oportunidad de elegirla (1,86). Las otras razones consideradas fueron las relacionadas con el ambiente y las condiciones de trabajo.

Por su parte, un mayor porcentaje de alumnos de carreras similares a pedagogía califica la formación que está recibiendo como buena o muy buena en comparación con los estudiantes de pedagogía (86% versus 76%), y un menor porcentaje como regular comparado con los estudiantes de pedagogía (8,5% versus 15%); sin embargo un 7% de los estudiantes de pedagogía la califica como excelente, comparado con 4,5% de los de carreras similares. Por su parte, un 2% de los estudiantes de pedagogía la califica como deficiente comparado con un 1% de los estudiantes de otras carreras afines.

Otro elemento interesante de analizar es la correlación que existe entre las expectativas que tienen los estudiantes de pedagogía acerca de los atributos de la carrera docente, en relación con los atributos que le asignan, de acuerdo con su experiencia, los maestros en ejercicio. El Cuadro 2.5 pre-

¹¹ La nota máxima en Chile es 7 y la nota mínima de aprobación es 4.

Cuadro 2.5. Comparación de atributos de la carrera según maestros y estudiantes

Atributo	Puntaje promedio estudiantes	Puntaje promedio maestros	Estadístico Z
Buenas relaciones con colegas	4,355	4,408	-0,520
Mínima carga burocrática	3,260	3,294	-0,398
Estabilidad laboral	4,240	3,894	-4,215***
Posibilidad de ejercer liderazgo	3,879	3,611	-3,655***
Contribuir a la sociedad	4,623	4,453	-3,410***
Desarrollo personal	4,525	3,971	-7,772***
Apoyo y cooperación de los padres	3,945	3,594	-4,684***
Estatus social	2,899	2,442	-5,711***
Ambiente físico placentero y adecuados recursos didácticos	3,834	3,450	-4,251***
Reconocimiento de los logros	3,980	3,454	-6,834***
Tiempo libre para otras actividades	3,838	3,127	-7,625***
Creatividad en el trabajo docente	4,349	4,335	-1,217
Autonomía en el trabajo docente	4,349	3,850	-7,751***
Un ingreso económico satisfactorio	3,391	2,421	-9,456***

*** Significa que la probabilidad de equivocarse al rechazar la hipótesis nula de que ambas distribuciones son iguales es 1%.

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a maestros y estudiantes.

senta los resultados de aplicar el test no paramétrico de Mann-Whitney a cada uno de los atributos considerados en la encuesta.¹²

Se concluye que hay sólo tres aspectos en que los estudiantes de pedagogía y maestros concuerdan: buenas relaciones con sus colegas, una mínima carga burocrática en su trabajo y la posibilidad de aplicar su creatividad.

¹² Al aplicar el test de Kolmogorov-Smirnov se obtuvieron resultados similares para dos muestras. Estos tests determinan si las distribuciones de las respuestas de estudiantes y maestros son iguales.

Finalmente, se estiman dos modelos logit que permiten trabajar con variables dependientes binómicas o plurinómicas. El primero de ellos analiza cuáles son las variables que mejor predicen probabilísticamente la elección de la carrera de pedagogía. El Cuadro 2.6 presenta los resultados de estimar la siguiente ecuación para estudiantes de pedagogía y carreras similares:

$$L_{\text{pedagogía}} = f(\text{RAZPROE}, \text{VOCACE}, \text{SEXOE}, \text{CALIDAE}, \text{SOCFILE}, \text{TIPINS})$$

Los resultados muestran que ser mujer y las razones vocacionales (VOCACE) están positivamente relacionadas con la elección de la carrera de pedagogía, mientras que la calidad del estudiante (medida a través de sus

Cuadro 2.6. Determinantes de elección de pedagogía
(Variable dependiente = 1 si escogió pedagogía)

VARIABLES	COEFICIENTES	ERROR ESTÁNDAR
Constante	1,390	1,06
Perfil socioeconómico	-0,428	0,07***
Calidad estudiante	-2,196	0,32***
Género (1 si mujer)	1,952	0,32***
Vocación	0,099	0,31
Razones para escoger la carrera:		
Vocación	1,971	0,37***
Desarrollo personal	-0,184	0,33
Estabilidad laboral	-0,040	0,21
Otras condiciones laborales	0,201	0,22
Incentivos carrera	-0,991	0,23***
Estudió en establecimiento municipalizado	0,183	0,37
Estudió en establec. part. subvencionado	0,161	0,35
N	399	
-2 Log likelihood	347,4***	
Capacidad predictiva del modelo	79,4%	

*** Estadísticamente significativo al 1%.

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta a estudiantes.

notas en la enseñanza secundaria, CALIDAE) y los incentivos de la carrera que afectan el costo de oportunidad de elegirla y el perfil socioeconómico de los estudiantes (SOCFILE) están inversamente relacionados con la elección de pedagogía. Un estudiante que menciona la vocación como razón para escoger su carrera tiene un 49% más de probabilidad de escoger pedagogía, sea hombre o mujer. Por su parte, si el estudiante menciona los incentivos de la carrera como razón para escogerla, tiene un 25% menos de probabilidades de elegir pedagogía; si su nivel socioeconómico es alto, tiene un 11% menos de probabilidad de escoger esa carrera; y si tenía buenas notas (entre 6 y 7), tiene entonces un 55% menos de probabilidad de optar por ella.

El segundo modelo analiza cuáles son las variables que mejor predicen probabilísticamente que determinada carrera sea la primera opción escogida por el estudiante. El Cuadro 2.7 presenta los resultados de estimar, tanto para estudiantes de pedagogía como para aquellos de carreras similares, la siguiente ecuación:

$$L \text{ PREFER} = f(\text{RAZPROE}, \text{VOCACE}, \text{SEXOE}, \text{CALIDAE}, \text{SOCFILE}, \text{TIPINS})$$

Se verifica que una variable significativa para predecir la elección de la carrera de pedagogía como primera opción es un sustituto de vocación, que en este caso se construye a partir de la respuesta al interrogante de si le gustaría que sus hijos estudiaran su misma carrera; un estudiante de pedagogía que contesta afirmativamente a esta pregunta tiene un 21% más de probabilidad de escoger esta carrera como primera opción, lo cual no ocurre con los estudiantes de disciplinas similares a la pedagogía. Asimismo, la razón para escoger la docencia que está relacionada con el desarrollo personal es negativa y estadísticamente significativa para los estudiantes de pedagogía; así, quienes mencionan esta razón tienen un 19% menos de probabilidad de haber escogido pedagogía como primera opción. A su vez, los estudiantes de otras carreras que provienen de establecimientos municipalizados tienen un 19% menos de probabilidad de haber escogido su carrera como primera opción.

La carrera de maestro

De acuerdo con información del Ministerio de Educación, en Chile hay alrededor de 132.946 docentes en ejercicio; de estos, un 54% trabaja sólo en

Cuadro 2.7. Determinantes de elección de carrera como primera opción
(Variable dependiente = 1 si la carrera fue su primera opción)

Variables	Estudiantes de pedagogía		Estudiantes de otras carreras	
	Coefficientes	Error estándar	Coefficientes	Error estándar
Constante	1,679	2,20	1,327	1,24
Perfil socioeconóm.	-0,039	0,08	0,027	0,08
Calidad estudiante	0,304	0,41	0,244	0,34
Género (1 si es mujer)	0,523	0,38	-0,303	0,34
Vocación	0,955	0,40**	0,064	0,33
Razones para escoger la carrera:				
Vocación	0,629	0,41	-0,102	0,44
Desarrollo personal	-0,849	0,43**	-0,396	0,39
Estabilidad laboral	-0,247	0,26	0,176	0,25
Otras cond. Laborales	0,094	0,25	0,373	0,28
Incentivos carrera	-0,451	0,28	-0,231	0,27
Estudió en establec. municipalizado	-0,271	0,45	-0,852	0,41**
Estudió en establec. part. subvencionado	0,609	0,44	-0,217	0,43
N		398		
-2 log likelihood		472,4***		
Capacidad predictiva del modelo		67,3%		

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

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta a estudiantes.

establecimientos municipalizados, un 39% sólo en establecimientos particulares, y un 7% en ambos tipos. Según estos mismos antecedentes, un 11,6% de los docentes se desempeña simultáneamente en dos colegios y un 1,5% en tres o más colegios.

Como se vio más arriba, en el sistema escolar chileno hay tres tipos de contratos laborales. Por lo tanto, aspectos como los perfiles socioeconómicos,

educativos y vocacionales se contrastan entre maestros que laboran en el sector municipalizado, el particular subvencionado y el particular pagado. También se contrastan las apreciaciones de los maestros de estos tres tipos de establecimientos educacionales con su grado de satisfacción con la profesión y el ambiente laboral en que se desempeñan (Cuadro 2.8).¹³ Estos aspectos también se comparan con la experiencia a fin de determinar si hay diferencias generacionales entre los profesores, al tiempo que se cruzan con la variable género para establecer si ha habido cambios en la participación femenina a través del tiempo (Cuadro 2.9).

El Cuadro 2.8 muestra que el perfil socioeconómico de los profesores de establecimientos educacionales particulares pagados es mayor que el de los otros dos tipos de establecimientos; esta diferencia es estadísticamente significativa al 5%. La misma diferencia se aprecia en relación con la autclasificación en estratos sociales: los profesores de establecimientos municipalizados se clasifican en un estrato social más bajo que los profesores de los colegios particulares, y dentro de estos últimos, los profesores de colegios particulares subvencionados se clasifican en un estrato más bajo que los de colegios particulares pagados.

Los profesores de los establecimientos particulares pagados también tienen mayor escolaridad, lo que significa que un mayor número de ellos tiene estudios de postgrado; esta diferencia es estadísticamente significativa al 10%. A su vez, el índice de vocación es mayor para los profesores de los establecimientos particulares subvencionados, seguido del de los profesores que trabajan en establecimientos particulares pagados, y en tercer lugar el de los profesores de establecimientos municipalizados, siendo esta diferencia estadísticamente significativa al 10%. No se observan diferencias en la apreciación relativa a su satisfacción con la profesión y el medio ambiente laboral entre los tres tipos de establecimientos; los números indican que todos tienen una opinión levemente positiva al respecto, pero lejos de sentirse plenamente satisfechos (valor 5 del índice).

El Cuadro 2.9 muestra que no hay diferencias estadísticamente significativas en el perfil socioeconómico de los profesores según sus años de experiencia. Sí se observa una diferencia significativa al 1% en relación con

¹³ El índice de satisfacción con la profesión tiene una confiabilidad de 0,868 de acuerdo con el indicador Cronbach-Alpha y el índice de medio ambiente laboral tiene una confiabilidad de 0,752. Los alfa de los elementos estandarizados son 0,873 y 0,751, respectivamente.

Cuadro 2.8. Perfiles socioeconómicos, educativos y vocacionales por tipo de establecimiento¹

Tipo de establecimiento	Perfil socioeconómico	Escolaridad	Vocación	Satisfacción	Ambiente laboral
Municipalizado	7,75	4,02	1,13	3,62	3,53
Particular subvencionado	7,75	4,06	1,27	3,70	3,57
Particular pagado	8,25	4,14	1,20	3,68	3,58
Total	7,86	4,06	1,20	3,66	3,56
Test F	4,31**	2,54*	2,61*	1,99	0,49

¹ El índice socioeconómico varía entre 1 y 12, el índice de escolaridad entre 1 y 5, el índice de vocación entre 0 y 2, el índice de satisfacción entre 1 y 5, y el índice de ambiente laboral entre 1 y 5.

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

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2.9. Perfiles socioeconómicos, educativos y vocacionales según los años de experiencia¹

Experiencia	Perfil socioeconómico	Escolaridad	Vocación	% de mujeres	Satisfacción	Ambiente laboral
0-5 años	7,87	3,98	1,41	78	3,68	3,55
6-10 años	7,82	4,09	1,29	76	3,65	3,62
11-15 años	7,88	4,16	1,24	77	3,69	3,61
16-20 años	7,80	4,11	1,04	70	3,57	3,52
21-25 años	8,05	4,12	1,07	73	3,68	3,53
26 y más años	7,77	3,95	1,11	84	3,68	3,52
Total	7,86	4,06	1,19	77	3,66	3,55
Test F	0,30	3,28***	4,88***	1,87*	0,83	0,72

¹ El índice socioeconómico varía entre 1 y 12, el índice de escolaridad entre 1 y 5, el índice de vocación entre 0 y 2, el índice de satisfacción entre 1 y 5, y el índice de ambiente laboral entre 1 y 5.

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

Fuente: Elaboración propia.

la escolaridad: los docentes que tienen entre 11 y 15 años de experiencia tienen mayor escolaridad (postgrados) que el resto, mientras que los maestros antiguos (más de 25 años de experiencia) y nuevos (entre 0 y 5 años de experiencia) son los de menor escolaridad. Esto tiene sentido, en el primer caso porque antiguamente había menos oportunidades que hoy de realizar postgrados, y en el segundo caso porque los maestros nuevos recién graduados no han emprendido aún estudios de especialización. En relación con la vocación, los maestros más nuevos muestran un índice más alto que aquellos con más años de experiencia, siendo los que tienen entre 16 y 26 años de ejercicio profesional quienes muestran índices menores; esta diferencia es estadísticamente significativa al 1%. Por otra parte, con respecto al grado de satisfacción con la profesión y con el ambiente laboral en que se desempeñan, no se observan diferencias entre los profesores con distinta antigüedad.

Los datos muestran que antiguamente (26 y más años de experiencia) había una mayor participación femenina en la profesión docente: 84%. La participación femenina entre los maestros que tienen entre 0 y 15 años de ejercicio de la profesión es muy similar (alrededor del 77%) y es un poco menor entre quienes tienen 16 a 25 años de experiencia. Estas diferencias son significativas al 10%.

Dado que en Chile las mujeres configuran más del 70% de los maestros, los temas de género son importantes en el análisis de la carrera docente. Con este fin se analiza si hay diferencias en los perfiles socioeconómicos, educativos y vocacionales por género y si, en el mismo sentido, existen diferencias en la satisfacción con la profesión y el aprecio por las condiciones del ambiente de trabajo, tratando de establecer hasta qué punto las mujeres valoran más razones no pecuniarias de la docencia (Cuadro 2.10). Además se intenta determinar si las maestras son el segundo ingreso en sus hogares. Se estudia también si hay diferencia de género con respecto a las motivaciones para escoger la profesión y su percepción respecto de los contratos de trabajo.

El Cuadro 2.10 permite observar que hay diferencias estadísticamente significativas al 1% en el perfil socioeconómico entre maestros y maestras, exhibiendo las segundas un nivel levemente más alto. Por otra parte, no se aprecian diferencias entre ambos sexos con respecto a la escolaridad y la vocación, aun cuando sí las hay, y significativas al 5%, en relación con la satisfacción con la profesión y la apreciación del ambiente en que trabaja el maestro. Las mujeres dan una valoración un poco más positiva a ambos

Cuadro 2.10. Perfiles socioeconómicos, educativos, vocacionales, de satisfacción y en relación al ambiente laboral por género¹

Género	Perfil				Ambiente laboral
	socioeconómico	Escolaridad	Vocación	Satisfacción	
Hombre	7,47	4,05	1,14	3,58	3,48
Mujer	7,98	4,06	1,22	3,69	3,58
Total	7,86	4,06	1,20	3,66	3,56
Test F	9,07***	0,07	1,57	5,85**	4,47**

¹ El índice socioeconómico varía entre 1 y 12, el índice de escolaridad entre 1 y 5, el índice de vocación entre 0 y 2, el índice de satisfacción entre 1 y 5, y el índice de ambiente laboral entre 1 y 5.

*** Estadísticamente significativo al 1%; ** al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

ítem, si bien hay que aclarar que en ninguno de los casos la valoración es claramente positiva.

Es importante notar que las maestras aportan en promedio el 51% del ingreso del hogar, siendo efectivamente los segundos sueldos en él. Y aunque aportan en promedio menos que sus colegas hombres (61%), esta diferencia no es abismal.

No hay diferencias importantes por género tanto en las razones para elegir la carrera docente como en términos de los aspectos que se valoran más en los contratos laborales. Una proporción levemente mayor de hombres que de mujeres dice haber elegido la carrera debido al puntaje obtenido en las pruebas de ingreso a la universidad. Más del 55% de los hombres y mujeres coinciden en valorar fundamentalmente la estabilidad laboral en sus relaciones contractuales; las maestras valoran un poco más los bonos y beneficios, las condiciones laborales y las vacaciones, mientras que los hombres valoran un poco más las normas de promoción y ascenso, así como la escala salarial.

Finalmente se intenta explicar la decisión de dejar la profesión por parte de los maestros. Si bien no se dispone de información acerca de aquellos que lo han hecho, es posible utilizar como variable sustitutiva (*proxi*) la pregunta de la encuesta donde se consulta si ha pensado alguna vez en dejar la profesión. La hipótesis a examinar es que la idea de abandonar la profe-

sión podría explicarse por el salario (SALARI), la experiencia (EXPERC), el nivel educativo alcanzado por el maestro (EDUFIL, variable sustitutiva para el costo de oportunidad) y las compensaciones no pecuniarias de permanecer en la docencia, medida por su satisfacción con la profesión (SATISF). La siguiente ecuación se estima utilizando el método logit:

$$L \text{ ABANDN} = f(\text{SALARI}, \text{EXPERC}, \text{EDUFIL}, \text{SATISF}, \text{SEXO})$$

Los resultados indican que hay tres variables que influyen en la consideración de abandonar la docencia: el salario, el grado de satisfacción con la profesión y el ser mujer. La variable más importante es la satisfacción con la carrera. Un maestro que está satisfecho con su carrera tiene un 28% menos de probabilidad de abandonar la docencia. También se concluye que las mujeres tienen una probabilidad un 13,5% menor de haber pensado en abandonar la profesión. El salario tiene un efecto negativo: a mayor salario menor es dicha probabilidad, aunque el coeficiente es muy pequeño y sólo significativo al 10%. Los años de experiencia y la escolaridad de los maestros no influyen en la probabilidad de sopesar la decisión en cuestión. El modelo en que se agrega el sexo del maestro es mejor: su capacidad predictiva es de 65,2%.

Cuadro 2.11. Determinantes de la idea de abandonar la docencia (Variable dependiente 1 si ha pensado en abandonar la profesión)

Variable	Coficiente	Error estándar	Coficiente	Error estándar
Constante	4,542	0,89***	4,927	0,90***
Salario	-0,0000006	0,0000005	-0,0000009	0,0000005*
Experiencia	0,009	0,05	0,018	0,05
Escolaridad	-0,145	0,15	-0,136	0,15
Satisfacción	-1,185	0,16***	-1,173	0,165***
Género (1 si mujer)			-0,573	0,19**
N	770		770	
-2 Log likelihood	834,8***		825,7***	
Capacidad predictiva del modelo	64,57%		65,26%	

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

Fuente: Elaboración propia.

Incentivos y desempeño

Como se arguye en los lineamientos entregados por el equipo coordinador del BID, la manera en que los distintos agentes dentro de la organización acumula y utiliza la información varía de un sistema escolar a otro o, dicho de otra forma, de un tipo de contrato laboral a otro. En la práctica, esto significa que la relación fundamental a investigar en esta sección es entre el desempeño de los maestros y el tipo de colegio en que trabajan. El Cuadro 2.12 presenta esta relación utilizando tres medidas sustitutivas de desempeño. En primer lugar está el índice construido con base en ítem que tratan de medir el *empowerment* del maestro, un concepto que incorpora autonomía, autoestima y capacidad de iniciativa del docente, elementos estos que en la literatura se asocian con un buen desempeño como educador (DESEMP1) (en lo sucesivo y en aras de la claridad, el análisis se referirá a esta medida sustitutiva como “índice de desempeño”, a sabiendas de que se utiliza este término de forma bastante laxa). Un segundo indicador incluye la autoevaluación y la evaluación que el maestro cree que el director del establecimiento hace acerca de su desempeño (DESEMP2). Por último se incorpora un tercer indicador que se refiere a la evaluación del maestro con respecto a sus colegas en el establecimiento en que trabaja (DESEMP3).¹⁴

Cuadro 2.12. Desempeño del maestro por tipo de establecimiento donde trabaja

Tipo de establecimiento	DESEMP1	DESEMP2	DESEMP3
Municipalizado	4,12	4,27	4,07
Particular subvencionado	4,07	4,23	4,04
Particular pagado	4,13	4,32	4,07
Total	4,10	4,27	4,05
Test F	1,19	1,38	0,22

Nota: Las variables oscilan entre 1 (deficiente desempeño) y 5 (excelente desempeño).

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ El índice de potenciación, DESEMP1, tiene una confiabilidad medida por el indicador Cronbach-Alpha de 0,789; el alpha de los ítem estandarizados es de 0,826.

Los resultados del Cuadro 2.12 muestran que no hay diferencias estadísticamente significativas entre los distintos tipos de establecimientos educacionales con respecto al desempeño de los maestros.

Es interesante determinar cuán correlacionadas están estas medidas de desempeño con otras variables que podrían usarse como indicadores del desempeño de los profesores. A nivel individual se relacionaron con la pregunta acerca de si el profesor tenía problemas de disciplina en el aula (Cuadro 2.13). A nivel de establecimientos se relacionaron con el resultado del colegio en el test estandarizado de logro SIMCE, con el índice que el establecimiento obtuvo en el SNED,¹⁵ y con la opinión de los directores de los establecimientos en que trabajan los maestros. Para esto se diseñaron dos indicadores de opinión de los directores: un índice que resume su opinión sobre autonomía, autoestima y capacidad de iniciativa del maestro (DESPROF1) y la respuesta a la pregunta directa de cómo califica el desempeño de los profesores del establecimiento que dirige (DESPROF2) (Cuadro 2.14).

El Cuadro 2.13 muestra claramente que los maestros con mejor desempeño, medido por el índice de potenciación y la autoevaluación, tienen menos problemas de disciplina con sus alumnos y viceversa; las diferencias de desempeño en relación con los problemas de disciplina son estadísticamente significativas al 1%. Sin embargo, como es de esperarse, no hay diferencias de desempeño, medido como la opinión sobre el desempeño del resto de los maestros y la disciplina en el aula.

El Cuadro 2.14 muestra que el índice de potenciación está positivamente relacionado con la autoevaluación de los maestros, con su opinión sobre sus colegas del establecimiento educacional y con el índice que resume la opinión del director del colegio acerca de la autonomía e iniciativa de sus maestros, pero no con la opinión directa del director, que sí está relacionada positivamente con la opinión que los maestros tienen de sus colegas. Ninguno de los indicadores de desempeño de los profesores está relacionado con el puntaje del colegio en el test de logro SIMCE con el cual se mide el desempeño de los estudiantes. Como es de esperarse, el índice del SNED está positivamente relacionado con el resultado del SIMCE.¹⁶ A su vez, las

¹⁵ La siguiente sección del capítulo contiene una descripción detallada del SNED.

¹⁶ El resultado del establecimiento en las pruebas SIMCE es uno de los elementos que se consideran en el cálculo del índice del SNED, como se ve en la próxima sección.

Cuadro 2.13. Desempeño de los maestros y disciplina en el aula

Problemas de disciplina	DESEMP1	DESEMP2	DESEMP3
Nunca	4,26	4,41	4,08
A veces	4,10	4,25	4,05
Casi siempre	3,94	4,06	4,06
Siempre	3,91	4,19	4,06
Total	4,10	4,27	4,06
F	10,61***	5,53***	0,10

*** Estadísticamente significativo al 1%.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2.14. Correlaciones entre las distintas medidas de desempeño a nivel de los establecimientos

	DESEMP1	DESEMP2	DESEMP3	SNED	SIMCE	DESPROF1
DESEMP1						
DESEMP2	0,395***					
DESEMP3	0,276***	0,293***				
SNED	0,078	0,072	0,165			
SIMCE	-0,036	0,077	0,147	0,599***		
DESPROF1	0,174**	0,023	0,206***	0,217**	0,136	
DESPROF2	0,099	0,036	0,168**	0,187**	0,157	0,532***

*** La correlación es significativa al 1% (bilateral); ** la correlación es significativa al 5% (bilateral).

Fuente: Elaboración propia.

dos medidas de desempeño que consideran la opinión del director del colegio están relacionadas positivamente entre sí y también con el índice obtenido por el establecimiento en el SNED; este resultado es muy interesante ya que podría ser un indicador de que los directores tienen una idea acertada de lo que ocurre con el desempeño de los profesores del establecimiento.

Se puede realizar un análisis econométrico para determinar qué variables explican el desempeño de los maestros; en esta estimación se incluyen aquellas variables a las que diferentes ramas de la literatura atribuyen importancia en el análisis del problema del desempeño docente. Se estima entonces la siguiente ecuación en que la variable dependiente usada es el índice de potenciación:¹⁷

$$\text{DESEMP1} = f(\text{TIPINS}, \text{EXPERC}, \text{VOCAC}, \text{EDAD}, \text{SOCFIL}, \text{ESCOLA}, \text{SALARI}, \text{ESCFIL})$$

Los resultados del Cuadro 2.15 muestran que la variable más importante para explicar el desempeño de los maestros es su vocación (VOCAC): a mayor vocación, mejor desempeño. Se han utilizado variables ficticias (*dummies*) como sustitutas de vocación. Así, vocación débil se refiere al caso en que el docente contesta afirmativamente a sólo una de estas dos preguntas: ¿Le gustaría que sus hijos/as estudiaran pedagogía?, o ¿Fue pedagogía su primera opción de carrera? Vocación fuerte se refiere al caso en el que el maestro contestó positivamente a ambas preguntas.

El perfil socioeconómico del maestro (SOCFIL) y su escolaridad (ESCOLA) tienen un impacto positivo y significativo al 10% en su desempeño. Sin embargo, la experiencia (EXPERC), la edad, el tipo de establecimiento educativo en el que trabaja (TIPINS), el salario y el nivel socioeconómico de los alumnos (ESCFIL) no tienen impacto estadísticamente significativo en ese aspecto.

Estos resultados implican que aparentemente no hay influencia de las variaciones en la organización económica (tipo de colegio) cuando se controla por experiencia, fuerza de la vocación, edad, perfil socioeconómico, nivel de escolaridad del maestro, su salario y el perfil socioeconómico de los alumnos.

Los distintos tipos institucionales pueden diferenciarse por una serie de elementos, entre ellos la existencia de múltiples principales, el predominio de contratos informales sobreespecificados que, más allá de lo establecido formal o legalmente, implican una fuerte percepción de “derechos adquiridos” en los maestros y un clima disciplinario laxo. A mayor número

¹⁷ Se estimó la ecuación utilizando la autoevaluación del propio maestro, pero sus resultados son menos interesantes.

Cuadro 2.15. Determinantes del desempeño de los maestros
(Variable dependiente: índice de desempeño)

Variables	Coefficientes	Test t
Constante	3,631	21,73***
Municipalizado	0,0009	0,01
Particular subvencionado	-0,067	-1,17
Años de experiencia	0,004	0,28
Vocación débil	0,164	3,56***
Vocación fuerte	0,167	3,63***
Edad entre 18 y 24 años	0,132	0,92
Edad entre 25 y 34 años	0,042	0,48
Edad entre 35 y 54 años	-0,029	-0,43
Perfil socioeconómico	0,014	1,61*
Escolaridad	0,057	1,79*
Salario	0,0000001	1,19
Alumnos nivel socioeconómico medio	-0,026	-0,44
Alumnos nivel socioeconómico bajo	-0,029	-0,44
R ² ajustado	0,018	
F	2,045**	
N	678	

Nota: Variables de referencia: colegios particulares pagados, maestros de mayor edad, alumnos con nivel socioeconómico alto.

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

Fuente: Elaboración propia.

de principales, predominio de contratos informales con fuerte percepción de “derechos adquiridos” y débil disciplina laboral, el desempeño debería ser peor.

Para analizar más profundamente esta hipótesis, que postula que el *tipo institucional* determina el *desempeño del maestro*, se investigan cuáles son las características que determinan el tipo institucional; en otras palabras, cuáles son las variables –o combinación de las mismas– que mejor lo predicen.

Para ello se estima un modelo que permite analizar cuáles son los valores de las variables observadas que mejor predicen probabilísticamente el tipo institucional del establecimiento. Se estima por tanto el siguiente modelo logit multinomial, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 2.16.

Cuadro 2.16. Determinantes del tipo de establecimientos educacionales

Variables	Municipalizados		Particulares subvencionados	
	Coefficientes	Error estándar	Coefficientes	Error estándar
Constante	0,266	1,09	1,436	1,10
Clima disciplinario	0,0003	0,0003	0,0008	0,0003**
Contrato informal	0,005	0,01	-0,0007	0,002
Múltiples principales	0,241	0,05***	0,138	0,05***
Identidad ppal. directivos	0,516	0,19***	0,474	0,19**
Vocación débil	0,272	0,11**	0,231	0,11**
Vocación fuerte	-0,269	0,11**	-0,229	0,11**
Perfil socioeconómico	-0,124	0,05**	-0,110	0,05**
Desempeño (<i>empowerment</i>)	0,036	0,27	-0,169	0,27
Satisfacción	-0,008	0,18	-0,011	0,18
RAZPRO2 (des. personal)	-0,397	0,70	0,457	0,62
RAZPRO3 (estab. laboral)	-1,438	1,47	-1,322	1,55
RAZPRO4 (otras cond. econ.)	-0,248	0,76	-1,081	0,91
RAZPRO5 (incentivos)	0,225	0,86	0,088	0,89
RAZPRO6 (bajo puntaje)	-0,205	0,54	-0,867	0,62
RAZPRO7 (otros)	-29,46	1083058,8	-0,545	0,90
N		782		
-2 Log likelihood		1615,3		
Capacidad predictiva del modelo		45,9%		

Nota: Variables ficticias de referencia: Identidad del principal: técnicos, sin vocación, RAZPRO1: motivos vocacionales.

*** Estadísticamente significativo al 1%; ** al 5%.

Fuente: Elaboración propia.

$$L \text{ TIPINS} = f(\text{DISCIP}, \text{CONTIN}, \text{IDMULT}, \text{IDPPAL}, \text{VOCAC}, \text{SOCFIL}, \text{DESEMP1}, \text{SATISF}, \text{RAZPRO})$$

Los resultados muestran que la existencia de múltiples principales (IDMULT), la identidad del principal (IDPPAL), el perfil socioeconómico de los maestros y la vocación son variables que tienen significación estadística en la predicción del tipo institucional. Los maestros de los establecimientos municipalizados y particulares subvencionados tendrían un mayor número de principales, darían una importancia mayor relativa a los directivos (en relación con los técnicos) como principales, y tendrían un menor nivel socioeconómico en relación con los docentes de colegios particulares pagados. A su vez, los maestros de los establecimientos municipalizados y particulares subvencionados tendrían una mayor vocación débil y una menor vocación fuerte que los de colegios particulares pagados. En el caso de los establecimientos particulares subvencionados también es significativa la variable clima disciplinario (DISCIP), que parece ser menos flexible que en los establecimientos particulares pagados.

Adicionalmente se ha elaborado un cuadro de contingencia que cruza la variable desempeño del maestro, medida a través del índice de potenciación (DESEMP1), y los valores agregados –por tipo institucional– de la variable identidad del principal (IDPPAL), donde se ha distinguido entre principal técnico y principal directivo. El Cuadro 2.17 muestra los resultados.

El Cuadro 2.17 muestra que cuando el principal es un técnico, como por ejemplo el jefe de la unidad técnico-pedagógica del establecimiento, el índice de desempeño es mayor en el caso de los colegios particulares (subvencionados y pagados); esto no ocurre en el caso de los municipalizados. Sin embargo, estas diferencias no son estadísticamente significativas ($F=1,46$).

Otros enfoques, como los de la sociología organizacional y la psicología ocupacional, ponen énfasis en la satisfacción con la profesión y el aprecio por las condiciones del ambiente de trabajo como determinantes del desempeño. Para examinar estas relaciones se estiman las siguientes especificaciones, en que se incluye una serie de variables de control, donde el desempeño se mide a través del índice definido al principio de esta sección:

$$\text{DESEMP1} = f(\text{SATISF}, \text{EXPERC}, \text{VOCAC}, \text{EDAD}, \text{SOCFIL}, \text{ESCOLA}, \text{SALARI}, \text{ESCFIL})$$

$$\text{DESEMP1} = f(\text{AMBIEN}, \text{EXPERC}, \text{VOCAC}, \text{EDAD}, \text{SOCFIL}, \text{ESCOLA}, \text{SALARI}, \text{ESCFIL})$$

Cuadro 2.17. Desempeño del maestro por identidad del principal de acuerdo con el tipo de establecimiento educativo en que trabaja

		Técnicos	Directivos	Total
Municipalizado	Media	4,13	4,12	4,12
	Error est.	0,42	0,42	0,42
	N	71	250	324
Particular subvencionado	Media	4,12	4,07	4,07
	Error est.	0,45	0,48	0,51
	N	72	222	296
Particular pagado	Media	4,21	4,07	4,13
	Error est.	0,35	0,40	0,39
	N	79	99	180
Total	Media	4,16	4,09	4,11
	Error est.	0,41	0,44	0,45
	N	222	572	800

Nota: Las columnas no suman ya que seis maestros no respondieron la pregunta acerca de la identidad del principal.

Fuente: Elaboración propia.

También se analiza hasta qué punto la introducción de la variable tipo de colegio altera estas relaciones.

Los resultados se presentan en el Cuadro 2.18. Estos muestran que efectivamente la satisfacción con la profesión y el aprecio por las condiciones del ambiente de trabajo (AMBIEN) son determinantes muy importantes del desempeño de los maestros, medido este por el índice de desempeño que, como se mencionó, considera elementos como autonomía, autoestima e iniciativa (potenciación). De las variables de control, sólo la escolaridad del maestro tiene en todas las especificaciones un efecto estadísticamente significativo y positivo. Los años de experiencia tienen un efecto positivo y significativo sobre el desempeño sólo en el modelo en que se incluye el ambiente laboral, pero deja de ser una variable significativa cuando se agregan a la ecuación estimada los tipos de establecimientos educacionales. A su vez, la variable institucional no tiene un efecto estadísticamente significativo sobre el desempeño en ninguna de las dos especificaciones. La vocación débil tie-

Cuadro 2.18. Determinantes del desempeño de los maestros
(Variable dependiente: índice de desempeño)

Variables	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	Coef.	Test t	Coef.	Test t	Coef.	Test t	Coef.	Test t
Constante	2,457	14,16***	2,492	14,29***	2,213	13,20***	2,246	13,39***
Municipalizado			-0,017	-0,28			0,005	0,09
Particular subvencionado			-0,074	-1,44			-0,087	-1,78
Años de experiencia	0,022	1,73*	0,017	1,36	0,010	0,88	0,004	0,29
Vocación débil	0,097	2,32**	0,104	2,49**	0,029	0,72	0,004	0,95
Vocación fuerte	0,059	1,41	0,061	1,45	-0,033	-0,80	-0,031	-0,76
Edad entre 18 y 24 años	0,206	1,61	0,218	1,71	0,149	1,22	0,165	1,36
Edad entre 25 y 34 años	0,107	1,35	0,109	1,38	0,066	0,89	0,068	0,91
Edad entre 35 y 54 años	0,008	0,14	0,005	0,09	-0,007	-0,12	-0,012	-0,23
Perfil socioeconómico	0,006	0,74	0,004	0,58	0,009	1,18	0,007	0,96
Escolaridad	0,060	2,07**	0,061	2,12**	0,062	2,24**	0,065	2,35**
Salario	0,00000002	0,29	0,00000002	0,24	-0,00000007	-1,03	-0,00000008	-1,07
Alumnos nivel socioeconómico medio	-0,042	-0,93	-0,021	-0,41	-0,054	-1,26	-0,038	-0,75
Alumnos nivel socioeconómico bajo	-0,020	-0,47	-0,0006	-0,11	-0,017	-0,41	-0,008	-0,15
Ambiente	0,338	12,76***	0,338	12,76***				
Satisfacción					0,429	15,54***	0,433	15,73***
R ² ajustado	0,21		0,21		0,28		0,29	
F	16,33***		14,29***		23,13***		20,59***	
N	677		677		678		678	

Nota: Variables ficticias de referencia: colegios particulares pagados, sin vocación, maestros de mayor edad, alumnos con nivel socioeconómico alto.

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

Fuente: Elaboración propia.

ne un efecto positivo y significativo sobre el desempeño sólo en el modelo que incluye la variable ambiente de trabajo.

Se concluye entonces que en Chile el desempeño está determinado por variables diferentes a las institucionales, es decir que el tipo de colegio en que trabaja el maestro no parece influir en su desempeño.

Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED)

La literatura reciente sobre la calidad de la educación destaca la importancia del uso eficiente de los recursos y la introducción de incentivos pecuniarios por desempeño. Uno de los problemas que enfrenta la evaluación de los sistemas educativos es que la calidad de la enseñanza no es directamente observable, lo cual crea problemas de asimetría de información postcontrato, específicamente para el modelo agente-principal. En este modelo, cuando un individuo (principal) encarga un trabajo a otro (agente) surgen problemas derivados de las asimetrías de información y de las diferencias que pudieran existir entre los objetivos que persiguen estos individuos (Saviedoff, 1997 y González, 1998). Una de las formas en que se han enfrentado las asimetrías de información postcontrato es a través de sistemas de incentivos que motiven a los agentes a realizar un trabajo de óptima calidad.

Se ha producido un gran debate en la literatura sobre las ventajas e inconvenientes de los incentivos en la educación, principalmente a raíz de las experiencias pasadas de pago por mérito (*merit pay*) en Estados Unidos, y la creciente frustración por el hecho de que el aumento significativo del gasto en educación que han realizado numerosos países en las últimas décadas no se ha traducido en mejoras apreciables en los sistemas educativos.

Chile es uno de los países que ha optado por introducir un sistema de estímulos monetarios a los docentes. En 1996 se implantó el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que analiza a cada uno de los establecimientos subvencionados del país y entrega una asignación monetaria a los profesores de los establecimientos mejor calificados a nivel regional (25% de la matrícula total). En esta sección se estudia el diseño del SNED y su impacto potencial en la conducta (esfuerzo y desempeño) de los maestros.

La situación del sistema educacional en Chile, así como en muchos otros países de la región, presenta características que hacen particularmente necesaria la introducción de un sistema de incentivos; allí la estructura de remuneraciones de los docentes era muy pareja y basada, hasta antes de la introducción del SNED, sólo en escalas uniformes de remuneraciones con premios a la experiencia (Mizala y Romaguera, 2000b).

Por otra parte, el análisis de los resultados de los test estandarizados de rendimiento, como es la prueba SIMCE, muestra una enorme dispersión

del rendimiento escolar entre colegios.¹⁸ Se observa que entre los colegios muy vulnerables existe una alta varianza de puntajes. Es decir, si bien hay una correlación negativa entre el índice de vulnerabilidad¹⁹ y el puntaje SIMCE (a mayor nivel de vulnerabilidad, menor es el puntaje), lo interesante de destacar es que los establecimientos muy pobres también son capaces de obtener un alto rendimiento; así pues, parece existir una dispersión de calidad significativa en el sistema escolar, más allá de las diferencias que se derivan del distinto nivel socioeconómico de los alumnos y sus familias.²⁰

En las discusiones sobre los sistemas de incentivos, la posición crítica que surge de algún segmento de los educadores, y que se refleja en las entrevistas realizadas como parte de esta investigación, es que los profesores siempre despliegan su mejor esfuerzo, y que ello justifica un nivel de remuneraciones parejo; sin embargo, hay suficiente evidencia que señala la existencia de diferencias de rendimiento entre distintos colegios que atienden a una población escolar similar en términos socioeconómicos; el gráfico que ilustra la relación entre el puntaje SIMCE y el índice de vulnerabilidad es una muestra de ello.

Estos antecedentes destacan la importancia de medir el desempeño escolar, de dotar de transparencia al sistema educativo, y de diseñar esquemas de incentivos a los profesores que estimulen la calidad de la educación.

En esta sección se describe el SNED, cómo se obtiene el índice y con base en qué criterios se seleccionan las escuelas premiadas; además se muestran algunos de los resultados de su aplicación el año 1998-1999.²¹

¹⁸ Desde 1988 se aplica la prueba SIMCE en forma alternada a los cursos 4° y 8° de enseñanza básica, y en forma más reciente al 2° año de enseñanza media. Comprende pruebas de matemáticas y castellano, y en los últimos años se han agregado pruebas de historia, geografía y ciencias naturales.

¹⁹ El índice de vulnerabilidad es calculado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y tiene un valor mínimo de 0 (ningún niño en el curso presenta problemas de vulnerabilidad) hasta 100% de vulnerabilidad, que caracteriza a los colegios muy pobres.

²⁰ Para mayores antecedentes véase Mizala y Romaguera (2002a), donde se presentan estimaciones de una función de producción educacional que tiene como variable dependiente el SIMCE y como variables independientes el índice de vulnerabilidad, el nivel socioeconómico, el tamaño del colegio y otras características del colegio y el alumno.

²¹ Aquí se presentan sólo las conclusiones que se obtuvieron de las entrevistas realizadas a directores de establecimientos y profesores, así como las de la encuesta administrada a profesores del Gran Santiago con preguntas concernientes al SNED. El análisis detallado se encuentra en Mizala y Romaguera (1999).

Se debe hacer notar que en las distintas evaluaciones que existen sobre el diseño e implantación del SNED,²² los resultados han sido en general positivos, a pesar de la reticencia que el gremio de los maestros presenta frente a temas como la evaluación docente, las pruebas estandarizadas de rendimiento y, en general, a aquellos elementos de la política educacional que implican reconocer que hay diferencias en la calidad de la enseñanza y que las remuneraciones de los maestros no deben ser parejas. Esto se refleja en las encuestas y entrevistas. Por otra parte, las distintas metodologías de análisis suministran información diferente y complementaria. Así, las encuestas tienden a mostrar una evaluación más positiva del SNED que las entrevistas, donde el entrevistado busca siempre explayarse más en lo que considera son las deficiencias del sistema. Finalmente, la opinión más positiva respecto del SNED proviene de los directores de establecimientos, pues son ellos quienes están más ligados a la administración y gestión del colegio; una opinión más crítica surge de los propios profesores, es decir, el elemento directamente evaluado por esta política educacional.

La aplicación del SNED en Chile

Como ya se ha mencionado, las políticas educacionales en Chile han tenido en los últimos años dos grandes principios orientadores: la mejora en la calidad de la educación y una mayor equidad en su distribución. Es en este contexto que el Ministerio de Educación implantó el SNED a partir de 1996.

El SNED estipula que los establecimientos cuyo desempeño ha sido calificado como excelente recibirán como incentivo una subvención mensual por alumno; dichos establecimientos se seleccionan cada dos años y representan como máximo el 25% de la matrícula regional. El 90% de los montos asignados debe destinarse directamente a los profesores del establecimiento premiado y ser distribuido de acuerdo con el número de horas cronológicas de desempeño, en tanto que el 10% restante se destina a un incentivo especial para aquellos profesores que se hubiesen destacado; la forma de distribución de este 10% la define cada establecimiento.

²² Además de las encuestas y entrevistas que forman parte de esta investigación, existen también análisis basados en encuestas y entrevistas que han sido encargados directamente por el Ministerio de Educación, y en los cuales también han participado investigadores de este proyecto. Estos análisis evalúan aspectos concretos de diseño e implantación del SNED.

El SNED introduce dos elementos adicionales muy importantes dentro del conjunto de reformas que se ha llevado a cabo desde la década de los ochenta, los cuales refuerzan los incentivos para mejorar la calidad de la educación: 1) una mejor información sobre el resultado educativo de los alumnos, y 2) un incentivo a los docentes para mejorar el resultado del proceso educativo, lo que constituye un incentivo a la oferta.

El sistema educacional chileno, luego de la reforma de los años ochenta, se dotó de un incentivo a la demanda: la elección de colegios por parte de alumnos y apoderados, asociado a la existencia de una subvención por matrícula destinada a establecimientos subvencionados públicos y privados (González, 1998). El SNED introdujo un incentivo adicional a la oferta que, asociado directamente a los docentes, es un complemento importante del actual sistema educativo. Hasta entonces el incentivo a mejorar calidad vía competencia entre colegios por captar alumnos no había sido suficiente, pues en muchos lugares (por razones de tamaño de las ciudades, accesibilidad geográfica o de otro tipo) no existen alternativas educacionales, además de que la información de que disponen los padres para elegir colegios es insuficiente, lo cual limitaba la racionalidad de sus decisiones al respecto.

Un sistema de evaluación enfrenta dos grandes desafíos de diseño: 1) establecer la manera acertada de comparar los resultados del proceso educativo entre establecimientos que atienden a una población escolar muy disímil, proveniente de distintos estratos socioeconómicos, y 2) elegir el tipo de indicadores apropiados para esta evaluación.

El SNED es un sistema de evaluación de los docentes que tiene como componente principal los resultados académicos de los alumnos, medidos a través de la prueba SIMCE. Es un sistema orientado a medir fundamentalmente los resultados del proceso educativo, si bien también integra algunos aspectos del propio proceso. Como se verá, esta forma de evaluación del desempeño va contra la tradición de la cultura docente, que ha favorecido la medición de los procesos educativos por sobre los resultados del mismo.

En la actualidad la prueba SIMCE entrega información sobre el logro académico de los alumnos; sin embargo, presenta por una parte dificultades de comparabilidad, porque los resultados están determinados en parte por factores no controlados por el establecimiento educacional, mientras que por otra adolece de sesgo de selección en la medida en que puede incentivar la discriminación de alumnos con dificultades de aprendizaje como forma de mejorar los resultados. El SNED busca corregir estas limitaciones.

Debido a las diferencias en las condiciones que enfrentan los establecimientos educacionales, las clasificaciones de establecimientos mediante las cuales se otorga la subvención por desempeño de excelencia (SNED) no se realizan directamente sobre la base de los puntajes brutos. Se busca comparar establecimientos de similares características, tanto socioeconómicas como geográficas; para ello se ensamblan *grupos homogéneos* a nivel regional caracterizados por variables socioeconómicas y geográficas similares y sólo se comparan establecimientos que pertenezcan a un mismo grupo.

En la aplicación del SNED 1998-1999, los grupos homogéneos se calcularon a nivel regional. En gran parte de las regiones del país se establecieron ocho grupos homogéneos, mientras que en las regiones más grandes este número llegó a doce.

Por otra parte, las clasificaciones no sólo se basan en el puntaje obtenido en las pruebas en un determinado momento, sino también en los incrementos de puntaje a través del tiempo; si un establecimiento tiene bajos puntajes en la prueba SIMCE en un año, pero mejora la próxima vez que se toma esta misma prueba, este esfuerzo es valorado y el establecimiento recibe un puntaje positivo.

Se arguye también que la existencia de las pruebas SIMCE incentiva la discriminación, lo cual es un problema real que enfrenta el sistema educacional chileno. Sin embargo, este problema está asociado con el hecho de que los padres puedan elegir los colegios y que los colegios puedan elegir a los estudiantes. Frente a esta realidad la alternativa no es eliminar la elección y crear un sistema de educación monopólico o eliminar la medición de la calidad de la educación. Los premios de excelencia consideran este aspecto incluyendo indicadores que miden la igualdad de oportunidades en cada establecimiento, información que es recogida a nivel descentralizado por los Departamentos Provinciales de Educación. Aquellos establecimientos educacionales que discriminan en contra de alumnos con menor desempeño relativo ven reducido su puntaje en el SNED, así como su posibilidad de ser premiados.

Asimismo, es importante puntualizar que si bien el SNED tiene un énfasis en indicadores de resultados, como lo son las pruebas SIMCE, también incluye elementos relacionados con los procesos educativos relevantes para mejorar la calidad de la educación. En el Cuadro 2.19 se presentan los factores e indicadores utilizados en el cálculo del índice del SNED para cada colegio; sobre la base de este índice se ordenan y premian los establecimientos.

Cuadro 2.19. Factores e indicadores del SNED 1998-1999

Factor (ponderador)	Indicador
Efectividad (37%)	- Promedio SIMCE (castellano y matemáticas)
Superación (28%)	- Diferencia promedio SIMCE
Iniciativa (6%)	- Constitución consejo de profesores - Participación reuniones microcentros - Desarrollo de actividades técnico-pedagógicas grupales - Constitución centro de alumnos - Existencia proyecto educacional - Desarrollo de talleres docentes
Mejoramiento de las condiciones de trabajo (2%)	- Planta docente completa - Reemplazo profesores ausentes
Igualdad de oportunidades (22%)	- Tasa de retención de alumnos - Tasa de aprobación de alumnos - Grupos diferenciales en funcionamiento - Proyectos de integración en desarrollo - Inexistencia de prácticas discriminatorias
Integración de profesores y apoderados (5%)	- Aceptación de la labor educacional de padres, apoderados y alumnos - Constitución centro de padres y apoderados

Nota: Existen indicadores particulares para los establecimientos de educación especial, que son aquellos que atienden niños con diferentes tipos de discapacidades y que no fueron incluidos en este cuadro.

Fuente: Ministerio de Educación.

En el SNED 1996-1997 se premiaron 2.274 establecimientos educacionales subvencionados del país en los que laboran más de 30.600 docentes, con una matrícula de 733.610 alumnos. Por su parte, en el SNED 1998-1999 recibieron este premio de excelencia 1.800 establecimientos, lo que beneficia a alrededor de 31.000 docentes. El SNED que rigió el año 1997-1998 consideró una subvención de excelencia por alumno de \$751, para lo cual contó con un presupuesto de \$6.493 millones; es decir, el premio corresponde a un monto anual estimado por docente de \$207.000 (aproximadamente US\$430).

Un elemento que es necesario resaltar es que los resultados del SNED 1997-1998 no beneficiaron ni perjudicaron a ningún tipo particular de esta-

blecimiento educacional, especialmente si se considera que tanto los establecimientos municipalizados como particulares subvencionados fueron evaluados con los mismos indicadores; en ese sentido los resultados fueron equitativos.

El Cuadro 2.20 muestra el porcentaje de establecimientos premiados a nivel regional, de acuerdo con su dependencia, así como la distribución por dependencia de los establecimientos educacionales.

Se puede concluir que el SNED ha premiado tanto a colegios municipalizados como a particulares subvencionados, y la proporción en que estos son premiados corresponde a la participación que los distintos tipos de establecimientos tienen en cada una de las regiones; esto quiere decir que las regiones en que se premia un porcentaje menor de establecimientos municipalizados son precisamente aquellas en que este tipo de escuelas tiene una menor participación.

Evaluación del SNED con base en encuestas y entrevistas

La experiencia de aplicación del SNED en Chile es inédita e interesante de evaluar. Existen pocas experiencias de sistemas de evaluación e incentivos de esta envergadura a nivel internacional. Por otra parte, los fundamentos sobre los cuales se ha diseñado el SNED responden a la preocupación por promover políticas educacionales que otorguen un papel más importante a la información, así como a la introducción de rendición de cuentas y de mecanismos de incentivos adecuados en el sistema escolar. La experiencia del SNED también es ilustrativa en relación con los aspectos de diseño e implantación práctica que estos esquemas presentan.

La primera experiencia de aplicación del SNED corresponde al período 1996-1997; luego se aplicó para el período 1998-1999, cuando su diseño experimentó algunas modificaciones, y en la actualidad se está desarrollando su tercera aplicación, para el período 2000-2001. Se han realizado las primeras evaluaciones de este instrumento, y la presente investigación contribuye a ellas a través de entrevistas y encuestas a profesores y directores de establecimientos escolares.

Estos resultados muestran que si bien en las entrevistas y encuestas quedan en evidencia elementos de lo que se puede denominar “la cultura tradicional docente” que van en abierta oposición a estos esquemas de evaluación e incentivos, gran parte de las políticas educacionales en aplicación

**Cuadro 2.20. Establecimientos premiados en el SNED 1998-1999
(en porcentaje)**

Región	Establecimientos premiados		Distribución de establecimientos por regiones	
	Municipalizados	Particulares subvencionados	Municipalizados	Particulares subvencionados
I	64,3	35,7	69,1	30,9
II	62,2	37,8	73,8	26,3
III	72,0	28,0	83,1	16,9
IV	82,7	17,3	78,1	21,9
V	56,4	43,6	64,4	35,6
VI	80,4	19,6	84,5	15,5
VII	79,7	20,3	87,1	12,9
VIII	77,4	22,6	80,7	19,3
IX	66,4	33,6	56,7	43,3
X	77,9	22,1	78,4	21,6
XI	66,7	33,3	78,6	21,4
XII	73,7	26,3	82,5	17,5
RM	42,4	57,6	45,5	54,5
Total	67,5	32,5	69,1	30,9

Fuente: Ministerio de Educación.

en Chile, y el SNED en particular, han ido generando crecientes grados de consenso entre los actores del sistema educacional. Por supuesto que aún queda mucho por avanzar y mejorar. Entre los aspectos más deficientes en relación con el SNED que todavía quedan por subsanar se destaca el bajo grado de conocimiento público del sistema, lo cual obviamente atenta contra su eficacia. A continuación se resumen sus principales resultados:

- Existen diferencias significativas en la calidad del proceso educativo; un indicador de ello es la enorme dispersión de los puntajes SIMCE para establecimientos con similares niveles del índice de vulnerabilidad, que es una variable sustituta de pobreza del establecimiento.

- Hay resistencia de parte de los profesores a aceptar los desniveles existentes de calidad en el sistema educativo chileno; ello es particularmente evidente en las entrevistas realizadas.
- La autoevaluación que realizan los docentes de la calidad de los procesos de enseñanza en sus establecimientos tiende a ser autocomplaciente. Gran parte de los maestros califica el nivel educativo de su establecimiento como bueno o superior en las encuestas, incluso en aquellos establecimientos que no han obtenido el premio del SNED.
- Hay una creciente aceptación por parte de los docentes en relación con las prácticas de evaluación estandarizadas a nivel nacional; lo mismo con respecto al hecho de que las remuneraciones estén ligadas a esta evaluación.
- Sin embargo, hay resistencia por parte de los docentes a que las evaluaciones se basen exclusivamente en el rendimiento académico del alumno, si bien paradójicamente los resultados de la prueba SIMCE son muchas veces utilizados por los directores y por los propios educadores para evaluar el nivel de excelencia de un establecimiento.
- Hay crecientes grados de acuerdo entre la profesión docente en Chile sobre otros temas de la política educacional que son discutidos a nivel internacional, como es el de las ventajas de un sistema de elección de colegios por parte de padres y apoderados. Las encuestas realizadas indican con claridad que los profesores perciben como altamente ventajosa la existencia de alternativas de elección de colegios.
- Además del tópico de la elección de plantel, los maestros también muestran una mayor apertura hacia temas como la información, la evaluación y los incentivos. Esta mayor apertura es un aspecto muy positivo de la experiencia educacional chilena. Parte de esta apreciación positiva se puede derivar de que, más allá de las críticas que existen sobre aspectos de recursos y remuneraciones, hay un reconocimiento de los docentes de los esfuerzos que los últimos gobiernos han realizado a nivel educacional (educación básica y media).
- En el caso del SNED, una parte importante de su evaluación positiva surge del hecho de que el proceso de diseño e implantación ha sido evaluado por los actores como serio y responsable, si bien algunos de sus aspectos parecen complejos. Asimismo hay acuerdo

sobre los resultados del SNED. La experiencia chilena muestra que para que un sistema de evaluación se consolide, sus resultados deben aparecer como “justos” a los ojos de los distintos actores involucrados. Errores en el diseño o aplicación que conduzcan a fallas en la asignación de los premios tienen un efecto particularmente adverso en la aceptación y validación del sistema.

- La experiencia de aplicación del SNED en dos períodos muestra la importancia de no cometer errores; temas relacionados con la manera de comparar, con los factores e indicadores a considerar, los ponderadores adecuados, la forma de integrar variables que miden aspectos distintos del proceso educativo y que involucran escalas de medición diferentes, etc., son aspectos técnicos que requieren de estudio y análisis.
- En las encuestas, los directores de planteles evaluaron como positiva la metodología de grupos homogéneos. También existe acuerdo sobre la trascendencia que deben tener los factores de efectividad y superación, y hay una mayor controversia en torno a la importancia de garantizar la igualdad de oportunidades y a cómo medirla (Cuadro 2.19).
- En definitiva, para la consolidación de un esquema de evaluación e incentivos es muy importante que estos sean grupales, a nivel de establecimiento escolar, y que los colegios premiados sean percibidos por el conjunto de la comunidad educativa como planteles de excelencia.

Conclusiones

Las principales conclusiones que se desprenden del estudio son las siguientes:

Proceso de descentralización del sistema educativo chileno e introducción de elementos de mercado a través de la elección de colegios. Los maestros en general aceptan que tanto la posibilidad de elegir entre los diversos planteles como la coexistencia de colegios públicos y privados operan en beneficio del sistema educacional.²³ Sin embargo, esta opinión positiva sólo se ha

²³ Un 97% de los entrevistados señaló que es positivo que los padres puedan elegir el colegio de sus hijos y un 85% consideró positivo que esta elección se dé entre colegios particulares subvencionados y municipalizados.

configurado en los últimos años y difiere de la visión más tradicional de los educadores sobre el sistema educativo. Hay indicios de que la demanda educacional está actuando efectivamente como un factor que disciplina la gestión educativa²⁴, lo cual se manifiesta con mayor fuerza en los directores de los establecimientos que en los profesores.

Asimismo, hay manifestaciones claras de descentralización en la toma de decisiones en el sistema educativo, a saber: cada colegio privado ha ido creando un sistema propio de selección de docentes; la postulación a los colegios municipalizados se realiza a nivel comunal, y no nacional; se ha fortalecido la figura del director del establecimiento como principal, en detrimento de autoridades comunales o del Ministerio de Educación; los consejos de docentes de cada establecimiento pueden tomar autónomamente decisiones técnico-pedagógicas.

Proceso de modernización y reforma del sistema educativo en la década de los años noventa. Este proceso ha implicado cambios y exigencias hacia los docentes, cuyas diversas posiciones al respecto se han manifestado como diferencias entre los distintos tipos de colegios. Los maestros de los planteles privados aceptan en mayor medida que los municipalizados la evaluación del desempeño tanto colectivo (SNED) como individual. Sin embargo, en general se observa un alto grado de aceptación sobre este tema, pese a ser nuevo y percibido como contrario a la cultura tradicional docente. Asimismo se aprecia un gran consenso acerca de la necesidad de perfeccionamiento, probablemente debido a la exigencia que impone la reforma curricular en marcha.

Aspectos vocacionales, motivacionales, y respecto de la percepción de los deberes del maestro y sus contratos laborales. Es necesario destacar que se observan menos diferencias que las esperadas entre los maestros que laboran en distintos tipos de establecimientos, lo que se puede explicar por la existencia de una cultura docente muy arraigada, transversal a la clase de planteles en que trabajan. No obstante, sí hay diferencias en relación con el grado de formalidad y el cumplimiento de normas o clima disciplinario, que es más acentuado entre los maestros de establecimientos particulares pagados

²⁴ Tanto en las entrevistas como en las encuestas se manifiesta la preocupación de la dirección de los establecimientos por su prestigio; un 82% de los encuestados respondió que la dirección está preocupada por las matrículas del próximo año.

y menor entre los municipalizados. Por otra parte, los docentes de los establecimientos municipalizados perciben un mayor número de principales que el resto, y si bien en general los principales más importantes son los directores, en el caso de los planteles particulares pagados tienen mayor importancia relativa los técnicos. Finalmente, aunque hay un creciente grado de aceptación de los elementos centrales del sistema educativo chileno como son la descentralización y el papel que cumple el mercado, este es mayor entre los maestros que laboran en establecimientos particulares que entre quienes lo hacen en los municipalizados. Es interesante resaltar que el desempeño de los maestros depende de su nivel de escolaridad, su satisfacción con la profesión y el ambiente laboral, pero no del tipo de establecimiento educacional en que trabajan ni de los salarios que perciben. De la misma manera, la insatisfacción con la profesión es una variable mucho más importante que el salario para explicar la idea de abandonar la carrera docente.

Remuneraciones. Este es un tópico importante que se relaciona tanto con la motivación como con la evaluación, además de que permea el discurso de los docentes. En el estudio se lo ha analizado desde el punto de vista de los contratos y de los incentivos generados. Analíticamente no se observa que las remuneraciones cumplan la función de un precio que responda a la escasez y que incentive el desempeño, a pesar de todo lo que se ha avanzado en términos de constituir un mercado.²⁵

En este sentido, el perfeccionamiento de los maestros constituye una inversión en capital humano general desde el punto de vista de cada sostenedor individual, por lo que uno de los efectos predecibles de la descentralización del sistema podría ser la disminución de la inversión en capital humano de los docentes. Cuando el capital humano tiene estas características, la capacitación depende de los incentivos de los trabajadores a invertir en su propia capacitación; es así como la estructura salarial debería incentivar el perfeccionamiento docente. El Estatuto Docente previó este problema pero con un diseño incorrecto, ya que los docentes tienen incentivos para perfeccionarse porque esto les da derecho casi automático a perci-

²⁵ Cabe notar que casi un 50% de la matrícula escolar se concentra en establecimientos privados que se rigen por el Código Laboral que regula las relaciones de trabajo en el sector privado, con la excepción de un salario mínimo especial (más elevado) para los docentes.

bir mayores remuneraciones, independientemente de la relevancia y pertinencia de la capacitación, y de la capacidad de pago del sostenedor.

El único componente importante de salario variable está asociado con el premio del SNED –aunque hay una queja de parte de los profesores por su monto reducido– y en este sentido la aceptación del sistema implica un avance en el proceso de asumir que las remuneraciones no pueden ser parejas. El SNED es una experiencia interesante de evaluación asociada con los incentivos que cubre a todos los establecimientos subvencionados del país. La percepción acerca del SNED es positiva, particularmente en el caso de los directores de establecimientos, aunque todavía es poco conocido para el conjunto de los docentes.

En relación con el nivel de las remuneraciones docentes se constata un notable crecimiento en los últimos años, a pesar de lo cual aún persiste el discurso acerca de que las remuneraciones desmotivan a los profesores a permanecer en la docencia y a los estudiantes a ingresar a la carrera de pedagogía. Esto muestra la necesidad de plantear incentivos para mejorar la calidad de los estudiantes que ingresan a la carrera de pedagogía. Si bien se están tomando algunas medidas en este sentido, es difícil que se produzca una mejora importante en el tipo de estudiante sin un cambio en el sistema de remuneraciones.

Tensión entre un discurso político que busca limitar la discrecionalidad de los alcaldes y directores de establecimientos y el énfasis técnico en la autonomía que significa la libertad para administrar. En el sector municipalizado, con el fin de evitar la discrecionalidad, se han normado en exceso las prácticas, lo cual ha terminado limitando la posibilidad de tener una gestión eficiente, al tiempo que ha disminuido las atribuciones y la capacidad de acción del principal. Por ejemplo, la supresión de horas (que puede ser parcial) está muy normada en la ley para el sector municipal. Primero se deben suprimir los maestros contratados, luego los peor calificados y, a igualdad de condiciones, se debe ofrecer la posibilidad de renuncia voluntaria, todo con derecho a indemnización.

En conclusión, la evaluación de los distintos aspectos de la política educacional chilena que aquí se han tocado muestra que hay avances en muchos sentidos y que se requiere una cuidadosa mezcla entre lo que podríamos llamar *incentivos* y *entusiasmo*. Por una parte, están los incentivos de mercado a través de la demanda por educación, a lo cual se ha sumado recientemente el incentivo del SNED, que opera por el lado de la oferta edu-

cativa. La experiencia chilena muestra que la aceptación de estos elementos es un proceso lento que efectivamente ha producido cambios en la cultura tradicional de los docentes. Por otra parte está la necesidad de entusiasmar a los docentes con las reformas en marcha, lo que no se consigue sólo a través de incentivos (pecuniarios y no pecuniarios); se logra también apelando a los elementos que precisamente los maestros y los estudiantes de pedagogía resaltan en las encuestas: su capacidad de compromiso, su vocación y su función como formadores de las próximas generaciones. Prueba de ello es que la variable más importante para determinar su opción por la docencia es la vocación en el caso de los estudiantes de pedagogía, cosa que no se aprecia en estudiantes de carreras similares.

Es importante puntualizar que quien diseñe y ejecute la política educacional debe mantener un equilibrio entre incentivar y apelar al compromiso. El equilibrio entre ambos es clave para que los docentes se pongan a la cabeza de los procesos de reforma que se requieren para mejorar la calidad educativa de América Latina y el Caribe.

Página en blanco a propósito

Guatemala: una carrera todavía prestigiosa

Jorge Lavarreda¹

Los docentes en el contexto de la política educativa

En el Programa de Gobierno de Guatemala 1996-2000 se incluyó la realización de una reforma educativa en aras de mejorar la calidad de la enseñanza. Sobre el tema de los maestros, el programa de gobierno señala que “se buscará elevar la calificación profesional del magisterio y mejorar su situación económica y social, para que cuente con los incentivos y condiciones necesarios para realizar una tarea más eficiente”.

En diciembre de 1996 el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) suscribieron el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz. En abril de 1997 se integró, e inició su funcionamiento, la Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE).²

En julio de 1998, la COPARE presentó el documento titulado *Diseño de reforma educativa*, en cuyo capítulo IV, “Políticas y estrategias de la reforma educativa”, se dedica una sección al área de recursos humanos. El diseño de la COPARE se desarrolla en tres etapas: la primera a concluir en 2000; la segunda, en 2004, y la tercera, en 2008. Entre las varias subcomisiones designadas para avanzar la reforma, a la de recursos humanos le correspondió directamente tocar temas relacionados con los docentes.

¹ El autor es investigador del Centro de Investigaciones Económicas (CIEN) de Guatemala.

² La Comisión Paritaria de Reforma Educativa fue constituida por el Acuerdo Gubernativo N° 262-97, en el que se establece que el objeto de la comisión es “diseñar una reforma del sistema educativo en la que deberá considerarse lo que al respecto contemplan los Acuerdos de Paz, particularmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, numeral III, DERECHOS CULTURALES; literal G, REFORMA EDUCATIVA, numeral 2”.

Es en este contexto en el que se enmarca el presente capítulo sobre la reforma educativa en Guatemala, con el cual se intenta hacer un aporte a la discusión de las políticas para mejorar la calidad y el desempeño de los docentes a nivel regional. En primer lugar se describe el sistema educativo guatemalteco y, dentro de él, al magisterio, sus actores –presentes y potenciales– y su desempeño, así como los incentivos que les ofrece el sistema educativo. Para ello se analizó la legislación del país en lo referente a la docencia, se entrevistó a los distintos integrantes del sistema educativo, y se encuestó a 689 maestros activos, 112 directores de escuela (de los establecimientos educativos a los que pertenecían los profesores entrevistados), 111 estudiantes de docencia, 102 estudiantes de otras carreras (grupo de comparación de los estudiantes de docencia) y 310 profesionales activos de otras carreras (grupo de comparación de los maestros activos).

Dentro del marco normativo se analizan los contratos de trabajo de los maestros. Luego se elabora el perfil de los estudiantes de docencia y de los maestros activos, y se estudia el comportamiento y las percepciones de los profesores desde el punto de vista de los incentivos que estos tienen en su trabajo. La fuente principal de información para esta investigación ha sido un cuestionario presentado a docentes y estudiantes de docencia, común a todos los estudios nacionales contenidos en este volumen. Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo y se hacen algunas recomendaciones generales.

El sistema educativo en Guatemala

Los sectores público y privado

Corresponde al Ministerio de Educación la aplicación del régimen jurídico concerniente a la prestación de servicios educativos. Para ello tiene a su cargo la formulación y gestión de la política educativa, velando por la calidad y la cobertura de los servicios, tanto públicos como privados. Igualmente coordina y supervisa el adecuado funcionamiento de los sistemas de alfabetización, planificación educativa, investigación, evaluación, capacitación de docentes y personal magisterial, y educación intercultural.

En Guatemala la educación es impartida por los sectores público y privado. El primero lo hace a través del sistema tradicional, compuesto por las escuelas oficiales del Ministerio de Educación, las escuelas del Programa

Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), los institutos básicos por cooperativa y las escuelas municipales. El segundo lo hace a través de planteles particulares.

De acuerdo con la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), para mayo de 1999 el Ministerio de Educación contaba con 70.040 puestos ocupados: 3.944 trabajadores administrativos y de apoyo y 66.096 docentes.³ Según el *Anuario Estadístico de la Educación* (Cuadro 3.1), en 1997 funcionaban 6.219 establecimientos de educación preprimaria, 1.903 del sector privado y 4.316 del sector público (aquí se incluyen los institutos por cooperativa y las escuelas municipales); 13.030 establecimientos de educación primaria, 10.243 del sector público (incluyendo escuelas municipales) y 2.787 del sector privado; 2.003 planteles de ciclo básico, 666 del sector público

Cuadro 3.1. Número de establecimientos por nivel y sector educativo, 1997

Nivel	Sector público: sistema tradicional	Sector privado	Sector público: escuelas municipales	Sector público: institutos por cooperativa	Sector público: PRONADE ¹	Total por nivel
Preprimaria bilingüe	2.103	494	7	0		2.604
Preprimaria párvulos	2.213	1.409	9	0		3.631
Primaria	10.243	2.787	119	0	892	13.149
Primaria para adultos	135	75	0	0		210
Nivel básico	232	1.337	5	429		2.003
Nivel diversificado	134	980	3	4		1.121
Total por sector	15.060	7.082	143	434		22.718

¹ Número de maestros por aula.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (1999).

³ Datos proporcionados por ONSEC, julio de 1999.

(434 institutos por cooperativa) y 1.337 del sector privado; y 1.114 establecimientos que ofrecían educación de ciclo diversificado, 134 del sector público y 980 del sector privado. En total, en 1997 funcionaban en Guatemala 22.366 establecimientos educativos, de los cuales 7.007 (cerca del 31% del total) pertenecían al sector privado.

Es fácil observar que la cobertura del sistema educativo público es insuficiente (CIEN, 1998). La calidad también ha sido baja. Como se puede ver en el Cuadro 3.2, las tasas de deserción y repetición son relativamente altas, mientras que las tasas de promoción son relativamente bajas (CIEN, 1998).

El Programa de Modernización del Ministerio de Educación comenzó a implantarse en 1996. Sus principales objetivos son descentralizar y desconcentrar las funciones, mejorar la eficiencia de la prestación de los servicios y fomentar la participación comunitaria. En 1996 se crearon las Direcciones Departamentales para transferirles actividades realizadas en el nivel central por el propio Ministerio. Estas entidades podrían considerarse como un mecanismo de desconcentración, aunque sólo geográfica, pues no poseen poder de decisión sobre aspectos administrativos y/o financieros (CIEN, 1998).

Dadas las limitaciones presupuestarias del Ministerio de Educación, existen municipalidades que se encargan de contratar a un maestro y pagarle su salario para que atienda a una comunidad necesitada de su jurisdicción. Tanto el maestro como la escuela forman parte del sistema tradicional del sector público.

Cuadro 3.2. Indicadores de eficiencia interna, 1997

Nivel	No promovidos (%)	Deserción (%)	Promoción (%)
Preprimario	10,18	8,72	89,92
Primario	18,09	8,10	81,91
Básico	53,17	6,33	46,83
Diversificado	37,51	5,62	61,30

Fuente: Ministerio de Educación (1999).

Además, como un instrumento para ampliar la cobertura educativa en el país –sobre todo en regiones que carecen de ella– y mejorar la calidad de los servicios, se creó el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), el cual cuenta con la participación activa de los padres de familia. La misión del PRONADE es apoyar la organización y funcionamiento de escuelas autogestionadas en zonas rurales que carezcan de atención educativa. En cumplimiento de su misión, el programa aplica una estrategia administrativa y financiera basada en la descentralización, apoyándose en las llamadas Instituciones de Servicios Educativos (ISES). Esto con el propósito de identificar, organizar, capacitar y orientar a los padres de familia y miembros de la comunidad en la conformación de los Comités Educativos (COEDUCAS) que tienen a su cargo la administración de las escuelas (CIEN, 1999).

En enero de 1999, el total de niños atendidos por el PRONADE era de 179.442,⁴ superando la meta de 150.000 escolares planteada inicialmente. El PRONADE se ha orientado hacia 17 departamentos del país donde, de acuerdo con la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN), se concentra el mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Cobertura del PRONADE

Año	Convenios con COEDUCA	Niños atendidos¹ (acumulado)	Niños en aula (acumulado)	Docentes	ISE participantes	Deptos. atendidos
1995	45	2.902	2.790	82	1	1
1996	327	67.734	27.730	808	6	13
1997	892	118.392	64.266	1.635	15	15
1998	1.990	179.442	132.927	3.769	24	20

¹ Total de niños que cubre el PRONADE en las distintas etapas del proceso (asignados, identificados, verificados, en transición, en absorción y en aula/con convenio).

Fuente: PRONADE. 1995: FIS; 1996: al 20 de diciembre de 1996; 1997: al 9 de enero de 1998; 1998: al 25 de enero de 1999.

⁴ Cobertura por departamento. Datos estadísticos de PRONADE, 25 de enero de 1999.

Por otro lado están los Institutos de Educación Básica por el Sistema de Cooperativas de Enseñanza, cuya finalidad es contribuir a la formación integral de los guatemaltecos en las áreas y niveles gestionados por el Ministerio de Educación. Estos también se rigen por lo establecido en la Ley de Educación Nacional, y por los principios y doctrina del sistema cooperativo. Su financiamiento es tripartito: padres de familia, la municipalidad correspondiente y el Ministerio de Educación. En 1997 habían sido autorizados más de 434 institutos por cooperativa, los cuales atendían aproximadamente el 22% de la población inscrita en el sector público (CIEN, 1997).

Por su parte el sector privado atiende en total cerca de la tercera parte de la demanda educativa del país (considerando todos los niveles); esto sin tomar en consideración su participación en programas de ampliación de cobertura a través de entidades privadas sin fines de lucro (ONG).

Los maestros

De acuerdo con el *Anuario Estadístico de la Educación* de 1997 (Ministerio de Educación, 1999), ese año laboraban 78.346 maestros en el sistema educativo nacional (79.981 incluyendo a los maestros contratados por los COEDUCAS del PRONADE) (Cuadro 3.4).

En cuanto a la calidad de la docencia, hasta hace poco en Guatemala no se había realizado un estudio a nivel nacional respecto al desempeño de los maestros. Los supervisores de educación tampoco dedicaban esfuerzos a evaluar la calidad de las clases que los docentes imparten.⁵ Únicamente intervenían cuando las comunidades presentaban formalmente sus quejas en contra de un maestro ante la Dirección Departamental de Educación correspondiente.⁶

Para elevar la calidad del magisterio, desde 1996 el Ministerio de Educación ha venido realizando dos programas cuyo objeto es actualizar a los docentes en diversas áreas y contribuir al mejoramiento de la calidad de las

⁵ De acuerdo con la Ley de Educación Nacional, la supervisión educativa es una función técnico-administrativa que incluye acciones de asesoría, orientación, seguimiento, coordinación y evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje en el sistema educativo nacional. Entre sus finalidades está mejorar la calidad educativa (artículos 72, 73 y 74 de la Ley de Educación Nacional).

⁶ Información proporcionada por la Licenciada Evelyn de Segura, coordinadora de la Reforma a la Educación Básica del Ministerio de Educación.

Cuadro 3.4. Número de maestros por nivel y sector educativo, 1997

Nivel	Sector público: sistema tradicional	Sector privado	Sector público: escuelas municipales	Sector público: institutos por cooperativa	Sector público: PRONADE	Total por nivel
Preprimaria bilingüe	1.250	111	0	0	0	1.361
Preprimaria párvulos	2.245	3.774	0	0	0	6.019
Primaria	33.566	11.328	0	0	1.635	46.529
Primaria escuelas municipales	0	0	116	0	0	116
Primaria para adultos	628	172	0	0	0	800
Nivel básico	3.436	9.700	0	0	0	13.136
Nivel básico por cooperativa	0	0	0	2.782	0	2.782
Nivel diversificado	1.551	7.687	0	0	0	9.238
Total por sector	42.676	32.772	116	2.782	1.635	79.981

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (1999).

clases. Por un lado se cuenta con los “círculos de calidad”, que son talleres de trabajo periódicos (mensuales o semestrales) en los que participan maestros del sector público de los niveles preprimario y primario. Estos se imparten durante el período de clases, por lo que la asistencia es obligatoria. Para evaluar si la información y capacitación que se desarrolla a través de los círculos de calidad es utilizada por el maestro en el aula, el Ministerio de Educación cuenta con capacitadores técnico-administrativos (CTA), quienes deben observar las clases que da el profesor. La información recabada se remite directamente al Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular (SIMAC) del Ministerio, el cual se encarga de analizarla. El SIMAC remunera a los CTA por aula observada.

En junio de 1999 se realizó por primera vez la evaluación de la calidad de las clases que imparten los maestros del sector público, con excepción de las aulas del PRONADE. Luego de esta primera visita, el SIMAC debería darle seguimiento a los maestros evaluados. Esta medida tiene por objeto incentivar a los maestros a mejorar sus clases.⁷

⁷ Entrevista con la licenciada María Esther de Morales, Directora de SIMAC. Julio de 1999.

Otro mecanismo de medición de la calidad es el Programa de Jornadas de Actualización, las cuales se realizan con los docentes de educación media según la región y el área pedagógica que cubren. Este programa no se encuentra debidamente regulado, pero la asistencia es obligatoria, pues se imparte durante el horario escolar.⁸ Aun cuando el Ministerio ha hecho esfuerzos por introducir la evaluación del desempeño de los maestros, esta ha sido cuestionada por representantes del magisterio nacional, dado que se trata de una medida que permitiría al organismo proceder al despido de maestros.⁹

La calidad de los maestros también se mide a través del éxito del alumno mediante el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE). Se trata de evaluaciones periódicas del rendimiento académico de los estudiantes de tercero y sexto grados de primaria y tercero de básico en escuelas rurales y urbanas, tanto oficiales como privadas.

Regulación laboral del magisterio guatemalteco

Las relaciones laborales del magisterio nacional se encuentran reguladas por normas generales como las registradas en la Constitución Política de la República y las de servicio civil, y por otras propias del sector como son las contenidas en el *Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado*, específicamente las pertinentes al capítulo titulado De la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional. Las relaciones laborales del sector privado se rigen por el contrato de trabajo, los pactos de condiciones de trabajo y las normas contenidas en la Constitución Política de la República y el Código de Trabajo. También es aplicable a ambos sectores lo que para cada caso establece la Ley de Educación Nacional y demás normas que dicte el Ministerio de Educación.

De acuerdo con la Ley de Educación Nacional, el Estado tiene la obligación de promover la dignificación y superación efectiva del magisterio

⁸ Si bien estos programas no han sido evaluados, al momento de realizar esta investigación hacían parte de los proyectos del Ministerio de Educación. Entrevista con la licenciada Cinthya del Águila, Viceministra de Educación. Mayo de 1999.

⁹ Entrevista con la licenciada Cinthya del Águila, Viceministra de Educación. Mayo de 1999.

nacional.¹⁰ La misma ley establece los derechos y obligaciones de los educadores. Son *obligaciones* de los maestros ser orientadores para la educación; participar activamente en el proceso educativo; actualizar los contenidos de las materias que imparten y la metodología educativa que utilizan; y participar en actividades de actualización y capacitación pedagógica. Son *derechos* de los maestros ejercer la libertad de enseñanza y criterio docente; gozar de los derechos establecidos en las leyes laborales del país, la Constitución Política de la República y en convenios internacionales; gozar de los beneficios económicos y sociales otorgados por el Estado;¹¹ gozar de inamovilidad en su cargo;¹² y optar por becas para su superación profesional. Los derechos y obligaciones que establece la Ley de Educación Nacional son aplicables a los maestros tanto del sector público como del privado.

El capítulo atinente a la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional establece la catalogación de magisterio, entendida como la clasificación valorativa de las personas que se dedican a la enseñanza y de aquellas que, con título docente, presten servicios en cargos dependientes del Ministerio de Educación y llenen los requisitos especificados por la ley.¹³ La catalogación tiene por objeto normar y mejorar la docencia nacional, y propiciar la superación del magisterio guatemalteco, así como darle ordenamiento y estabilidad a sus miembros y promover su tecnificación profesional, perfeccionamiento cultural y dignificación socioeconómica.

Existen seis clases de catalogación magisterial, de las cuales depende el salario a percibir (Cuadro 3.5). Así, la normativa establece la clasificación del magisterio en niveles o áreas de trabajo (preprimaria, primaria, básico, diversificado) y las calidades profesionales para ocupar los puestos (estu-

¹⁰ Artículo 33, inciso (g) de la Ley de Educación Nacional.

¹¹ En cuanto a los maestros que laboran en el sector privado, estos pueden gozar de los beneficios que se obtienen a través del escalafón magisterial en la medida en que mantengan actualizados sus datos, cumplan con los requisitos que exige la ley ante la Junta Calificadora de Personal, y presten en algún momento sus servicios en el sector público. Entrevista al licenciado Heriberto Hernández de la Junta Calificadora de Personal. Mayo de 1999.

¹² Si bien es un derecho que reconoce la legislación para el magisterio nacional sin distinción, la inamovilidad no es una característica de la relación laboral en el sector privado. Entrevista con el licenciado Heriberto Hernández, Junta Calificadora de Personal. Mayo de 1999.

¹³ Artículo 2 del Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.

Cuadro 3.5. Salario mensual del magisterio nacional, 1976-99
(cifras en quetzales corrientes)

Nivel educativo	1976 /85	1986	1987	1988	1989 /90	1991	1992	1993 /95	1996	1997	1998	1999
Educación preprimaria	140,00	190,00	240,00	315,00	340,00	440,00	600,00	700,00	985,00	1.084,00	1.182,00	1.382,00
Educación primaria	140,00	190,00	240,00	315,00	340,00	440,00	600,00	700,00	985,00	1.084,00	1.182,00	1.382,00
Maestro especial educación rural	116,00	166,00	215,00	290,00	315,00	415,00	575,00	675,00	960,00	1.056,00	1.152,00	1.352,00
Maestro empírico	103,00	153,00	200,00	275,00	300,00	400,00	560,00	660,00	945,00	1.040,00	1.135,00	1.335,00
Maestro de educación física y estética	32,00	40,00	51,66	64,10	68,30	85,00	114,00	130,65	178,15	196,00	213,75	247,15
Secundaria y normal vocacional y técnica (Catedrático especializado tiempo completo: 30 períodos)	210,00	260,00	310,00	385,00	410,00	510,00	684,00	784,00	1.069,00	1.176,00	1.283,00	1.483,00
Secundaria y normal vocacional y técnica (Catedrático especializado por período)	7,00	8,67	10,33	12,83	13,66	17,00	55,80	26,13	35,63	39,20	42,75	49,43

Fuente: ONSEC (julio de 1999).

dios, cursos recibidos, actividades extracurriculares) dependiendo del nivel educativo o área de trabajo en la que se desempeña. Regula también el procedimiento que debe seguirse ante la Junta Calificadora de Personal (JCP) para que los maestros puedan ascender en el escalafón o catalogación, de acuerdo con la evaluación de sus servicios.¹⁴

¹⁴ La evaluación que realiza la JCP consiste en verificar que los documentos que presente el maestro tengan alguna validez a efecto de poder tomarlos en cuenta. Con los documentos que presenten los maestros y los que obtenga la Junta a través de los directores del establecimiento y de la Dirección Departamental respectiva se forma un expediente para cada docente. La JCP no evalúa la calidad profesional del maestro.

Contratación en el sector público

La contratación, remuneración, traslado y despido/retiro del docente del sector público se rige por la Constitución Política de la República, la Ley de Educación Nacional, la Ley de Servicio Civil y el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional.

No se dispone de incentivos salariales para los maestros con un mejor desempeño, ni ha existido, como se dijo, una evaluación periódica del mismo. Tampoco se han dispuesto sanciones para los docentes que no cumplan con sus obligaciones. Así, sea cual fuere el desempeño, el salario es el mismo para maestros en puestos de igual categoría y en iguales condiciones. Una de las razones para que se dé este trato indiferenciado es la ausencia de registros estadísticos de las faltas que cometen los maestros en la Dirección Técnica de Personal del Ministerio o en la Junta Calificadora de Personal.¹⁵ Aun cuando se cuente con un récord por maestro en relación con las faltas que se le imputen y las sanciones que se le apliquen, persiste el problema relativo al procedimiento que establece la Ley de Servicio Civil para el despido o promoción de un empleado público, según el cual su promoción depende de los méritos acumulados para acceder al siguiente nivel del escalafón sin tomar en cuenta las faltas que se le atribuyan. En cuanto al despido, de acuerdo con la ley existe inamovilidad en el puesto y aquél debe estar plenamente justificado. Los maestros pueden impugnar la resolución que decide su despido y exigir su reinstalación en el puesto o una indemnización.

Mecanismos de ingreso a la carrera docente

En el sector público se han diferenciado las normas y procedimientos en la contratación de maestros, dependiendo de si estos imparten cursos en los niveles de preprimaria y primaria, o en los ciclos básico y diversificado.

¹⁵ Ni en la Dirección Técnica de Personal del Ministerio de Educación, ni en la Junta Calificadora de Personal o el Departamento Jurídico del Ministerio se lleva un registro actualizado por maestro que contenga las faltas que este haya cometido. Tampoco se lleva información estadística de las infracciones ni de las sanciones que se les hayan impuesto. Entrevista a los directores de cada dependencia.

Contratación para los niveles de preprimaria y primaria

El Ministerio de Educación ha establecido recientemente un procedimiento para regular los nombramientos de personal docente, exclusivamente para los niveles preprimaria y primaria del sector público. Se trata de un proceso de oposición a nivel municipal,¹⁶ para lo cual el Ministerio de Educación debe hacer la convocatoria respectiva y dictar las normas para su ejecución. Para llevar a cabo el proceso, el Ministerio integra un jurado nacional¹⁷ y jurados municipales de oposición.¹⁸ El jurado nacional se apoya en jurados auxiliares¹⁹ a nivel departamental, con el propósito de agilizar el procedimiento.

Las direcciones departamentales deben, entre otras funciones, preparar la documentación necesaria para el nombramiento del personal propuesto por los jurados municipales para ocupar los puestos y trasladarla a la Dirección Técnica de Personal del Ministerio de Educación. También deben apoyar el inicio y mantenimiento de un banco de elegibles para ocupar plazas docentes, a partir de las nóminas proporcionadas por los jurados municipales de oposición.

Con este procedimiento se busca tanto impulsar la descentralización de las funciones del Ministerio de Educación como reforzar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la fiscalización de las accio-

¹⁶ El proceso de oposición consiste en evaluar a los candidatos en cuanto a sus conocimientos y experiencia, de acuerdo con el reglamento que se emita para tal efecto. En el caso que aun así persista el empate, se otorgará el puesto a quien tenga más cargas familiares. Decreto Legislativo N° 1.485.

¹⁷ El jurado nacional lo integran un representante del despacho ministerial, el Director General de Educación Escolar y un representante de cada una de las organizaciones magisteriales con personería jurídica. El jurado dura en sus funciones un año.

¹⁸ Los jurados municipales de oposición se integran con un representante del despacho ministerial, dos representantes del magisterio a nivel municipal electos en asamblea general, dos representantes de los padres de familia electos en asamblea general de los Comités de Padres de Familia organizados en el municipio, un representante de la municipalidad designado por la Corporación Municipal, y un representante de las ONG educativas que tengan presencia en el municipio. Los jurados municipales duran en sus cargos un año.

¹⁹ Los jurados auxiliares departamentales de oposición se integran con dos representantes del Ministerio de Educación, dos representantes magisteriales (uno por cada nivel educativo, electos en asamblea general), y un representante de los Comités de Padres de Familia que estén organizados en el departamento.

nes gubernamentales, trasladando a las comunidades cierto grado de responsabilidad en el manejo de la política pública. Al principio hubo cierta resistencia a los nuevos procedimientos descentralizados y críticas al sistema, en razón de la falta de conocimiento de los candidatos sobre aquellos y sobre los requisitos que debían cumplir. Sin embargo, luego de varios años de implementación de una serie prolongada de convocatorias, muchos hoy reconocen que los nuevos procedimientos han permitido que los puestos se otorguen con un mayor grado de transparencia y eficiencia. Aún queda pendiente la descentralización hacia las comunidades, para que estas puedan proponer también el despido de los maestros que no cumplan con su trabajo.

Contratación para los niveles básico y diversificado

En cuanto al nombramiento de maestros y otorgamiento de plazas en los niveles básico y diversificado, al presentarse una vacante el Ministerio de Educación solicita a la Junta Calificadora de Personal la nómina de docentes catalogados que requieran clasificación para la posición a ser ocupada, procediendo a nombrar a quien tenga mejor puntaje dentro del nivel educativo a que corresponda la vacante.²⁰ Antes de hacer los nombramientos debe recibirse el dictamen de la Junta Calificadora de Personal.

El maestro que sea “contratado” por el Ministerio de Educación no firma en realidad un contrato de trabajo, sino que es nombrado por la entidad a través de la Dirección Técnica de Personal y refrendado por el ministro. El nombramiento consta en un formulario creado para tal efecto. No se indica el plazo por el cual fue contratado el maestro (se entiende que a término indefinido) ni se establecen los derechos y obligaciones que emanan de la contratación, o las causales según las cuales las partes –ministerio y maestro– pueden dar por terminado el contrato. En el caso de que hubiera varios candidatos para un cargo que pertenezcan al mismo nivel y catalogación, se encuentren en igualdad de condiciones de capacidad e idoneidad, y obtengan el mismo puntaje, el puesto se otorga por oposición. En el caso de que no exista docente con la calificación requerida para llenar la plaza, el

²⁰ El Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto Legislativo N° 1.485, contiene el procedimiento de calificación de credenciales de los candidatos, así como el puntaje que corresponde por el cumplimiento de los requisitos que se exigen.

Ministerio de Educación debe abrir la inscripción de aspirantes y, previa oposición, nombrará a quien la gane. Todo nombramiento se hace con posterioridad a la audiencia con la Junta Calificadora de Personal.²¹

Lo anterior da cuenta del proceso formal. Sin embargo, existen denuncias públicas acerca del otorgamiento de plazas de maestros como recompensa a ciertas personas por su colaboración con el partido de turno en el poder. Este tipo de irregularidades en la contratación del personal docente no ha sido demostrado fehacientemente, por lo que resulta difícil saber si tales denuncias corresponden a casos aislados o a prácticas extendidas.

Papel de los sindicatos del magisterio en el proceso de selección

En general, las organizaciones sindicales en el país han tenido alguna injerencia en las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores. Específicamente, los sindicatos intervienen cuando el derecho a la estabilidad laboral —la inamovilidad de hecho— de cualquiera de sus asociados se ve amenazada. La intervención de los gremios sindicales abarca desde la visita de sus dirigentes a la autoridad responsable de decidir sobre el despido con el fin de interceder por el trabajador, hasta la amenaza de llevar a cabo una huelga como medida de presión para la reinstalación del o los afectados.

Cabe destacar que en el caso de los maestros, la ley prescribe la participación de representantes sindicales en el jurado calificador que se encarga del proceso de selección. En la práctica, sin embargo, los sindicatos han actuado más en los casos de despido o en la fijación de salarios, y han sido menos activos en lo que se refiere a intervenir en la contratación de docentes.²²

En el sector privado no existe movimiento sindical, ni los sindicatos públicos se involucran en el proceso de selección o remoción de maestros.

²¹ En la audiencia la Dirección Técnica de Personal solicita a la Junta Calificadora que verifique si el candidato reúne las condiciones necesarias para que se le nombre en el puesto. No hay una evaluación de la calidad profesional del docente o calificación de sus credenciales. Basta con que cumpla con presentar los documentos requeridos.

²² La principal excepción a esta caracterización de la actividad sindical se presenta, como es comprensible, allí donde el procedimiento de contratación ha seguido una decisión discutiblemente apegada a las reglas oficiales. Entrevista a personal del Jurado Nacional de Oposición. Junio de 1999.

En cuanto a la contratación de docentes para el PRONADE, los institutos por cooperativa o las escuelas municipales, tampoco ha existido presión por parte de los sindicatos del magisterio u otros.

Estructura salarial de la profesión docente en el sector público

En el Cuadro 3.5 se muestra el salario mensual del magisterio público en Guatemala durante el período 1976-1999. Los sueldos básicos y la partida global para nivelaciones y aumentos salariales que contempla la ley deben ser fijados anualmente por el Organismo Ejecutivo, una vez que el Congreso de la República haya aprobado el presupuesto de gastos del Ministerio de Educación. Los sueldos básicos que se paguen a los docentes deben aumentar en proporción al costo de vida, con el fin de conseguir “la dignificación económica” del magisterio. En la práctica, sólo a partir de 1986 se empezaron a otorgar incrementos salariales, los cuales varían de acuerdo con el nivel de educación. Entre 1993 y 1996 empezó a trasladarse la bonificación de emergencia al sueldo base de los docentes.²³ En 1997 y 1998 se incrementaron los salarios en un 10%; en enero de 1999 se otorgó un aumento de Q.200,00 a los maestros del sistema público,²⁴ y se programó otro aumento de Q.200,00 para el año 2000.

Al sueldo básico del maestro se le suma un cierto porcentaje, dependiendo del escalafón al que pertenezca. Quienes se encuentran catalogados en la Clase A únicamente reciben el sueldo base (Cuadro 3.6). En cuanto a los suplementos y beneficios monetarios o “licencias”²⁵ a que tienen derecho los maestros del sector público, existe el Reglamento de Licencias para Funcionarios y Empleados del Ramo de Educación, Acuerdo Gubernativo N° 1-72 y sus reformas.²⁶ Se pueden conceder licencias con goce de sueldo

²³ Hasta 1995, los miembros del magisterio nacional gozaron de un bono llamado “bonificación de emergencia”. A partir de 1996 ese bono se integró al salario, por lo que ya no se hace la distinción. Acuerdo Gubernativo N° 769-95 del 18 de enero de 1996.

²⁴ A enero de 1999, el tipo de cambio promedio en el sistema bancario fue de Q.7,00 por US\$1,00. Banco de Guatemala. Enero de 1999.

²⁵ Licencia es todo permiso que la autoridad competente otorgue al funcionario o empleado del ramo de educación para ausentarse temporalmente del cargo. Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo N° 1-72.

²⁶ Dicho reglamento se aplica únicamente a los maestros del sector público.

Cuadro 3.6. Escalafón magisterial

Clase	Sueldo
Clase A	Sueldo básico
Clase B	Con un aumento del 20% sobre el sueldo básico.
Clase C	Con un aumento del 40% sobre el sueldo básico.
Clase D	Con un aumento del 60% sobre el sueldo básico.
Clase E	Con un aumento del 80% sobre el sueldo básico.
Clase F	Con un aumento del 100% sobre el sueldo básico.

Fuente: Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado. Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional, Decreto Legislativo N° 1.485.

por uno a sesenta días, por diferentes motivos, o licencias sin goce de sueldo. También se pueden conceder licencias con o sin goce de sueldo a los maestros que realicen estudios regulares, debidamente comprobados, en las universidades del país. Los maestros reciben un bono vacacional equivalente a Q.200,00 anuales.

Contratación en el PRONADE

Los COEDUCA enganchan directamente a los maestros del PRONADE, para lo cual se suscribe un contrato privado con el maestro. Los COEDUCA tienen la responsabilidad de enviar los datos personales y el currículum vitae del docente al PRONADE, para que la gerencia de resultados pueda constatar si el docente cumple o no con los requisitos establecidos en sus reglamentos. En casos extraordinarios, el PRONADE acepta la contratación de promotores educativos en lugar de docentes, siempre que tengan una escolaridad mínima de sexto grado de primaria y voluntad de continuar sus estudios en la carrera de magisterio. Una vez que el PRONADE ha constatado que el candidato a docente cumple con los requisitos mínimos establecidos, se registran sus datos en el sistema y se imprime el modelo de convenio para enviar al COEDUCA, institución que podrá hacer modificaciones al mismo, respetando las normas financieras y pedagógicas establecidas en el Convenio de Apoyo Financiero Administrativo firmado con el Ministerio de Educación.

Estructura salarial

Los maestros contratados por los COEDUCA reciben doce salarios de Q.1.471,03 o US\$210,15 (salario anual de Q.17.652,36 o US\$2.521,80), más un bono de Q.1.471,03 o US\$ 210,15 (bonificación incentivo o “bono catorce”), un aguinaldo de Q.1.471,03 o US\$ 210,15 al final de año, una indemnización de Q.1.471,03 o US\$210,15 (los contratos son sólo por un año) y Q. 1.103,27 o US\$157,61 por concepto de su jubilación (5% de su ingreso anual).²⁷

Contratación en el sector privado

La contratación de los maestros en el sector privado se regula por lo dispuesto en el contrato laboral —que se basa en la negociación privada— y por lo dispuesto en el Código de Trabajo. En cuanto al régimen disciplinario, dado que se trata de relaciones laborales de los maestros del sector privado con sus empleadores, el régimen sancionatorio se regula de acuerdo con lo establecido en el Código de Trabajo, el contrato mismo y las normas internas de los centros educativos de que se trate. En caso de despido, el trabajador tiene derecho a una indemnización y al pago de las demás prestaciones legales.

Las jornadas de trabajo que aplican para este sector son la vespertina, la nocturna y la intermedia, dependiendo de cada uno de los establecimientos. El Ministerio de Educación autoriza la jornada de labores al momento de aprobar el funcionamiento del establecimiento. Un cambio en la misma necesita nuevamente autorización ministerial.²⁸ El mínimo de horas que le

²⁷ En comparación con los maestros del PRONADE, un maestro rural del escalafón A de las escuelas del sistema tradicional del sector público recibe doce salarios de Q.1.382,00 (US\$197,43), más un bono de Q.1.382,00 (US\$ 197,43) y un aguinaldo de Q.1.382,00 (US\$197,43), menos las deducciones correspondientes al montepío y al Instituto Guatemalteco de Seguro Social (IGSS) (CIEN, 1999).

²⁸ El Ministerio de Educación autoriza las jornadas de trabajo de los centros educativos sobre la base de lo que establece para el efecto el Acuerdo Ministerial N° 927 del 21 de marzo de 1972. Se reconocen tres jornadas de trabajo: única, doble e intermedia. Los planteles de jornada única se dividen en establecimientos de jornada matutina, vespertina y nocturna. La jornada intermedia tiene por objeto permitir el acceso a los servicios educativos por parte de aquella población a la que se le dificulta asistir a los centros educativos por el tipo de trabajo que realiza. La jornada intermedia está regulada por el Acuerdo Ministerial N° 7 del 24 de enero de 1984.

dedica un maestro al centro educativo que lo contrata depende de cada una de las jornadas, del nivel en que labora y de las materias que enseña.²⁹

Mecanismos de ingreso

Los centros educativos privados contratan directamente a los maestros de acuerdo con los requisitos de idoneidad del personal para el puesto en cuestión. Sólo algunos planteles particulares cuentan con un reglamento interno que incluye las normas a seguir en estos casos.³⁰ Además, cada centro educativo privado establece sus normas en cuanto a la función pedagógica que debe desarrollar cada maestro y al procedimiento para que estos presenten sus planes e informes de trabajo.³¹

Estructura salarial de la profesión docente en el sector privado

La educación privada es una actividad protegida con salarios mínimos,³² pero no existe una norma que indique el procedimiento que deban seguir los centros educativos particulares para establecer los sueldos de los maestros que contraten. Cada colegio norma lo relativo a los grados salariales y criterios para la determinación de los mismos, lo cual depende, entre otros factores, de la experiencia y la especialización con que cuente el candidato. El salario puede ser negociado entre las partes. Por lo general, los planteles privados tienen una escala de salarios mínimos y máximos por nivel educa-

²⁹ En promedio, los centros educativos privados contratan personal docente para que laboren de siete a ocho horas diarias en jornada ordinaria. Entrevista a varios directores administrativos de centros educativos privados. Marzo de 1999.

³⁰ De acuerdo con funcionarios del Ministerio de Educación, no todos los centros educativos privados tienen un reglamento interno de trabajo, o cuentan con uno no vigente. Si bien se carece de estadísticas para respaldar dicha afirmación, cuando se ha verificado el funcionamiento de una institución y ha habido necesidad de acudir a un reglamento de contratación, se ha constatado que hay centros educativos que carecen del mismo. Entrevista a funcionarios de la Dirección Departamental de Educación de Guatemala. Junio de 1999.

³¹ Artículo 36 de la Ley de Educación Nacional.

³² Según el Acuerdo Gubernativo N° 23-99 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el salario mínimo para actividades no agrícolas a partir de 1999 es de Q.19,65 al día por jornada ordinaria de trabajo. De acuerdo con el Banco de Guatemala, el tipo de cambio promedio del sistema bancario a enero de 1999 fue de Q.7,00 por US\$1,00.

tivo, grado o cátedra, dentro de la cual establecen el sueldo a pagar. Los salarios oscilan entre Q.1.000,00 y 1.400,00 (alrededor de US\$142,86 a US\$200,00) como mínimo y Q.5.000,00 y 6.000,00 como máximo (alrededor de US\$714,28 a US\$857,14). Estos últimos se pagan a maestros que cuenten con licenciaturas o maestrías universitarias en una materia específica.³³ No existe norma que estandarice lo relativo a los suplementos salariales que puedan recibir los maestros. Cada centro educativo los regula en lo individual.

Los estudiantes de docencia

Los maestros del nivel de preprimaria y primaria se preparan en establecimientos educativos conocidos tradicionalmente como escuelas normales. Al concluir el ciclo básico del nivel medio de educación, los estudiantes deben decidir si seguirán la docencia u otra opción en el ciclo diversificado, a lo que de aquí en adelante nos referiremos como “carreras”. La carrera docente tiene una duración de tres años, mientras que las otras duran de dos a tres años. En 1997, el 17,6% de los inscritos en el ciclo diversificado estaba conformado por estudiantes de docencia; de estos, alrededor del 80% estaba inscrito en tres ramas de la enseñanza: normal preprimaria (14,7%), normal primaria (7,9%), y normal primaria urbana (57,2%).

Uno de los objetivos específicos de este capítulo es estimar los perfiles típicos de los estudiantes de docencia y compararlos con ciertos grupos relevantes. Específicamente se busca determinar si existen características demográficas, socioeconómicas, educativas y motivacionales que diferencien a los estudiantes de docencia de los de otras carreras. Para ello se utilizó la información recogida en las 213 encuestas a estudiantes de magisterio y de otras carreras. El análisis también incluye una comparación entre las expectativas de los estudiantes de la carrera docente y la experiencia de los maestros activos en cuanto a las características del ejercicio profesional. Finalmente se estimó un modelo logit para explorar las variables que determinan la probabilidad de que la docencia sea la opción preferida por los estudiantes de esa disciplina.

³³ Entrevista a varios directores administrativos de centros educativos privados en el país. Junio de 1999.

Características demográficas y socioeconómicas

El 87,4% de los estudiantes de docencia está configurado por mujeres, mientras que la proporción respectiva para otras carreras es de sólo 60,8%. El resto de las características son muy parecidas para ambos tipos de estudiantes. Por ejemplo, las edades promedio de los estudiantes de docencia y de otras carreras son 18,5 y 18,2 años de edad, respectivamente.

Al comparar las medias de las autopercepciones en cuanto a la clase social de los estudiantes de docencia y de otras carreras, se concluye que los primeros creen pertenecer a una mejor clase social. El 84,7% de los estudiantes de docencia se autclasificó en las clases media y media baja, mientras que sólo el 1,8% señaló pertenecer a la clase alta. Una proporción mayor³⁴ de estudiantes de docencia considera que pertenece a la clase media alta (13,5% versus 5,9% de los de otras carreras). De hecho, el ingreso promedio mensual de los hogares de los estudiantes de docencia es de Q.3.902 (cerca de US\$550), levemente superior al de los estudiantes de otras carreras Q.3.619 (cerca de US\$ 510). Además, la media del ingreso mensual de las familias de los estudiantes de docencia que asisten a establecimientos públicos, Q.2.194 (cerca de US\$309), es significativamente menor que la de quienes asisten a establecimientos privados, Q.4.843 (unos US\$682). También se encontró que la media del número de personas que residen en las viviendas de los estudiantes de docencia es menor que la de los estudiantes de otras carreras (5,5 versus 6,1). Estos resultados respaldan la percepción que tienen los propios estudiantes de docencia en cuanto a su perfil socioeconómico.

Características educativas

Los estudiantes de docencia reportaron que su promedio de calificaciones en la escuela secundaria era superior³⁵ al que indicaron los estudiantes de otras carreras. El 50,4% de los estudiantes de docencia informó que tenía calificaciones entre 80 y 94 puntos, mientras que sólo un 14,7% de los estudiantes de otras carreras reportó calificaciones en ese mismo rango. Ade-

³⁴ Se encontró que la diferencia entre las proporciones es estadísticamente significativa al 5%.

³⁵ Se encontró que la diferencia entre las medias es estadísticamente significativa al 5%.

más, el porcentaje de estudiantes de otras carreras que registró calificaciones de 79 puntos o menos es mayor que el de los estudiantes de docencia (60,8% versus 47,7%).

Un mayor porcentaje de estudiantes de docencia calificó la formación que está recibiendo como buena o muy buena, en comparación con los estudiantes de otras carreras (75,7% versus 64,7%). Además, ningún estudiante de docencia calificó su formación como deficiente o regular, mientras que el 7,9% de los estudiantes de otras carreras así lo hizo. Sin embargo, el porcentaje de estudiantes de otras carreras que calificó su formación como excelente fue levemente superior al de los estudiantes de docencia (27,5% versus 24,3%).

Comparados con los estudiantes de otras carreras, un menor porcentaje de los de docencia proviene de familias donde el padre y la madre tienen seis o menos grados de escolaridad (27,7% versus 48,5% y 35,5% versus 47,9%, respectivamente). Por lo tanto, los estudios de secundaria tienen un menor significado como medio de ascenso social para los estudiantes de docencia que para los de otras carreras.

Características motivacionales

Dado que un mayor porcentaje de estudiantes de docencia indicó que esa carrera fue su opción preferida en comparación con los de otras disciplinas (97,3% versus 80,4%), y que no intentó ingresar a otra carrera antes de estudiar pedagogía (86,5% versus 80,4%), se puede concluir que estos tienen una fuerte vocación para la enseñanza.

Las razones que se constituyeron en factor determinante en el proceso de elegir las carreras del ciclo diversificado se clasificaron en seis categorías y de acuerdo con un índice en que uno (1) significa que no fue un factor al elegir la carrera y tres (3) que sí fue un factor muy importante en su proceso de selección. En el Cuadro 3.7 se muestra que el ordenamiento de los factores para elegir la carrera es muy similar entre los estudiantes de docencia y los de otras carreras. Sin embargo, cabe destacar que el aspecto vocacional es más importante para los estudiantes de docencia que para los de otras carreras, tanto por su orden de prioridad (3 versus 4) como por su índice de importancia (2,59 versus 2,29). También sobresale el hecho de que la estabilidad laboral es un factor menos importante para los estudiantes de docencia que para los de otras carreras, tanto por su orden de prioridad (4 versus 3)

Cuadro 3.7. Factores que inciden en el proceso de elegir la carrera

Factor	Media de estudiantes de docencia	Media de estudiantes de otras carreras	Estadístico t	Prob.
Vocacional	2,59	2,29	5,15	0,000
Desarrollo personal	2,75	2,68	1,42	0,078
Estabilidad laboral	2,37	2,61	-2,57	0,005
Ambiente y condiciones de trabajo	1,87	2,05	-2,35	0,010
Incentivos de la carrera	1,65	2,04	-5,10	0,000
Otros	2,85	2,73	1,85	0,033

Fuente: Encuestas a estudiantes de docencia y de otras carreras, 1999.

como por su índice de importancia (2,37 versus 2,61). Tanto para los estudiantes de docencia como para los de otras carreras el desarrollo personal es la segunda prioridad.

Expectativas versus realidades en la carrera del maestro

En el trayecto de estudiante a profesional de docencia, las percepciones acerca de los atributos de la profesión pueden cambiar. A continuación se comparan las expectativas de los estudiantes de educación con las percepciones de los docentes en ejercicio. En el Cuadro 3.8 se muestra una serie de atributos de la profesión docente que ambos grupos debían calificar.³⁶

³⁶ Los atributos del trabajo de un maestro se clasificaron en 13 aspectos y se construyó una escala Likert de rango 1-5, en la cual cinco (5) significa que se está muy de acuerdo en que determinado aspecto es un atributo de la carrera docente, y en el que uno (1) significa que se está muy en desacuerdo en que dicho aspecto es uno de los atributos del trabajo de un maestro. Se encontró que el coeficiente de correlación de Pearson entre los índices de los aspectos esperados por los estudiantes de docencia y los índices de los aspectos vividos por los maestros en actividad es 0,791, estadísticamente significativo al 1%.

Cuadro 3.8. Atributos esperados por los estudiantes de docencia y experimentados por los maestros activos

Atributos del trabajo de un maestro	Media de los estudiantes de docencia	Media de maestros en actividad	Estadístico t
Desarrollo de buenas relaciones con los colegas	4,31	4,36	-0,67
Una carga administrativa/burocrática reducida	3,17	3,39	-2,60*
Estabilidad laboral	4,25	4,17	0,93
Oportunidad de ejercer liderazgo	4,09	3,98	1,22
Oportunidad de contribuir a la sociedad y ayudar a los demás	4,68	4,62	1,21
Oportunidad de desarrollo profesional	4,66	4,15	8,59**
Apoyo de los padres de los alumnos	4,25	3,90	3,82**
Alto estatus social	3,36	3,28	0,75
Ambiente físico placentero y adecuados recursos didácticos	4,35	3,53	10,33**
Reconocimiento de los logros	3,79	3,46	3,31**
Tiempo libre para otras actividades	4,09	3,73	4,46**
Autonomía y oportunidad de ejercer creatividad propia	4,45	4,31	2,48**
Ingreso adecuado	3,76	2,98	7,72**

* Estadísticamente significativo al 5%; ** al 1%.

Fuente: Encuestas a estudiantes de docencia y a maestros en actividad, 1999.

Tanto los estudiantes de docencia como los maestros activos coinciden en identificar como parte de los atributos del trabajo la oportunidad que tienen de contribuir a la sociedad y ayudar a los demás. Asimismo se presentan coincidencias en cuanto a la relación con los colegas, la estabilidad laboral y la oportunidad para ejercer liderazgo. Cabe destacar que, según los docentes activos, la profesión no goza de alto estatus social; los estudiantes ven claramente ese aspecto, por lo que no es probable que se vayan a llevar una sorpresa al respecto una vez que entren en la profesión.

Las diferencias entre las expectativas de los estudiantes de docencia y la experiencia de los maestros activos se observan, en orden de importancia, en torno al grado en que el ejercicio de la labor educativa ofrece oportunidad de desarrollo profesional; permite tener autonomía y brinda la oportunidad de ejercer creatividad propia; ocurre en un ambiente físico placentero y con adecuados recursos didácticos; recibe apoyo de los padres de los alumnos; deja tiempo libre para otras actividades; cuenta con reconocimiento por sus logros; y ofrece un ingreso adecuado. En todos estos aspectos, los estudiantes tienen expectativas que no están validadas en toda su extensión por las percepciones de los maestros activos respecto a su ejercicio profesional. Asimismo, ambos grupos difieren en cuanto a la carga burocrática de la profesión, dándose el caso de que los estudiantes subestiman la importancia que esta tiene para el maestro activo.

Perfil de los maestros y motivos para abandonar la carrera

Esta sección tiene por objeto describir los perfiles de los maestros, para lo cual se identificaron características en materia de vocación, perfil socioeconómico y nivel educativo, de acuerdo con los tipos institucionales, experiencia y sexo. En primer lugar se describe brevemente el perfil vocacional, socioeconómico y educativo del maestro en Guatemala, para luego analizar los factores que influyen en el abandono de la carrera.

Perfil de la carrera de maestro

En la profesión docente predominan el sexo femenino (72%) y la clase media (59%). El ingreso mensual promedio familiar de Q.4.145, un 52% posee vivienda propia y el tamaño promedio del hogar es de 5,23. En cuanto al estado civil, 47% de los maestros son casados. La escolaridad del padre y de la madre alcanza en mayor porcentaje la educación primaria (39% y 46%, respectivamente). La edad promedio de los maestros es de 34 años.

El menor nivel educativo y el menor perfil socioeconómico son características del grupo de maestros del PRONADE. Es importante destacar que los docentes del PRONADE trabajan principalmente en el interior de la república, donde los indicadores socioeconómicos son más bajos, y donde la

calidad y cobertura de los servicios educativos son menores.³⁷ Al ser maestros que se identifican más con la comunidad, se tiene la desventaja de que poseen las mismas características de la población en la cual se ubican. En cambio los maestros del sector privado, y principalmente los del sector tradicional, trabajan en general en zonas urbanas, en las cuales hay mejores indicadores económicos y mejores servicios educativos. En el caso del sistema tradicional, si bien algunos maestros dan clases en zonas rurales, en muchas ocasiones el proceso de selección está centralizado en una zona urbana, lo cual da preferencia a profesores que han vivido y estudiado en un área de mayor urbanización. El nivel socioeconómico no cambia para los docentes con un diverso número de años de experiencia, lo cual indicaría que la composición socioeconómica del magisterio ha permanecido sin modificaciones, al menos para los rangos de experiencia que se incluyeron dentro de la muestra.

El nivel socioeconómico y la experiencia no están relacionados con el sexo de los docentes, aunque sí se encontró un vínculo entre el género del maestro y su vocación y nivel educativo, siendo este último más elevado en el caso de los maestros varones.

Si se utilizan la autopercepción de clase social (cómo se define a sí mismo cada individuo), el ingreso mensual del hogar y la condición de propiedad o no de la vivienda como parámetros de comparación de las condiciones socioeconómicas de los docentes relativas a las de otros profesionales, todos los rubros coinciden en que el nivel socioeconómico de los primeros es inferior al de los segundos. No sólo los maestros se identifican con una clase social más baja que los profesionales de otras carreras, sino que estos últimos tienen un nivel educativo superior.

También se observa un contraste en cuanto a las razones para optar por la profesión: las condiciones laborales y las remuneraciones son menos importantes entre los maestros que entre los otros profesionales.

³⁷ En el Informe de Desarrollo Humano para Guatemala de 1999 se muestra que tanto los indicadores de desarrollo humano como el índice de nivel educacional son más elevados en la región metropolitana. Además, en todas las regiones del país existe una ventaja en estos indicadores del área urbana sobre el área rural (PNUD, 1999).

Abandono de la carrera

Los factores que influyen en la decisión de abandonar la carrera también recibieron especial atención. Para medir la decisión de abandono se preguntó a los maestros si alguna vez habían pensado en dejar la profesión. Con base en esta respuesta se estimó un modelo que intenta explicar la decisión de abandonar la profesión. El modelo fue del tipo probit binario.

Las variables que se utilizaron para explicar la decisión de abandono son el salario, la experiencia, el nivel educativo y el grado de satisfacción del maestro con la profesión. Con estas variables se estimó el siguiente modelo:

$$\text{Abandono} = f(\text{salario, experiencia, nivel educativo, satisfacción con la profesión})$$

Los resultados obtenidos indican que las variables más importantes en la explicación de la decisión de abandonar la carrera son el grado de satisfacción con la profesión y el nivel salarial. Un grado de satisfacción más alto con la profesión hace menos probable que se abandone la carrera de maestro. El salario, sin embargo, resultó tener un efecto positivo sobre la posibilidad de abandono de la profesión. Esto puede estar relacionado con el mayor nivel educativo del docente mejor remunerado, lo cual eventualmente le brinda la posibilidad de aspirar a otros empleos y lo lleva a abandonar la carrera docente. Existe además una estrecha relación entre el salario y la experiencia de los maestros, lo que indicaría que aquellos con mayor experiencia encuentran también mejores alternativas profesionales.

El Cuadro 3.9 indica las razones por las cuales los maestros continúan enseñando, y aquellas por las que los directores creen que los maestros permanecen en la carrera. Los datos muestran que existe una correlación bastante fuerte entre las razones que los maestros tienen y lo que los directores creen, a pesar de que hay diferencias en la valoración que unos y otros dan a ciertas categorías.

La importancia para la sociedad, la posibilidad de trabajar con gente joven y el gusto por la materia que enseñan fueron las razones más importantes de permanencia tanto para los maestros como para los directores. Esto sugiere que existe un grado alto de conocimiento de las características motivacionales de los primeros por parte de los segundos.

Cuadro 3.9. Razones por las cuales los maestros continúan enseñando

	(1) Maes- tros	(2) Direc- tores	Test t (1)=(2)	Probabi- lidad [(1)=(2)]	
A. Por el valor y la importancia de la educación para la sociedad	4,7	4,3	5,66	0,0%	(1)>(2)
B. Porque me gusta trabajar con niños-gente joven	4,7	4,4	5,05	0,0%	(1)>(2)
C. Porque me gusta lo que enseño	4,6	4,2	5,09	0,0%	(1)>(2)
D. Por la libertad de trabajo de la cual gozo en el aula	4,2	3,8	3,16	0,2%	(1)>(2)
E. Porque me permite atender a la familia y trabajar a la vez	4,0	4,0	0,07	94,1%*	(1)=(2)
F. Por las oportunidades de desarrollo profesional que esta profesión me brinda	3,8	3,7	0,71	48,0%*	(1)=(2)
G. Por la estabilidad laboral que me ofrece la docencia como profesión	3,5	3,8	2,01	4,7%***	(1)=(2)
H. Porque las condiciones de jubilación me ofrecen una vejez segura	3,0	3,3	1,57	12,0%*	(1)=(2)
I. Porque puedo disfrutar de vacaciones largas	2,5	2,9	2,36	2,0%***	(1)=(2)
J. Por falta de mejores fuentes de trabajo en la localidad	2,4	2,9	2,89	0,5%	(1)<(2)
K. Coeficiente de correlación cruzada	0,98				

Notas:

Hipótesis nula: La calificación de los maestros es igual a la de los directores [(1)=(2)].

* No se rechazó al 10% de la hipótesis nula; ** no se rechazó al 5% de la hipótesis nula; *** no se rechazó al 1% de la hipótesis nula.

Incentivos para los maestros

En esta sección se trata de establecer si los datos de la encuesta permiten identificar diferencias entre los tipos de instituciones en que trabajan los

maestros y establecer hasta qué punto estas diferencias se traducen en variaciones en su desempeño.³⁸ Para tal efecto se realizaron análisis de regresión entre distintas medidas de desempeño y variables como el tipo institucional, el grado de satisfacción con la profesión y la calidad del ambiente de trabajo, controlando por otras características del maestro como la experiencia, la solidez de la vocación, la edad, el perfil socioeconómico, el nivel académico, el salario y el perfil socioeconómico de los alumnos. Asimismo se analizan los resultados de la relación entre desempeño y tipo institucional, entre desempeño e identidad del principal, entre grado de satisfacción con la profesión y desempeño, y finalmente entre aprecio por las condiciones del ambiente de trabajo y el desempeño.

Relación entre desempeño y tipo de institución

Se realizó la estimación de un modelo probit ordenado, esto es, un modelo probabilístico con una variable dependiente cualitativa de más de dos categorías que puede ordenarse de acuerdo con el nivel de desempeño.³⁹ La variable utilizada para medir ese desempeño fue construida a partir de los ítem del cuestionario a los maestros relacionados con la autopercepción de sus capacidades. Las regresiones a las que se llegó después de realizar una serie de pruebas⁴⁰ se consignan en el Cuadro 3.10. De los modelos que aparecen en este cuadro se seleccionó el 1b.1, pues tiene la ventaja de incluir el *tipo institucional* como una de las variables explicativas del desempeño.

Se procedió entonces a estimar el modelo siguiente:

Desempeño = f(Tipo institucional, experiencia, vocación, edad, perfil socioeconómico, nivel educativo del maestro, salario, nivel socioeconómico de los alumnos)

En el modelo se encontró un efecto significativo de las variables *tipo institucional*, *nivel educativo* y *solidez de la vocación*. La estimación realizada

³⁸ El análisis adopta la definición de desempeño fundada en la autopercepción de capacidades que es común a todos los estudios nacionales de este volumen.

³⁹ El análisis que sigue distingue entre instituciones privadas y públicas tradicionales y escuelas PRONADE.

⁴⁰ Las pruebas incluyeron significancia individual de los coeficientes (test Z), significancia global de los coeficientes (test F), prueba de variables redundantes y el uso de criterios de información (Akaike, Schwarz y Hannan-Quinn).

Cuadro 3.10. Ecuación del desempeño y tipo institucional utilizando distintas variables de desempeño (Test Z entre paréntesis)

Variable	(1)		(1a)		(1b)	(2)	(3)		(4)		(5)
	1.1	1.2	1a.1	1a.2	1b.1	2.1	3.1	3.2	4.1	5.1	
Solidez de la vocación	0,263	0,251	0,263	0,251	0,231					0,090	
	(3,30) ^c	(3,17) ^c	(3,30) ^c	(3,17) ^c	(2,96) ^c					(1,26)	
Tipo institucional	0,093		0,093		0,154	0,165	0,037		0,056	0,139	
	(1,19)		(1,07)		(1,94) ^a	(2,29) ^b	(0,50)		(0,79)	(1,93) ^a	
Perfil socioeconómico						0,0569	0,0582	0,0597		0,0558	
						(2,13) ^b	(2,11) ^b	(2,18) ^b		(2,08) ^b	
Nivel educativo					0,1473						
					(2,30) ^b						
Límite de desempeño	-1,284	-1,521	-1,284	-1,521	-0,995	-0,187	-0,246	-0,328	-0,108	-0,374	
Muy bueno	(-5,16) ^c	(-10,10) ^c	(-5,16) ^c	(-10,10) ^c	(-3,36) ^c	(-0,95)	(-1,21)	(-2,74) ^c	(-0,49)	(-1,91) ^a	
Límite de desempeño	1,379	1,137	1,379	1,137	1,537	1,632	1,525	1,443	1,400	1,474	
Excelente	(5,56) ^c	(8,08) ^c	(5,56) ^c	(8,08) ^c	(5,91) ^c	(8,02) ^c	(7,24) ^c	(11,08) ^c	(6,19) ^c	(7,29) ^c	
Criterios de información											
Akaike	1,329	1,328	1,329	1,328	1,454	1,820	1,834	1,831	1,958	1,804	
Schwartz	1,355	1,348	1,355	1,348	1,487	1,847	1,863	1,853	1,985	1,831	
Hannan-Quin	1,339	1,336	1,339	1,336	1,466	1,831	1,845	1,840	1,969	1,814	
Log likelihood	-453,9	-454,6	-453,9	-454,6	-430,0	-592,0	-554,5	-554,6	-638,3	-587,6	
Restr. Log likelihood	-459,7	-459,7	-459,7	-459,7	-440,7	-597,6	-557,0	-557,0	-639,2	-592,1	
LR statistic (2 df)	11,640	10,225	11,640	10,225	21,552	11,043	5,010	4,761	1,983	9,119	
Probability(LR stat)	0,003	0,001	0,003	0,001	0,000	0,004	0,082	0,029	0,371	0,010	
LR index (Pseudo-R2)	0,013	0,011	0,013	0,011	0,024	0,009	0,004	0,004	0,002	0,008	

Notas:

Los valores entre paréntesis son los test Z de significancia, donde ^a estadísticamente significativo al 10%, ^b estadísticamente significativo al 5% y ^c estadísticamente significativo al 1%.

Medidas de desempeño (3=Bueno, 4=Muy bueno, 5=Excelente).

(1) Autopercepción de desempeño o potenciación (*empowerment*).

(1a) Autopercepción de desempeño o potenciación (eliminando ítem irrelevantes mediante la utilización de análisis de confiabilidad).

(1b) Autopercepción de desempeño o potenciación de acuerdo con el índice reducido sugerido por el BID (13 ítem de los cuales se eliminó el N° 4 utilizando análisis de confiabilidad).

(2) Autocalificación del maestro.

(3) Percepción sobre la forma en que lo calificaría el director.

(4) Percepción del desempeño de la generalidad de los maestros.

(5) Promedio de (2) y (3).

indica que sí existe una relación entre la medida utilizada del desempeño y el tipo institucional al que pertenece el maestro. La influencia que tiene el tipo institucional, a pesar de ser muy pequeña, favorece el desempeño del sector tradicional sobre el del sector privado si se concentra la atención en maestros cuyo desempeño se califica como “excelente”.

Las pequeñas diferencias que se observan en el rendimiento de acuerdo con el tipo institucional pueden relacionarse con las relativas al ambiente disciplinario en que se desenvuelven los docentes en las escuelas. La percepción del desempeño tiende a ser distinta, en la medida en que debe cumplirse con un número distinto de exigencias en los diversos tipos de escuelas. En este caso, la dificultad de contar con una mejor medida de desempeño obliga a utilizar la percepción del maestro, lo que complica en ese sentido la comparabilidad entre tipos de instituciones. Así por ejemplo, el ambiente disciplinario más estricto de una institución como el PRONADE (según se constata en la siguiente sección) hace que, aunque el maestro tenga la capacidad de desarrollar más y mejores actividades, cuando su trabajo incluye una mayor cantidad de obligaciones y un grado de exigencia más elevado, puede conducirlo a calificarse a sí mismo de una forma más severa.

El nivel educativo del maestro favorece su percepción del desempeño, lo cual parecería indicar, como es de esperar, que una mayor preparación académica le da más herramientas para realizar mejor su trabajo. La vocación es otro aspecto que también está relacionado positivamente con un mejor desempeño. En la medida en que el maestro se identifica en sus objetivos profesionales con la carrera docente, y a pesar de no contar con estímulos adicionales (un mayor salario, por ejemplo), la gratificación que le produce “hacer lo que le gusta” contribuye a su autopercepción de efectividad como educador.

Características del tipo institucional

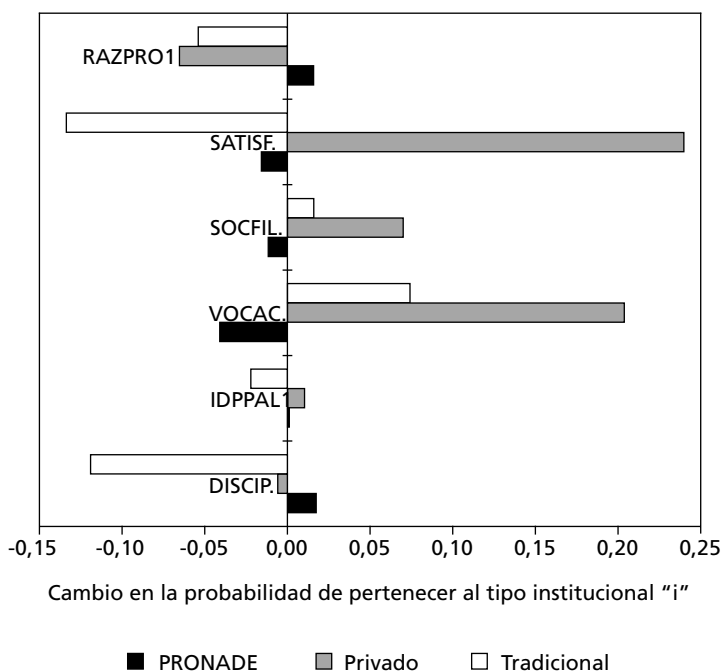
Otro aspecto que se investigó fue si cada tipo institucional podía ser diferenciado de acuerdo con sus características. Para lo anterior se estableció si existía una relación del siguiente tipo:

Tipo institucional = f (disciplina, contratos informales, existencia de múltiples principales, identidad del principal, solidez de la vocación, perfil socioeconómico del maestro, desempeño, satisfacción con la profesión, razón para escoger la docencia).

En las estimaciones realizadas, variables como la existencia de contratos informales y de múltiples principales no mostraron tener relación con el tipo institucional. Por otro lado, la disciplina (para el personal, no para los estudiantes), la identidad del principal, la solidez de la vocación, el perfil socioeconómico del maestro, el grado de satisfacción con la profesión y la razón motivacional para escoger la docencia, sí mostraron estar relacionados con el tipo de institución.

El tipo institucional PRONADE (Gráfico 3.1) evidenció tener un ambiente disciplinario más estricto, así como maestros con un nivel socioeconómico más bajo y menor solidez en la vocación. El ambiente disciplinario más estricto respalda los resultados encontrados entre la relación de desempeño y el tipo institucional. Además, el menor grado de vocación observado en este tipo institucional puede explicarse por la mayor respuesta

Gráfico 3.1. Efectos marginales de las características sobre el tipo institucional



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas a los maestros activos, 1999.

del maestro a otro tipo de estímulos como es un salario mayor, comparado con el resto de los docentes. Es por ello que la elección del trabajo no se basa exclusivamente en la vocación por la carrera, sino también en la búsqueda de mayores ingresos. Como se recordará, en el caso del PRONADE los incentivos salariales son de hecho más elevados.

El sistema tradicional mostró una mayor inclinación hacia un clima disciplinario más laxo, además de que los maestros exhibieron un menor grado de satisfacción con la profesión que en otros tipos institucionales. Quizás ambas características pueden complementarse porque, aun con un menor grado de satisfacción, algunos maestros pueden estar valorando la existencia de un régimen laboral más permisivo.

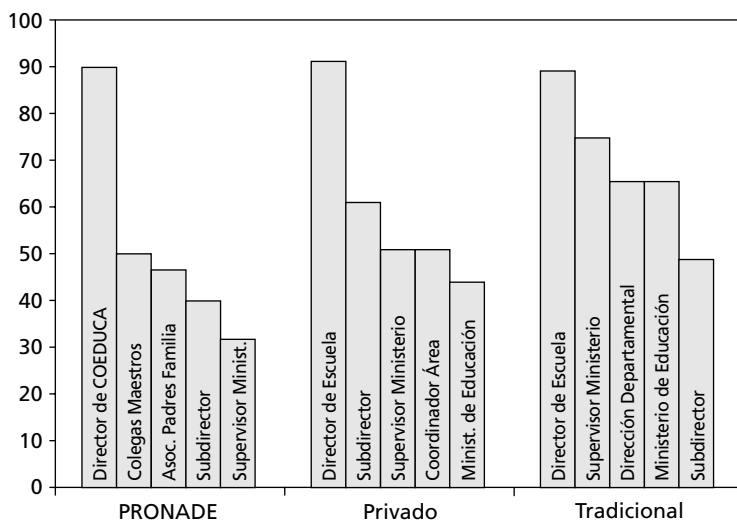
En el sector privado las características más sobresalientes fueron la solidez de la vocación y el grado de satisfacción con la profesión. Además, el perfil socioeconómico de los maestros del sector privado es más elevado que el de los maestros de las otras instituciones.

Identidad del supervisor según tipo institucional

Los resultados indican que un maestro del PRONADE es capaz de identificar con mayor claridad la identidad del principal,⁴¹ mientras que en el sector tradicional se les otorga la misma importancia a diferentes figuras directivas, lo cual puede indicar que no se percibe claramente la cabeza de estas instituciones. En el caso del sector privado también es notoria la figura del director, aunque el subdirector también se identifica en cierto grado como principal. En el PRONADE, el 94% de los encuestados indicó que el principal con mayor puntuación era el director de COEDUCAS, mientras que en el sector privado el 68,1% favoreció a su equivalente funcional, el director, que en el sistema tradicional alcanzó el 63,1%. El Gráfico 3.2 da una idea de lo que podría entenderse como el problema de autoridad en el sistema tradicional y que se evita de forma importante en el PRONADE. En este último caso es fácil identificar quién es el principal, cosa que no ocurre en el sistema tradicional.

⁴¹ El director de la escuela no existe en el PRONADE, sino solamente el del COEDUCA.

Gráfico 3.2. Identidad del principal (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas a los maestros activos, 1999.

Relación entre desempeño, satisfacción con la profesión y satisfacción con el ambiente de trabajo

Se verificó que el desempeño del maestro y el grado de satisfacción con la profesión están vinculados, controlando por factores como el nivel educativo del maestro. Un mayor grado de satisfacción con la profesión favorece una mejor percepción del desempeño.

Debe tenerse presente que aun cuando se controla por el grado de satisfacción, el tipo institucional influye también en el desempeño. Esto sugiere que el grado de satisfacción con la profesión es importante y puede mejorar el desempeño sin importar en qué establecimiento trabaja el maestro, ya que los efectos marginales que sobre el desempeño tiene el grado de satisfacción fueron relativamente más marcados que los de la variable tipo institucional considerada por separado.

La relación es compleja. Lo anterior no implica que en algún caso el tipo de establecimiento no influya a su vez en el grado de satisfacción con la

profesión, y por esa vía en el desempeño, pues, como se pudo ver, existe una diferencia de acuerdo con cada tipo institucional. Por ejemplo, en las escuelas públicas tradicionales, si bien el tipo institucional se asocia con una mejor percepción de desempeño por parte de los maestros, la menor probabilidad de contar con un nivel de satisfacción elevado con la profesión afecta negativamente el desempeño de los educadores de ese sector. En el caso del sector privado se dan efectos positivos cuando los docentes exhiben un mayor grado de satisfacción con su labor de enseñanza.

El aprecio por las condiciones de trabajo demostró también tener un efecto positivo sobre el desempeño si se controla por factores como la solidez de la vocación y el nivel educativo del maestro. No obstante, incluir el tipo institucional en la estimación no aporta diferencias significativas a los efectos del aprecio por las condiciones de trabajo en su relación con el desempeño. Esto puede deberse a que se valoran de igual forma las mejoras a las escuelas en los tres tipos de instituciones.

Conclusiones y recomendaciones

Los sectores y sistemas analizados –sector privado, sistema tradicional, Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), Institutos Básicos por Cooperativa y las escuelas municipales– presentan características que los diferencian visiblemente en cuanto a los derechos y deberes de los maestros, su estructura salarial, el mecanismo de ingreso y el sistema de selección, los cuales varían en cada sector y sistema debido básicamente a las diversas reglas que se aplican a cada uno de ellos.

La legislación aplicable a la contratación en el sector privado, cuyas normas también rigen la contratación de maestros del sector municipal y PRONADE, permite una mayor flexibilidad para las partes interesadas, especialmente en lo relativo al salario, prestaciones laborales, transparencia del mecanismo de ingreso y facilidad para terminar la relación laboral. En el sistema tradicional las normas aplicables son de derecho público, por lo que no hay flexibilidad. Esto redundaría en una menor capacidad de elección de personal con criterios de eficiencia y dificulta la suspensión o despido de los trabajadores.

La composición del cuerpo docente de un establecimiento educativo es reflejo del sistema legal aplicable a los mecanismos de contratación. Cuando el empleador cuenta con mayor flexibilidad puede hacer una mejor se-

lección de los maestros, según las necesidades específicas de la institución educativa. En estos casos los criterios de eficiencia, calidad y profesionalismo tienen mayor cabida y peso en la decisión.

En Guatemala, dada la dificultad de realizar cambios en las normas laborales aplicables al magisterio nacional del sector público (derechos mínimos inviolables, sistema de contratación y despido, escalafón magisterial, prestaciones laborales, composición del salario, falta de supervisión efectiva), se ha iniciado la desconcentración del poder de decisión en la elección del maestro hacia las comunidades (comités o asociaciones de padres de familia), aunque la responsabilidad final respecto al nombramiento recae en el ministro de Educación.

En general, en el sector público la fiscalización que pueden ejercer los padres de familia respecto a la educación que se imparte a sus hijos es menor que en el sector privado. En el primero, la injerencia mayor de los padres en la actividad desarrollada por el maestro es un fenómeno más reciente y que comienza a darse como resultado de las nuevas experiencias de contratación a través de jurados municipales de oposición y de los maestros del PRONADE.

Las expectativas de los estudiantes de docencia sobre su carrera ofrece indicios de que, en el sector público, el sistema educativo que más parece satisfacerlas es el PRONADE. Esto en lo que se refiere a su deseo de contribuir a la sociedad, desarrollarse profesionalmente, contar con autonomía y tener la oportunidad de ejercer su propia creatividad. Lo que menos esperan es una carga administrativa excesiva. Según las encuestas, un alto estatus social y un buen nivel de ingreso parecen ser solamente consideraciones secundarias.

En Guatemala, los estudiantes de docencia se caracterizan por ser en su mayoría mujeres entre 16 y 19 años de edad con una fuerte vocación por la enseñanza y que consideran el desarrollo personal como uno de los factores determinantes en el proceso de elegir su carrera. Además, perciben que pertenecen a una mejor clase social que los estudiantes de otras carreras (clases media y media baja), y que la formación que están recibiendo es buena o muy buena. Además reportan haber tenido un mejor rendimiento en la escuela secundaria (ciclo básico), y pertenecen a familias con padres y madres con un mayor grado de escolaridad que el de los estudiantes de otras carreras.

En este sentido se recomienda hacer énfasis en crear condiciones propicias de desarrollo personal en las escuelas para aumentar la probabilidad de atraer a los estudiantes del ciclo básico a la carrera docente. A pesar de que los estudiantes manifiestan que no esperan un ingreso particularmente elevado como profesionales, consideramos que debe investigarse en profundidad el tema de los incentivos pecuniarios.

El desempeño, entendido como autopercepción de capacidades y potenciación, parece ser mejor entre los maestros que trabajan en el sistema tradicional, mientras que los maestros del PRONADE lo consideran inferior. La autopercepción de los maestros del sector privado ubica su desempeño en una posición intermedia entre los otros dos grupos.

Sin embargo, en todas estas comparaciones debe tenerse en cuenta que el nivel educativo de los maestros es más bajo que el de los profesionales de otras carreras. Los maestros del PRONADE evidenciaron tener un nivel educativo inferior al de los de otras instituciones educativas. Una de las causas puede ser que el PRONADE acepta maestros con estudios secundarios incompletos, conocidos como “promotores”, aunque esta tendencia está en vías de desaparecer. Otra causa es que los maestros del PRONADE se ubican principalmente en localidades fuera de la capital, donde la calidad y cobertura de la educación es menor (razón por la cual surgió el PRONADE).

Además del desempeño, los maestros de los tres tipos institucionales (PRONADE, el sector privado y el sistema tradicional) evidenciaron tener otras características que también los diferencian: la razón principal para escoger la profesión, el grado de satisfacción con la misma, el nivel socioeconómico, la solidez de la vocación, la identidad del principal y el grado de disciplina de la institución. El tipo institucional PRONADE mostró tener escuelas con un ambiente disciplinario más estricto, y maestros de un nivel socioeconómico más bajo y con una menor solidez en su vocación, según los indicadores utilizados para medirla. El ambiente disciplinario más estricto del PRONADE podría dar cuenta de los resultados encontrados en la relación entre desempeño y tipo institucional, porque allí la percepción de los maestros sobre su rendimiento puede ser menos favorable dadas las mayores exigencias del sistema, comparadas con las de los otros tipos de planteles. Los maestros del PRONADE también exhibieron un menor grado de vocación, comparados con sus pares de los otros sistemas. Esto puede explicarse por el hecho de que los maestros del PRONADE responden más a otro tipo de estímulos, como lo es un mejor salario. Allí los incentivos sala-

riales son más elevados (el salario es mayor y la jubilación se recibe por adelantado), aunque la estabilidad laboral sea menor.

Estos resultados, sin embargo, contradicen otros estudios como el de CIEN (1999), en el que los maestros del PRONADE expresaron su opción por la profesión docente porque les gusta “enseñar a los niños y prepararlos”. Claramente se trata de un tema que deberá ser objeto de mayor atención sistemática en investigaciones futuras.

En el sistema tradicional, los maestros percibieron un clima disciplinario más laxo y además evidenciaron un menor grado de satisfacción con la profesión que los vinculados a otros tipos institucionales. Esto bien podría sugerir que, si bien el grado de satisfacción con la profesión de los maestros es bajo, se compensa con una menor exigencia de trabajo, punto que debe ser abordado por los responsables de la política educativa.

En el caso del PRONADE, el principal se identifica claramente con el director del COEDUCA, de acuerdo con el mayor grado de importancia que se le asigna a esta figura respecto a otras. En los otros tipos –sistemas tradicional y privado– no es tan claro, debido a que se le asigna la figura del principal en similares valoraciones a distintos grupos de personas. Esto da la idea de que existen figuras múltiples de principales, lo cual hace menos clara la existencia de una autoridad y debilita la normatividad y capacidad de rendición de cuentas del establecimiento. La percepción de que hay menos disciplina en el sistema tradicional puede estar relacionada con la dificultad de identificar un principal claro y plantea el tema de la necesidad de mejorar la gestión escolar.

Página en blanco a propósito

Perú: sobran regulaciones, faltan estímulos

Hugo Díaz
Jaime Saavedra¹

Introducción

Si se quiere lograr un mayor rendimiento por parte de los maestros en Perú, será necesario cambiar las políticas de formación y de financiamiento educacional, así como otorgarles los incentivos adecuados. Siendo el desempeño docente el principal determinante de los resultados diferenciados de los alumnos, es esencial que el proceso de selección de postulantes, la capacitación de los formadores de maestros y los estímulos para promover el aporte eficiente del profesorado al aprendizaje se planifiquen y se pongan en práctica en forma cuidadosa. En este sentido, como parte del análisis de la calidad de la educación y la discusión de las alternativas de políticas educativas, el análisis de la carrera del docente se hace imprescindible.

Existe cierto consenso acerca de que en las últimas décadas la carrera docente se ha desvalorizado, lo cual se evidencia en el deterioro de largo plazo de los ingresos reales de los docentes, tanto en términos absolutos como en relación con los de otros profesionales. Esto se ha dado en un contexto en el que el número de maestros ha crecido de manera explosiva, inclusive más rápido que la matrícula en educación básica. Asimismo, en los últimos años la matrícula en la carrera docente ha seguido aumentando. Por lo tanto es necesario entender: 1) por qué muchos individuos siguen optan-

¹ Jaime Saavedra es director ejecutivo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Hugo Díaz es investigador de la misma entidad.

do por esta profesión, 2) en qué medida las características de la carrera y los incentivos relativos a las otras profesiones condicionan el tipo de persona que decide formarse como docente, y 3) cuál es el impacto que tienen tanto los incentivos económicos vigentes como las características de desarrollo profesional en el desempeño de los maestros.

En este capítulo se analizan los incentivos y factores institucionales que determinan la composición del magisterio y que influyen en su desempeño profesional en Perú. Se analizan los perfiles típicos (socioeconómicos, educativos y motivacionales) de quienes estudian para ser maestros y de quienes ejercen dicha profesión. Asimismo, se documentan de manera detallada los incentivos y la estructura en general de la carrera docente en contraste con los de otros profesionales, y se realiza una comparación de la carrera docente y de las características de los maestros en los sectores público y privado. Finalmente se realiza una primera estimación que aproxime el efecto que tienen algunas características contractuales sobre la propia percepción que tienen los maestros sobre su desempeño.

En esta investigación se ha utilizado información administrativa y de encuestas de hogares. Asimismo, se reportan resultados provenientes de encuestas aplicadas a 289 estudiantes de siete Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y tres facultades de educación de universidades, a 822 docentes de escuelas públicas y privadas en Lima Metropolitana, y a los 54 directores de dichas escuelas primarias. Los planteles seleccionados son representativos de los diversos estratos socioeconómicos. Se ha tomado un porcentaje más alto de escuelas privadas en la muestra (37%), porque ellas ofrecen una mayor variedad de modalidades contractuales en la relación docente-empleador.

El capítulo se inicia con una breve descripción de la escuela primaria, para entrar luego a caracterizar la carrera docente analizando la oferta de formación de maestros y el perfil de quienes estudian pedagogía. Luego se describen y analizan los principales deberes y derechos del profesorado, así como las reglas que rigen para el ascenso de los profesores, sea en el ámbito público o el privado. Posteriormente se discuten las remuneraciones docentes y su estructura, se presenta el perfil de los maestros en actividad y se analiza tanto el desempeño de los maestros como el impacto que sobre el mismo tienen el régimen contractual y el tipo de institución. Finalmente se presentan un resumen y las conclusiones.

Panorama de la escuela primaria

Hacia 1998, la tasa neta de escolaridad primaria en Perú era cercana al 100%. En ese año existían 33.000 escuelas primarias en todo el país, a las cuales asistían 4,1 millones de alumnos y en las que trabajaban 161.000 maestros. El 40% de la matrícula de educación primaria está en las zonas rurales y allí la cobertura también es casi universal, llegando a 96%. Un 38% de los maestros de primaria (61.000) trabaja en zonas rurales. Las escuelas unidocentes constituyen la tercera parte del total de las escuelas públicas, mientras que las escuelas polidocentes completas –donde el número de docentes es mayor o igual al número de secciones– configuran el 22%. En el sector privado, en cambio, esta última categoría representa el 54% (Cuadro 4.1).

La distribución geográfica de las escuelas presenta marcadas diferencias dependiendo de si la gestión es pública o privada. La educación pública cubre el 87% de la matrícula en primaria. Entre tanto, la cobertura privada crece sólo para niveles educativos mayores, llegando a 50% en la educación superior. Ocho de cada diez alumnos de las áreas urbanas y el 98% de alumnos de las áreas rurales asisten a escuelas públicas. Estas se concentran mayoritariamente en zonas rurales (84%), siendo una proporción importante de las escuelas unidocentes, mientras que las escuelas privadas lo son en las zonas urbanas (91%).

La gran mayoría de las escuelas públicas es administrada por el Ministerio de Educación. En principio, todos los gastos de operación, incluido el pago de maestros y personal administrativo, los cubre el Estado, pero en la práctica existen gastos normalmente no cubiertos por el presupuesto público (ciertos materiales o equipos, mantenimiento de infraestructura y mobiliario, etc.) que son financiados con aportes de los padres de familia y, en algunos casos, con recursos propios de las escuelas o donaciones de terceros. En 1997 el gasto por alumno en la educación primaria pública ascendía a US\$142 (Gráfico 4.1), cifra que duplica a la observada en 1990, cuando el gasto público en educación en general, incluyendo la primaria, llegó a sus niveles históricos más bajos. A pesar del crecimiento observado entre 1990 y 1995, el gasto en 1997 constituía todavía un tercio de lo que fue a inicios de los años setenta. Por otro lado, las diferencias en el gasto público por depar-

Cuadro 4.1. Caracterización general de la educación primaria de menores, 1998

Indicador	Público	Privado	Total
Alumnos matriculados	3.693.109	505.189	4.144.298
% urbano	55	95	60
% primer grado	13	14	14
% sexto grado	18	20	18
Total maestros	126.940	34.218	161.158
% urbano	52	97	62
Total de escuelas	27.491	5.432	32.923
% urbano	16	91	28
% de escuelas unidocentes	32	8	28
% de escuelas polidocentes multigrado	47	37	45
% de escuelas polidocentes completas	22	54	27
Alumnos por maestro	30	19	27
Alumnos por escuela	132	93	126
Alumnos por aula (en uso)	29	16	27
Tasa de repetición*	16,2	3,2	14,6
Atraso escolar* ¹	57,4	20,8	52,9

* Estos datos corresponden al Censo Escolar 1993.

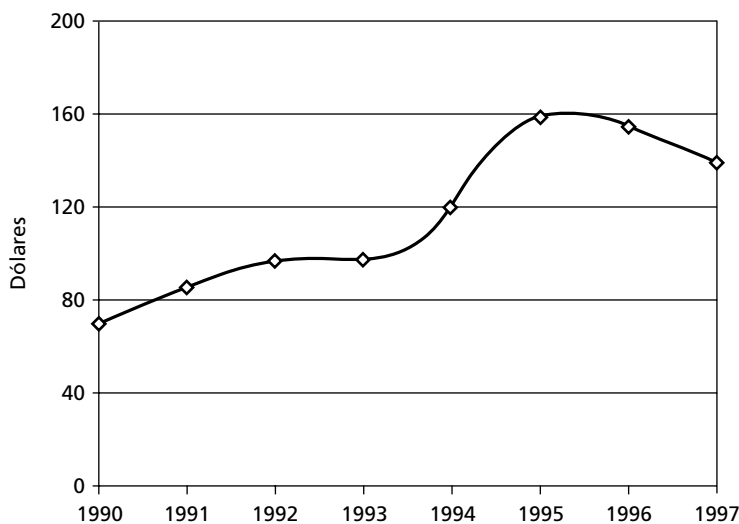
¹ Se define como la proporción de alumnos que están matriculados en grado diferente al que les correspondería de acuerdo con su edad.

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa.

tamento, así como las existentes en materia de posibilidades de las familias para invertir en educación, generan desigualdades importantes en el gasto total por alumno matriculado en instituciones públicas. Así, por ejemplo, Saavedra y Felices (1997) señalan que en 1994 el gasto por alumno tendía a ser mayor en los departamentos con índices de pobreza menores. El gasto en educación primaria pública representa un 42% del gasto educativo corriente total, principalmente debido a la elevada cobertura.²

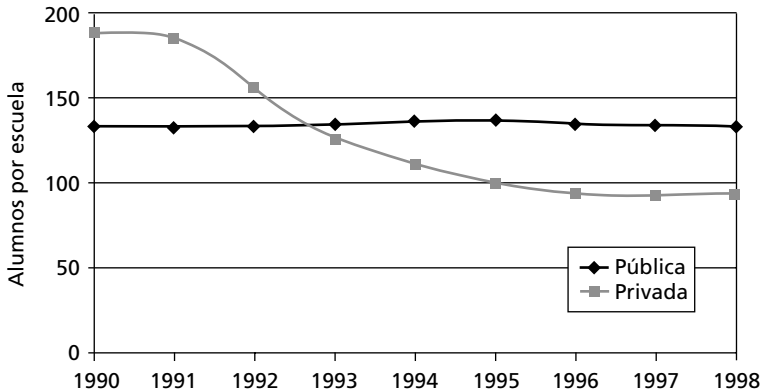
² Un número pequeño de escuelas públicas está a cargo de congregaciones religiosas o de empresas privadas, como es el caso de aquellas empresas mineras que asumen sus gastos de operación.

Gráfico 4.1. Gasto público por alumno en la educación primaria, 1990-1997 (expresado en dólares)



Fuente: Ministerio de Educación. PLANMED 2000.

Del total de escuelas primarias, el 16% es privado y atiende el 12% de la matrícula. A diferencia de las escuelas públicas, las privadas tienden a ser más heterogéneas. Existen entre ellas importantes diferencias en términos de calidad, remuneraciones, actualización y capacitación, condiciones de trabajo en el aula e incentivos al esfuerzo, y también en materia de sanciones al bajo rendimiento y la irresponsabilidad. Las escuelas privadas se rigen por las leyes de educación y legislación laboral privadas, además de otras normas del Ministerio de Educación. Si bien su número se multiplicó 2,3 veces entre 1990 y 1997, no sucedió lo mismo con su matrícula, que sólo lo hizo en 9,2%. Esto es congruente con la aparición de una gran cantidad de pequeñas escuelas, así como con el descenso a la mitad del alumnado por escuela privada, mientras que en los planteles públicos esa relación se mantuvo inalterada (Gráfico 4.2). Casi el 90% de las escuelas privadas son laicas y el resto principalmente religiosas, siendo el pago de la enseñanza su fuente fundamental de financiamiento. Existen otras fuentes menores como las

Gráfico 4.2. Alumnos por escuela primaria, 1990-1998

Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa. Estadísticas Básicas 1990-1998.

cuotas de asociación de padres, los derechos de admisión y, en algunos casos, recursos propios y donaciones de terceros. Muchas escuelas religiosas son autofinanciadas por las mismas congregaciones y familias, en tanto que otras –por lo general, las parroquiales– se ubican en las áreas rurales o marginales urbanas y reciben una subvención del Estado. Este asume el pago de los maestros, quienes tienen los mismos derechos y obligaciones de aquellos que trabajan en las escuelas públicas.³

A pesar de la heterogeneidad de la educación privada, diversos indicadores señalan que tiene mayores recursos y es más efectiva que la pública. En la primera hay un tercio menos de alumnos por profesor, menos estudiantes por aula, y una mayor proporción de escuelas polidocentes completas, lo cual se traduce en menores tasas de repetición y deserción. Saavedra y Felices (1997) muestran que la tasa promedio de repitentes en la primaria pública es cinco veces la privada y la tasa de deserción 25% mayor; asimismo, el atraso escolar es mucho más elevado en la escuela pública.

³ Las escuelas parroquiales cobran a las familias, pero por debajo de los gastos de operación.

Los estudiantes de la carrera docente

Estructura de la oferta de formación docente

Los maestros se forman bajo dos modalidades: la modalidad *regular* y la *profesionalización docente*. La primera dura diez semestres académicos (cinco años) y la ofrecen los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y las universidades. En 1998 existían 325 ISP, mientras que 38 universidades tenían programas de educación (Cuadro 4.2). Los estudios en los ISP pueden convalidarse en las universidades y habilitan para continuar una segunda especialidad profesional. Una diferencia que posiblemente tiene impacto sobre las características de quienes ingresan es que en las universidades se requiere aprobar un examen de admisión, mientras que en los ISP usualmente no se necesita examen, aun cuando está normado en el reglamento respectivo.

La modalidad de profesionalización docente está destinada a maestros en servicio y tiene como objetivo reducir el alto porcentaje de profesores sin título pedagógico. Combina fases presenciales con fases de educación a distancia durante un período de seis años. Sólo algunas instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación brindan esta modalidad. El título obtenido con estudios regulares en un ISP, universidad, o programa de profesiona-

Cuadro 4.2. Número de instituciones de formación magisterial según modalidad, 1998

	Número de instituciones
Universidad	38
Pública	21
Privada	17
Instituto Superior Pedagógico	325
Público	130
Privado	195

Fuente: Ministerio de Educación. Estadísticas Educativas 1998.

lización docente, da igual derecho para el ejercicio profesional y para el ascenso en la carrera pública del magisterio.

Hacia 1997 se estimaba una matrícula de 43.441 estudiantes de docencia en universidades, de los cuales el 78% estaba inscrito en planteles públicos. La matrícula en ISP llegaba a 104.620 ingresados, dos tercios de ellos en instituciones públicas. De otro lado, había 24.818 estudiantes de pedagogía bajo la modalidad de profesionalización docente, de los cuales el 87% estaba en programas públicos.

El crecimiento de la matrícula de formación docente supera ampliamente las necesidades del servicio educativo (Arregui *et al.*, 1996). El aumento de la oferta ha sido facilitado por la existencia de normas muy flexibles para autorizar la creación de centros de formación docente, lo que propició a inicios de los años noventa la aparición de muchos ISP privados de escaso alumnado y sin las condiciones necesarias para garantizar una calidad aceptable en la formación.⁴ Así, entre 1990 y 1997 el número de ISP privados creció en 941% (de 17 a 177).⁵ El incremento de la inversión privada en ISP ha sido una respuesta a la creciente demanda por formación docente por parte de los jóvenes. Esto se explica en parte por el aumento en los flujos de egresados de secundaria. En Perú, como en otros países de América Latina, los retornos a la educación superior son positivos y crecientes, inclusive en aquellos casos en que la persona con ese nivel de enseñanza no se está desempeñando en la ocupación para la que se ha capacitado (Saavedra, 1999). Esta situación incentiva a los egresados de secundaria a cursar estudios superiores en general, incluyendo la docencia. Además, las características específicas de la carrera como son la estabilidad del empleo, menor extensión de la jornada y seguridad de ingresos, atrae también a determinado tipo de jóvenes. Sin embargo, existe evidencia casual de que los que ingresan a la carrera docente no son los postulantes con los puntajes más altos.

⁴ Sin embargo, esto ha facilitado la reducción del porcentaje de maestros sin título y permite que se cumpla la norma que dispone la obligatoriedad del título pedagógico para el nombramiento permanente de un maestro en una escuela estatal. Entre 1995 y 1997 se suspendieron las autorizaciones para la creación de ISP debido a que muchas instituciones cerraron.

⁵ En 1996, el 85% de los ISP privados tenía menos de cuatro años de funcionamiento, cifra que llegaba a 31% en el caso de los ISP públicos.

Características educativas y sociodemográficas de quienes siguen la carrera docente regular

Las diversas características sociodemográficas y educativas se analizaron con base en una encuesta aplicada a estudiantes de educación⁶. Se estableció que la edad de quienes cursan el cuarto año de la carrera de educación fluctúa entre los 22 y 27 años, lo cual quiere decir que, teóricamente, habrían comenzado los estudios de pedagogía entre los 19 y los 24 años (Cuadro 4.3). Esto sugiere que estarían ingresando a la universidad varios años después de culminada la secundaria. En el caso de las universidades públicas, por ejemplo, los datos muestran que estos estudiantes habrían ingresado a los 21 años, cuando según el Censo Universitario, el promedio de edad de ingreso a las universidades públicas es de 19,3 años. Son varias las razones que podrían explicar estas diferencias de edad. La primera es que algunos de los alumnos no prosiguieron inmediatamente sus estudios de pedagogía luego de culminar la secundaria, debido a que en el primer intento no aprobaron el examen de admisión que aplican las universidades y algunos ISP. A este respecto, cabe notar que la diferencia más acentuada entre la edad promedio de egreso de la secundaria y la edad actual del estudiante se da entre quienes están en aquellas universidades donde se exige el examen de ingreso. La segunda es que el alumno intentó previamente, sin conseguirlo, ingresar a otra carrera; y la tercera es que los estudios regulares, oficialmente previstos para hacerse en cinco años, estén durando más de lo normal a causa de repeticiones de cursos o retiros temporales.

El 85% de los estudiantes de pedagogía está constituido por mujeres. En el caso de las universidades, en particular las públicas, la participación de las mujeres es menor, llegando sólo al 61%. Los resultados muestran también que 36% los de jóvenes que estudian en Lima nacieron fuera de la capi-

⁶ Con el fin de obtener información acerca de las características sociodemográficas de los estudiantes de la carrera docente se aplicó una encuesta a una muestra de 289 estudiantes de educación en universidades e ISP de Lima Metropolitana. La muestra toma en cuenta la participación de cada tipo de institución que imparte la formación docente en Lima. Sin embargo, dado que no fue posible realizar entrevistas en varias universidades, la muestra está sesgada hacia los estudiantes de ISP. Los detalles de la encuesta pueden ser solicitados a los autores: jaime@grade.org.pe

tal. Uno de cada cinco estudiantes de universidades privadas son de provincia, proporción que aumenta hasta el 47% en los ISP privados. Por otro lado, la mayoría de los estudiantes son solteros y viven con sus padres.

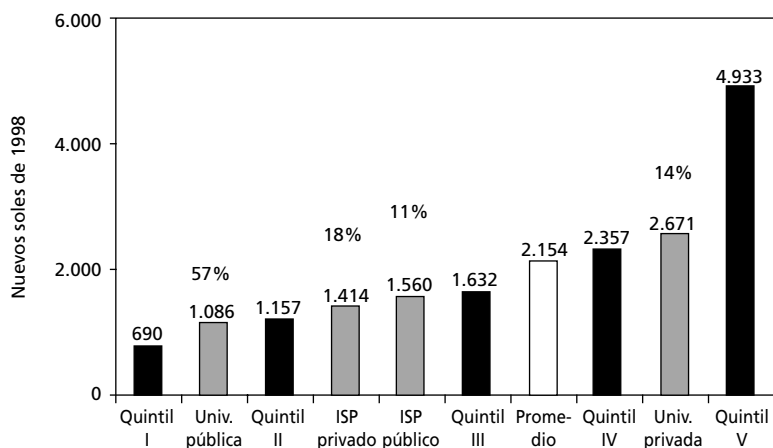
Como se observa en el Cuadro 4.3, el 80% del alumnado de las instituciones privadas de la muestra señala pertenecer a la clase media o media baja y una minoría se ubica ya sea en la clase media alta o en la clase baja (6 y 9%). Combinando datos de encuestas de hogares para Lima Metropolitana con los de ingreso familiar total de las familias de los estudiantes de educación, se encuentra que la familia promedio de estos alumnos tiene un ingreso menor al promedio del cuarto quintil de ingresos. En cambio, la familia promedio de un estudiante de pedagogía en universidad privada tiene ingresos que están por encima de los correspondientes al del cuarto quintil de ingresos (Gráfico 4.3). Entre los alumnos que asisten a universidades públicas y a ISP (públicos y privados), la proporción de quienes se ubican en la clase baja es claramente mayor. Las familias de los estudiantes de ISP, que

Cuadro 4.3. Perfil socioeducativo de los estudiantes de la carrera docente: Muestra de estudiantes de pedagogía en Lima Metropolitana (en porcentaje)

Características	Gestión				Total
	Pública		Privada		
	Universidad	ISP	Universidad	ISP	
Edad promedio	25	22	27	24	24
Mujeres	61	91	81	89	85
Nacieron fuera de Lima	32	25	20	47	36
Solteros	77	97	89	91	90
Vive con sus padres	74	89	80	76	80
Percepción de la clase social					
Media alta	-	-	9	4	4
Media	30	34	55	47	44
Media baja	33	48	30	39	39
Baja	37	18	6	9	14
Número de casos	31	67	47	144	289

Fuente: Encuesta a estudiantes de educación.

Gráfico 4.3. Posición de las familias en donde hay un estudiante de docencia en la distribución del ingreso total



Fuentes y notas:

- El ingreso total promedio de cada quintil se obtuvo de la Encuesta de Niveles de Vida de 1996 y está expresado en soles de 1998 (3,4 soles por dólar).
- Los ingresos medios de las familias con estudiantes de docencia se obtienen de la encuesta aplicada para este estudio.
- En ambos casos se refiere al ingreso total familiar que incluye ingresos laborales y no laborales de todos los miembros.
- El dato de universidad privada se refiere a sólo dos universidades en Lima.
- Los porcentajes por tipo de estudiante de docencia corresponden a datos proyectados para Lima Metropolitana en 1997.

constituyen el 29% del total de estudiantes de educación en Lima, tienen en promedio ingresos por debajo de los del tercer quintil. Los más pobres son estudiantes de universidades públicas provenientes de familias que en promedio tienen ingresos inferiores a los del segundo quintil y representan el 57% del total de estudiantes de educación de Lima.⁷ Así, se encuentra que en general, los estudiantes de pedagogía se perciben a sí mismos como de baja extracción social.

⁷ El ingreso familiar promedio en un hogar con un estudiante de docencia es de S/. 2.154 (US\$634), y el ingreso familiar per cápita (es decir, ajustando por el número de personas en el hogar) llega a sólo S/. 280 (US\$80).

Muchos alumnos de instituciones privadas trabajan, posiblemente para financiar su formación; esto es menos usual entre sus contrapartes de los planteles públicos como se ve en el Cuadro 4.4. La mayor parte de quienes trabajan lo hacen en actividades docentes. Los universitarios que trabajan y estudian ganan más que los alumnos de ISP que trabajan y estudian, lo cual revela una gran heterogeneidad en las estrategias de inversión de capital humano de las familias. Quienes estudian en instituciones públicas invierten menos dinero, pero probablemente más tiempo. Quienes los hacen en instituciones privadas provienen de estratos socioeconómicos más altos, a pesar de lo cual se ven forzados también a combinar el trabajo con el estudio, en tanto deben solventar gastos educativos mayores.

De la muestra de estudiantes de docencia, el 26% realizó sus estudios de secundaria en colegios privados. En promedio, un 35% de quienes acceden a algún tipo de educación superior provienen de escuelas privadas. Entre los estudiantes de docencia en las universidades públicas y los ISP privados hay una mayor proporción de alumnos que asistieron a una secundaria estatal.

Cuadro 4.4. Situación laboral e ingresos de los estudiantes de la carrera docente¹

	Gestión			
	Pública		Privada	
	Universidad	ISP	Universidad	ISP
Estudia y trabaja a la vez (%)	48	29	77	60
Trabajan como docentes (%)	29	26	92	49
Ingreso mensual del que trabaja ² (mediana)	365	250	497	343
Ingreso total familiar	1.086	1.560	2.671	1.414
Ingreso por miembro de familia	181	260	445	236

¹ Expresados en nuevos soles de 1998. Tipo de cambio: 3,40 soles por dólar.

² Considera a los estudiantes que trabajan.

Fuente: Encuesta a estudiantes de educación.

La opinión de los estudiantes respecto a la formación que reciben tiende a ser mejor en las instituciones privadas que en las públicas⁸ (Cuadro 4.5). En el caso de los que asisten a universidades públicas, un 45% califica su educación de buena o excelente y un 52% opina que es regular. La satisfacción es mayor en los ISP públicos, en donde un 77% piensa que su formación es buena o muy buena, y un 23%, regular. En el caso de las instituciones privadas las opiniones de los estudiantes son bastante diferentes: el 94% de los estudiantes universitarios y el 86% de los que asisten a un ISP califican su formación como excelente, muy buena o buena.

El descontento entre quienes asisten a un centro estatal puede significar que los programas no se desarrollan con la seriedad y profundidad suficientes y que necesitan profesores mejor calificados, capacitación permanente, disponibilidad de materiales educativos adecuados y rigor académico. Sin embargo, también es cierto que entre los estudiantes de planteles públicos una mayor proporción declara que la profesión elegida fue su primera opción (84% de los estudiantes de universidades y 91% de los estudiantes de ISP), por lo que sus expectativas respecto de la exigencia y calidad

Cuadro 4.5. Opinión sobre la formación que reciben (en porcentaje)

Indicador	Gestión			
	Pública		Privada	
	Universidad	ISP	Universidad	ISP
Excelente/Muy buena	6	29	29	36
Buena	39	48	65	50
Regular	52	23	6	13
Deficiente	3	-	-	1

Fuente: Encuesta a estudiantes de educación.

⁸ Ningún estudiante de los centros estatales estudiados opina que la formación que recibe es excelente.

del programa pueden ser mayores que para los estudiantes de instituciones privadas (en este caso, 76% de los estudiantes de universidades y 82% de los estudiantes de ISP declaran que la profesión elegida fue su primera opción). Este punto, sin embargo, requiere mayor estudio.

Para una parte importante de los estudiantes de instituciones privadas, la docencia fue una segunda opción y posiblemente intentaron ingresar previamente a otra carrera (Cuadro 4.6). De otro lado, los exámenes para el ingreso a los estudios universitarios de educación suelen ser menos difíciles que los aplicados en otras carreras, mientras que en los ISP no existen pruebas de ingreso o no pasan de ser un mero formalismo.⁹

En suma, se encuentra que los estudiantes de pedagogía suelen provenir de estratos de menores ingresos, una tendencia más acentuada en las universidades públicas, tanto debido a sus menores ingresos familiares como al hecho de que un menor porcentaje es egresado de colegios privados y una mayor proporción es migrante. Un 26% de los estudiantes de docencia proviene de colegios privados, cifra menor al porcentaje de alumnos que siguen estudios superiores y que llegan de instituciones públicas. Si se asume que la calidad de los egresados de escuelas privadas es en promedio mayor que la de los egresados de escuelas públicas, esta situación sugeriría que un porcentaje menor de los alumnos que tienen mejores antecedentes educativos estaría entrando a la profesión docente. Es interesante notar que los estudiantes de ISP privados –instituciones cuyo número creció de manera importante durante la última década– provienen en mayor proporción de escuelas estatales; si bien en estas instituciones se paga una pensión, esta es baja, lo cual es consecuente con los menores ingresos relativos de las familias de estos estudiantes. Nótese además que en estas instituciones una proporción importante de alumnos no presenta examen para ingresar.

Legislación laboral y prácticas docentes

La legislación laboral no establece distinción entre maestros de primaria, secundaria y otros niveles o modalidades en lo que respecta al régimen la-

⁹ Según Quevedo (1990), el seguimiento de los procesos de admisión entre 1975 y 1988 en la Pontificia Universidad Católica del Perú mostró que, en la Facultad de Educación, una mayor proporción de postulantes logró ingreso al plantel (26,9%) que en los procesos de admisión para las Facultades de Estudios Generales de Ciencias (15,8%) y Letras (13,6%).

Cuadro 4.6. Carrera docente como opción preferida (en porcentaje)

Indicador	Gestión			
	Pública		Privada	
	Universidad	ISP	Universidad	ISP
Sí	84	91	76	82
No	16	9	24	18

Fuente: Encuesta a estudiantes de educación.

boral y al régimen de deberes y derechos. En cambio sí existen diferencias importantes entre los sistemas público y privado. En la escuela pública se presenta una absoluta uniformidad en lo que se refiere a los derechos y deberes, ya que todo el marco normativo está establecido centralizadamente. Maestros y administradores trabajan con un conjunto de incentivos que no penaliza la ineficiencia ni premia la eficiencia. El sistema de remuneraciones no está vinculado al desempeño, no reconoce el mérito, ni estimula el perfeccionamiento, la creatividad y la innovación pedagógica. La escala de sueldos para el magisterio público hace que los menos calificados y con menor experiencia perciban un sueldo por hora mayor que los maestros más calificados, con más experiencia y que ejercen cargos directivos (véase la siguiente sección). De igual modo, no hay mecanismos de evaluación del rendimiento que generen un espacio en el que los maestros puedan dar cuenta de su desempeño a las autoridades o a los padres de familia. Lo contrario ocurre en la educación privada, que si bien está regulada por el Ministerio de Educación en lo pedagógico, no lo está en materia laboral. A través de disposiciones internas, los propietarios y/o directores pueden adoptar políticas de incentivos, estímulos y sanciones que permiten un seguimiento y evaluación continuos del desempeño.

Mecanismos de contratación, ascenso y despido

El sector público

En el sector público, los maestros pueden ser nombrados o contratados. Para ser nombrado e ingresar a la Carrera Pública del Profesorado se re-

quiere título pedagógico. Según la Ley del Profesorado de 1984 y su enmienda de 1990, el proceso de selección de maestros debe ser descentralizado y en función de los nuevos puestos de trabajo disponibles. Se debe formar una comisión de evaluación a nivel local que analiza a los postulantes según su experiencia y grado educativo y, si se juzga necesario, de acuerdo con una prueba de aptitud.¹⁰ Quienes ingresan al magisterio estatal deben hacerlo trabajando en zonas rurales o urbanas de menor desarrollo que la región de origen o de realización de los estudios. Sin embargo, la última vez que se cumplieron estos procedimientos fue en el concurso público de setiembre de 1991.¹¹ Desde esa fecha, el nombramiento se otorga por aprobación de una prueba diseñada por el nivel central de la administración, a la que se postula mediante un concurso público a nivel nacional. La comisión de evaluación está conformada por funcionarios de la sede central del Ministerio de Educación. Una vez que ingresan a la carrera pública, los maestros tienen derecho a la estabilidad laboral en la plaza, nivel, cargo y lugar de trabajo.

Dentro de la Carrera Pública del Profesorado existen cinco niveles magisteriales, siendo el Nivel I el de menor jerarquía y el V el de mayor jerarquía. La Ley del Profesorado de 1990 dispone que el ascenso del Nivel I al II es automático al cumplir cinco años de servicio. A partir del Nivel II, el ascenso debe realizarse mediante evaluación, luego de cumplir cinco años en cada nivel. En teoría, la evaluación cubre diversos aspectos, especialmente los antecedentes profesionales, que representa el 50% del puntaje (Cuadro 4.7). El desempeño laboral –que tiene que ver con aspectos de rendimiento, productividad, responsabilidad y trabajo en equipo, entre otras variables– sólo constituía el 30% del puntaje. Este procedimiento de evaluación, reglamentado en 1990, operó apenas un año, quedando suspendido desde ese momento los ascensos de un nivel a otro en la carrera magisterial. Así fue como dejó de funcionar uno de los principales mecanismos que tenía el maestro para ser promovido: la antigüedad, además de todos los otros criterios de evaluación definidos en el Reglamento de la Ley del Profesorado.

¹⁰ El nombramiento corresponde a las instancias ministeriales de la jurisdicción, aunque bajo la supervisión de una comisión nacional.

¹¹ En 1994 se nombró automáticamente como contratado aquel personal con título pedagógico que tenía al menos dos años de servicio.

Cuadro 4.7. Criterios de evaluación para el ascenso a un nivel magisterial según lo establecido en el Decreto Supremo 019-90-ED (Reglamento de la Ley del Profesorado)

Criterio	Puntaje	Estructura porcentual
Puntaje máximo de calificación	200 puntos	100,0
Antecedentes profesionales	100 puntos	50,0
Títulos o grados obtenidos	30 puntos	15,0
Estudios de perfeccionamiento, especialización, ponencias y trabajos presentados en eventos pedagógicos y científicos	25 puntos	12,5
Tiempo de servicios	30 puntos	15,0
Cargos desempeñados	15 puntos	7,5
Desempeño laboral	60 puntos	30,0
Eficiencia en el servicio	30 puntos	15,0
Asistencia y puntualidad	15 puntos	7,5
Participación en trabajo comunal y promoción social	15 puntos	7,5
Méritos	40 puntos	20,0
Distinciones y reconocimientos oficiales	20 puntos	10,0
Producción intelectual	20 puntos	10,0

Los maestros públicos sin título pedagógico pueden ser nombrados interinamente. Estos maestros todavía no forman parte de la carrera pública, y se encuentran organizados en una escala con cinco categorías: “A”, con estudios pedagógicos concluidos; “B”, con título profesional no pedagógico; “C”, con estudios pedagógicos no concluidos; y “D”, con estudios superiores. Son interinos en la medida en que se espera que eventualmente puedan ingresar a la carrera pública. En el momento que se titulen, ingresan a la misma en el Nivel I (véase el Anexo).

En 1970 se estableció que todos los trabajadores asalariados públicos y privados gozarían de estabilidad laboral luego de un período de prueba. Es decir, el trabajador sólo podía ser despedido por falta grave o a través de cese colectivo. Además, los mecanismos de protección establecidos hacían difícil probar la falta grave ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. La flexibilización del mercado de trabajo iniciada en 1991 culminó con la eli-

minación total de la estabilidad laboral en la empresa y escuelas privadas, en las cuales puede terminarse el compromiso laboral con el pago de una indemnización. Sin embargo, para los maestros de escuelas públicas, la estabilidad laboral se mantiene como un derecho una vez nombrados. En la década de los años noventa se establecieron evaluaciones semestrales en el sector público, cuyos resultados podían ser utilizados para despedir a un trabajador. Como parte de este proceso se redujo el número de trabajadores nombrados en la sede central del Ministerio de Educación y en sus organismos regionales,¹² pero tales evaluaciones no fueron utilizadas para docentes. Así, el magisterio en el sector público es la única ocupación en Perú en la que existe la posibilidad de obtener estabilidad laboral, de la cual también gozan los maestros nombrados interinamente.¹³

De otro lado, los maestros públicos, con o sin título, también pueden ser contratados. En principio, estos deberían ser sólo personas con educación secundaria que se enganchan en áreas rurales cuando no hay personas de mayor calificación. Sin embargo, en la práctica también se utilizan estos contratos cuando hay que cubrir el retiro de un maestro del servicio o cuando aumenta la matrícula y no se ha convocado a concurso público para el nombramiento de docentes, o cuando luego de los concursos no se cubren las vacantes, así como cuando hay profesores con licencia. Los contratos temporales se firman usualmente por diez meses y la renovación depende de funcionarios de instancias intermedias. A diferencia de los maestros nombrados, los contratados no gozan de estabilidad laboral y no es seguro su empleo en la misma escuela el siguiente año. Pero sí gozan de los mismos beneficios sociales que los permanentes. Según el censo de 1993, en las escuelas públicas el 82% de los maestros está en condición de permanente (nombrado), mientras que el resto es contratado como temporal (Cuadro 4.8). Nótese que el 45% de los maestros públicos en primaria tiene nivel

¹² Según la norma, la evaluación debe hacerse dos veces al año (enero y julio). Las pruebas que rinden los trabajadores son tres: una prueba de conocimientos y una prueba psicotécnica, que en su conjunto constituyen el 30% de valor en la calificación final obtenida, y una apreciación del desempeño laboral cuya importancia en el puntaje total es del 40%. Para aprobar, los trabajadores requerían un puntaje mínimo de 12 sobre 20; en caso contrario, o de no presentarse a algunas de las pruebas, quedaban cesantes.

¹³ Sin embargo, estos maestros pueden ser reubicados en una plaza distinta a la de su ingreso hasta cumplir tres años en un área rural, cinco en capital de provincia y 10 en Lima y Callao.

Cuadro 4.8. Maestros públicos de primaria según tipo de contrato (en porcentaje)

	Lima Metropolitana	Perú
Nombrado con nivel magisterial	45	45
Nombrado sin nivel magisterial (interino)	37	44
Contratado con título	5	2
Contratado sin título	13	9

Fuente: Censo Escolar 1993.

magisterial, es decir que son profesores nombrados con título pedagógico. Sin embargo, entre los contratados, también se pueden encontrar maestros titulados.¹⁴ La suspensión de nombramientos a comienzos de los años noventa en el sector público produjo un incremento notable de la contratación de maestros temporales. Sin embargo, hacia 1998 ya muchos de estos habían pasado a ser nombrados.

El sector privado

En las escuelas privadas los mecanismos de selección son libres, y es el plantel mismo el que selecciona, evalúa y determina los estándares de calidad del personal que recluta. La decisión final sobre este proceso está en manos del director. Los mecanismos de ascenso no están regulados por ninguna instancia pública y dependen de las normas internas de la escuela. Los contratos se sujetan al régimen laboral privado. Nótese que dicha legislación ha experimentado cambios radicales durante los años noventa, siendo una de las más flexibles de América Latina en términos de contratación y despido (Saavedra, 1999). Dado que no existe estabilidad laboral, la escuela puede separar a un maestro con contrato a término indefinido (permanente) que se considera no responde a las expectativas, previo pago de una indemniza-

¹⁴ Las cifras que se obtuvieron de la encuesta aplicada a maestros de Lima Metropolitana no variaron sustancialmente.

ción. El 69% de los maestros tiene contrato a término indefinido. En el sector privado se utilizan también contratos temporales o a término fijo, usualmente por diez meses, en los que no se recibe ningún tipo de indemnización cuando culminan (Cuadro 4.9). Los beneficios sociales que reciben son similares a los que tienen los maestros con contrato a término indefinido.

En muchas escuelas privadas existe algún grado de informalidad, en particular en las pequeñas, lo cual se refleja en que algunos de estos maestros no reciban prestaciones sociales. Asimismo, es usual la contratación vía pagos de servicios profesionales, mecanismo a través del cual el maestro presta servicios como si fuera un profesional independiente. Bajo este esquema, el empleador puede prescindir de esos servicios en cualquier momento. En esos casos, si bien es un contrato formal que paga impuestos, no hay un vínculo laboral con la escuela, por lo que el trabajador tampoco recibe prestaciones sociales.

Según la encuesta aplicada a una muestra de maestros públicos y privados en Lima Metropolitana,¹⁵ la estabilidad laboral es el aspecto más importante de la relación contractual (Cuadro 4.10), especialmente en las escuelas públicas. En las escuelas privadas donde no hay estabilidad laboral, la importancia de esa característica contractual está dada más bien por su carencia. Debe notarse que muchos maestros de escuelas privadas provie-

Cuadro 4.9. Maestros de primaria en el sector privado según tipo de contrato (en porcentaje)

Tipo de contrato	Maestros - Lima
Permanente	69
Temporal	19
Servicios profesionales	12
	100

Fuente: Encuesta a maestros.

¹⁵ En esta sección y las siguientes se citan los resultados de una encuesta aplicada a una muestra de 822 docentes en actividad de centros educativos de nivel primario públicos y privados de Lima Metropolitana.

Cuadro 4.10. Aspectos más importantes de la relación contractual: primera mención (en porcentaje)

	Público		Privado		Régimen laboral	
	Residen- cial	No residen- cial	Residen- cial	No residen- cial	Perma- nentes	Contra- tados
Estabilidad laboral	55	57	32	52	52	54
Escala salarial	5	8	12	9	9	6
Condiciones de trabajo	9	12	29	16	13	20
Normas de ascenso y promoción	5	4	6	2	5	1
Sistema de evaluación, calificación y méritos	9	3	4	5	4	4
Régimen disciplinario	18	13	13	15	13	15
Otros	8	3	4	11	4	10

Fuente: Encuesta a maestros.

nen de escuelas públicas, de donde han salido debido a los bajos salarios y a pesar de haber tenido allí estabilidad laboral. En ambos sectores la estabilidad laboral es más importante que las condiciones de trabajo o el régimen disciplinario (sanciones, derechos e instancias de reclamo).¹⁶

¿Quién decide las contrataciones, despidos y ascensos? Percepciones de directores y maestros

La encuesta aplicada a maestros destaca la importancia del director como instancia principal en el proceso de toma de decisiones acerca de lo que se hace en la escuela. En el caso del sector privado también se reconoce la importancia del subdirector y del promotor (Cuadro 4.11).

¹⁶ En el sector privado, aunque la estabilidad laboral figura en el primer lugar de las condiciones laborales, interesan también las condiciones del trabajo educativo, en particular entre los maestros que se desempeñan en colegios ubicados en zonas residenciales.

Cuadro 4.11. Persona o instancia más importante en las decisiones de lo que se hace en la escuela (en porcentaje)

Funcionario/Instancia	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Director	87	87	71	78
Subdirector de primaria	8	7	11	11
Promotor	-	-	8	5
Ministerio de Educación / USE	4	4	2	1
Consejo Directivo	-	-	2	-
Otros	1	1	6	5

Fuente: Encuesta a maestros.

Sin embargo, cuando se indaga de manera más específica acerca de la función del director, se encuentran diferencias importantes. En el sector público, dado que los mecanismos de selección son centralizados, el director no puede seleccionar al personal que ingresa nombrado o contratado; tampoco puede sancionarlo, separarlo o despedirlo sino a través de un trámite muy complicado que implica preparar expedientes muy engorrosos, cuya resolución en la instancia superior (USE o ADE)¹⁷ es extremadamente lenta, pues exige demostrar que el trabajador cometió una falta grave. En este caso, lo que usualmente logra un director es que el maestro sea transferido a otra escuela. La apelación de las sanciones está muy reglamentada, tiene procedimientos e instancias precisos y puede volverse en contra del director acusador, por lo que no es muy frecuente que ellos soliciten sanciones.

Si bien existen algunos mecanismos informales de ingreso, realizar un análisis sistemático que permita conocer la magnitud del fenómeno es muy difícil y sólo se dispone de evidencia anecdótica. Por ejemplo, se ejercen presiones políticas o influencias burocráticas en el momento de asignar un

¹⁷ Las Unidades de Servicios Educativos (USE) o las Áreas de Desarrollo Educativo (ADE) son organismos intermedios de la administración regional que tienen a su cargo la administración de un número variable de centros educativos.

docente a una determinada escuela, siendo las más disputadas las de mayor tamaño y prestigio. Se dan casos de maestros a quienes, habiendo ganado el concurso para una determinada vacante, se les ofrece una alternativa marginal de colocación o simplemente son desplazados a un concurso posterior.

La encuesta aplicada a directores¹⁸ muestra que entre aquellos que intentaron despedir o cambiar maestros, una tercera parte de los que trabajan en escuelas privadas hicieron efectivo el cambio, mientras que en las escuelas públicas sólo una proporción muy pequeña logró hacerlo luego de mostrar que había problemas graves de inasistencia o deshonestidad (Cuadro 4.12). En cambio en el sector privado casi el 80% de los despidos estuvo relacionado con la incapacidad. En general, para los directores de escuelas públicas la falta de autonomía para administrar personal es uno de los principales problemas: a un 45% le afecta mucho y al 29% regular, frente a un 18% de directores de escuelas privadas que señalan que les afecta regularmente.

Cuadro 4.12. Capacidad de decisión de los directores en cuanto al cambio de maestros (en porcentaje)

	Público	Privado
Directores que intentaron cambiar uno o más maestros	57	47
Directores que lograron hacer efectivo el cambio	6	14
<i>Número promedio de maestros cambiados</i>	<i>1,8</i>	<i>3,8</i>
Razones para el cambio		
Deshonestidad	17	-
Incapacidad	28	79
Inasistencia/impuntualidad	44	8
Inmoralidad	6	-
Otras razones	11	13

Fuente: Encuesta a directores.

¹⁸ Los directores de 54 centros educativos donde se aplicaron las encuestas a docentes (de un total de 57) respondieron una encuesta orientada a recoger sus opiniones respecto a la labor de los maestros que trabajan en la escuela y que se encuentran bajo su cargo.

En el sector público, el director tampoco tiene mayor injerencia en la promoción del personal cuya decisión está en manos de la USE o la ADE. Así, la administración intermedia tiene una gran injerencia en decisiones que atañen a la escuela, aun cuando evidencia una capacidad insuficiente de monitoreo, supervisión y asesoría a las escuelas. En consonancia con esta situación, en las escuelas públicas menos del 25% de los maestros opina que el director es quien define los ascensos, atribuyéndoselo más bien a instancias intermedias como el supervisor de la USE, la administración central o la administración regional.

En cambio en el sector privado, dada la legislación laboral que ha permitido el uso de distintas modalidades contractuales y una reducción en el costo de despido con respecto a los niveles observados en los años ochenta, el poder de un director o del propietario es amplio para contratar, despedir y promover. Las posibilidades de ejercer presiones sobre los sueldos y otras condiciones de trabajo por parte de los maestros son mínimas. En este caso, como se observa en el Cuadro 4.13, un 59% de los docentes señaló que es el director de escuela privada quien define los ascensos, mientras que hay un grupo también importante, pero menor, que opina que esas decisiones recaen en el propietario (16%) o en el Comité de Evaluación Interna (16%).

Cuadro 4.13. Persona o instancia más importante en las decisiones sobre ascensos (en porcentaje)

Funcionario/Instancia	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Director de escuela	21	25	59	59
Propietario	-	-	29	11
Administración central	27	19	-	-
Administración departamental	19	16	-	-
USE/Supervisor de USE	27	28	-	-
Comité de Evaluación Interna	5	10	7	20
Otros	1	2	5	8

Fuente: Encuesta a maestros.

A pesar de la dificultad para ascender en las escuelas públicas, existe la percepción de que hay determinadas normas implícitas para lograrlo. Según la encuesta, tanto maestros de escuelas públicas como privadas consideran que la responsabilidad y el buen desempeño son los principales requisitos para ascender (Cuadro 4.14). El dominio de las materias que se enseñan, la identificación con la institución de enseñanza (en particular entre los docentes de colegios privados) y la especialización son también, en ese orden, requisitos que según los maestros se toman en cuenta para el ascenso.

Interinatos y suplencias

Las suplencias son consecuencia de licencias que solicitan los maestros o directores por diversas causas como enfermedad, estudios, maternidad (90 días), accidentes y otros. Las USE o las ADE se encargan de administrar el personal de las escuelas de su ámbito y les corresponde, a pedido del director de la escuela, la sustitución temporal de dicho personal. A inicios de 1996 se proyectó una mayor descentralización de la administración del personal docente, como resultado de la cual se estableció que corresponde a los

Cuadro 4.14. Requisitos para ascender económica y jerárquicamente dentro de la escuela (en porcentaje)

Requisito	Público	Residencial privado	No residencial privado
Responsabilidad/buen desempeño	38	46	37
Actualización permanente/capacitación	23	19	23
Dominio de la materia	17	29	21
Especialización	17	15	16
Tiempo de servicio	17	6	14
Identificación con la escuela	6	25	13
Dedicación	6	10	6
Liderazgo	6	8	7
Iniciativa/creatividad	6	8	6

Fuente: Encuesta a maestros.

directores otorgar licencias y que, cuando estas sean de 30 o más días, se seleccione y designe al maestro reemplazante por el tiempo que dure la licencia del titular. Esta es una de las pocas instancias en las que el director de la escuela puede proponer y ejecutar.

Mecanismos de capacitación, supervisión y control

La preocupación por la capacitación de los docentes ha sido mayor durante los años noventa, lo cual se refleja en la implantación de programas del Ministerio de Educación como son el Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) y el Plan Nacional de Capacitación en Gestión Educativa (PLANGED). La capacitación recibida por los docentes públicos como parte de estos programas es gratuita. En cambio, cuando asisten a cursos ofrecidos por organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades u otras instituciones, frecuentemente la financiación corre por su propia cuenta. La asistencia a los cursos, tanto para maestros como para directores, otorga una ventaja cuando el docente concursa por una plaza permanente. Los maestros de escuelas particulares generalmente financian su propia capacitación, siendo pocas las instituciones privadas que corren con estos gastos.

De otro lado, la supervisión y evaluación del desempeño de los maestros y los directores en el sector público son bastante precarias. La supervisión realizada por las USE y las ADE no atiende los aspectos técnicos del proceso educativo y el desarrollo cualitativo de los contenidos curriculares. En parte, esto se debe a la falta de capacitación del personal supervisor, a la carencia de recursos económicos y humanos para visitar escuelas, y al exceso de funciones burocráticas. En la práctica, los profesores de primaria no son evaluados, excepto para el ingreso a la carrera mediante nombramiento y para cubrir oficialmente las plazas de director. Tampoco se cumple con lo dispuesto en la Ley del Profesorado que señala que la evaluación del director debe ser efectuada por Comités de Evaluación integrados por tres representantes del Ministerio de Educación y dos del sindicato magisterial. En 1996, a través de la Resolución Ministerial 016 se dispuso que el director debe ser evaluado cada dos años, mereciendo estímulos o sanciones según su trabajo.

De otro lado, la supervisión de las actividades técnico-pedagógicas del maestro de la escuela privada corresponde al director. Este es responsable del cumplimiento del plan anual de supervisión que le corresponde formular y ejecutar; asimismo tiene el deber de evaluar, juntamente con los docentes, el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Derechos de afiliación, licencias y beneficios para representantes sindicales

En la década de los años noventa, a raíz del proceso de reducción del tamaño del Estado, la organización sindical se debilitó de manera importante. La crisis económica y la inflación habían hecho que el Sindicato Único de la Educación Peruana (SUTEP) adoptara posturas radicales de oposición y realizara largas paralizaciones (a las que se respondió con descuentos por los días no trabajados), además de que no se satisfacían las expectativas de aumento salarial. Esta situación, aunada al escaso desarrollo de propuestas sindicales para la solución de los problemas educativos y el uso de la dirigencia como plataforma para llegar a cargos políticos, debilitó la organización sindical en forma significativa. Se suspendieron derechos tales como el descuento y los permisos sindicales. A pesar de que la importancia política del sindicato de maestros se ha reducido, el SUTEP es, en términos relativos, uno de los gremios de trabajadores más importantes del país, en un contexto de debilitamiento generalizado del movimiento sindical.

La encuesta a maestros y directores refleja el debilitamiento del movimiento sindical, lo cual es mucho más marcado en las escuelas privadas. Así, sólo para uno de cada cinco directores de escuelas estatales la politización es un problema, mientras que en las escuelas privadas ubicadas en zonas populares únicamente el 6% piensa así. Sólo el 14% de los maestros y el 6% de los directores estatales consideran como un aspecto importante de la relación contractual el reconocimiento de las organizaciones sindicales. Sin embargo, la mitad de esos directores y la cuarta parte de los de colegios privados consideran útil que los maestros participen en actividades gremiales o sindicales. Un 40% piensa que, si se violan sus derechos, los maestros paralizarían su labor, en tanto que un 70% de los maestros estatales –y ninguno entre los privados– dice acudir al sindicato en caso de problemas laborales.

Estructura de remuneraciones en la profesión docente

La remuneración base

Las remuneraciones de los maestros al servicio del Estado se rigen por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Pú-

blico aprobada en 1984 (D.L. 276), la Ley del Profesorado de 1984 y su enmienda de 1990, y las Leyes Anuales de Presupuesto. Entre los principios que rigen esta carrera están la estabilidad laboral y una retribución justa y equitativa regulada por un sistema único homologable. En el sector privado, las remuneraciones se fijan libremente de acuerdo con la capacidad económica de la escuela pero, conforme a la Ley del Profesorado, un docente titulado en ningún caso debe tener una remuneración menor a la que gana un maestro de Nivel I en el sector público, como tampoco inferior a la remuneración mínima vital (aproximadamente US\$110 en 1998).

En el sector público, cada nivel magisterial y categoría de la carrera docente, en orden ascendente, conllevan sueldos diferenciados en función de la jornada de trabajo semanal,¹⁹ los años de servicio, y el desempeño de nuevas responsabilidades y cargos directivos o jerárquicos en la docencia o la administración educativa. La concepción de la escala de remuneraciones no ha variado en las últimas décadas y promueve un trato igualitario para todos los maestros que trabajan en un mismo nivel magisterial y entre niveles magisteriales. No sólo ganan igual, sino que aquel que está en lo más alto de la carrera magisterial cumple las mismas funciones de aula que el recién incorporado, mientras que aquel que sigue cursos de maestría o doctorado gana lo mismo que el maestro sin mayor capacitación adicional al título profesional que obtuvo al terminar la carrera. Independientemente de su antigüedad en el servicio, a los maestros estatales bajo contrato temporal y a los que no tienen título pedagógico se les paga siempre como si fueran de Nivel I y en función de la jornada de trabajo, sin que los años de servicio influyan en la determinación de la remuneración.

La evolución de la remuneración permanente del magisterio público refleja un progresivo deterioro, ya que muchos de sus rubros fueron fijados en algún momento en términos nominales y no han sido ajustados por la inflación, que fue extremadamente alta al final de la década de los años ochenta. De acuerdo con el Régimen Único de Remuneraciones, establecido en el

¹⁹ La jornada de trabajo semanal puede ser de 24, 30 o 40 horas. En el caso de los maestros de primaria, la mayor parte tiene jornadas de 24 o 30 horas pedagógicas semanales, lo cual implica 5 o 6 horas pedagógicas diarias, que es congruente con el horario usual de 8 a.m. a 1 p.m. o de 1 p.m. a 6 p.m. en el caso de la sesión vespertina. Usualmente sólo los directores de primaria tienen jornadas de 40 horas, pues ejercen su función en más de un turno. Los maestros pueden completar una jornada en más de una escuela.

D.L. 276, y la Ley del Profesorado, el salario básico de los maestros debería reajustarse con el costo de vida y a cada nivel magisterial le correspondería un índice remunerativo, siendo el del Nivel V equivalente al de un Viceministro de Estado. No obstante, la remuneración básica, entendida como el sueldo mensual permanente, fue fijada en mayo de 1989 sin que se haya modificado hasta la fecha. Actualmente fluctúa entre S/. 0,03 y 0,07 mensual, es decir, unos centavos de dólar²⁰ (Cuadro 4.15).

La remuneración básica más las reunificaciones establecidas a comienzos de los años noventa constituyen la Remuneración Permanente. A esta se

Cuadro 4.15. Composición de la remuneración mensual en el sector público
Casos: Docentes de 30 horas del V y I Nivel Magisterial y Categoría E
(en nuevos soles ¹)

	Diciembre 1991			Abril 1999		
	V Nivel	I Nivel	Categ. E	V Nivel	I Nivel	Categ. E
Total permanente						
Principal	32,69	28,53	25,12	32,69	28,53	25,12
Básica	(0,07)	(0,05)	(0,03)	(0,07)	(0,05)	(0,03)
Reunificada ¹	(32,62)	(28,48)	(25,09)	(32,62)	(28,48)	(25,09)
Transitoria homologable ²	40,35	25,95	20,25	40,35	25,95	20,25
Refrigerio y movilidad	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Preparación de clases y evaluación	24,00	17,84	15,11	24,00	17,84	15,11
Recaudación IGV ³	17,25	17,25	17,25	17,25	17,25	17,25
Aumentos generales a la administración pública o al magisterio	-	-	-	734,56	696,98	566,44
Total	119,29	94,57	82,73	853,85	791,55	649,17

¹ Tipo de cambio a marzo 1999: US\$1 = 3,40 nuevos soles.

² Suma de las bonificaciones por costo de vida otorgadas hasta 1991.

³ Impuesto General a las Ventas.

Fuente: Base de datos del Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN).

²⁰ Tipo de cambio: US\$1 = S/. 3,40 en marzo de 1999.

añaden otros conceptos recibidos de forma permanente como son la asignación por refrigerio y movilidad, y la Remuneración Transitoria Homologable. En la práctica, todos los incrementos durante los años noventa se han dado a través de aumentos generales que no modifican la Remuneración Básica, ni la Remuneración Principal, ni la Remuneración Total Permanente. Estos incrementos se han ido otorgando durante la década de los años noventa, en algunos casos para todos los empleados públicos y en otros sólo para los maestros. No todos estos aumentos cuentan para el cálculo de la pensión.

Dado que la remuneración personal por tiempo de servicios, así como la Compensación por Tiempo de Servicios, están ligadas a la Remuneración Básica y Principal respectivamente, los montos por estos conceptos terminan siendo irrisorios. Así, se han otorgado aumentos salariales sin que se incrementaran los gastos fiscales relacionados con el cese de maestros y sin que los mismos se elevaran al aumentar el tiempo de servicios. Asimismo, la Remuneración Total Permanente es la base para calcular tanto la asignación por preparación de clases y evaluación equivalente al 30%, como la asignación producto de la recaudación del 1% del Impuesto General a las Ventas (IGV). Al mantenerse fija la base de cálculo, la asignación por preparación de clases en la práctica se ha convertido en un monto fijo en términos nominales, de modo que en abril de 1999 era menos del 3% de los ingresos efectivos del maestro. Con la bonificación por recaudación del IGV sucede lo mismo: debía repartirse en forma equitativa entre los trabajadores activos y cesantes incluidos en el presupuesto del Ministerio de Educación, pero permanece constante en términos nominales desde que se aprobó en 1991.

Suplementos y beneficios monetarios

Existen varios suplementos y beneficios monetarios recibidos por la administración pública y por el magisterio en particular. Por encima de la Remuneración Total Permanente, los maestros reciben mensualmente una remuneración personal que equivale al 2% de la básica por cada año de servicio. Sin embargo, dado que la base de cálculo permanece fija desde 1991, hacia 1999 esta era insignificante. Asimismo, todo trabajador del sector público nombrado que tenga entre uno y cuatro hijos menores de 18 años (o incapacitados mayores de dicha edad), recibe una bonificación familiar. Esta asignación, que debería fijarse anualmente por ley pero que también ha que-

dado congelada en el tiempo, equivale a S/. 3,00, es decir, a menos de un dólar por mes. Los maestros reciben también una bonificación por escolaridad, primero en marzo, y luego en julio y diciembre; estas últimas son equivalentes a las gratificaciones que reciben los trabajadores del sector privado. Y aunque cada una de estas bonificaciones debería equivaler a una Remuneración Total Permanente, el criterio de asignación que ha regido en los últimos años ha sido el de una cantidad definida por el gobierno en función de la disponibilidad de la Caja Fiscal. Como consecuencia, en la práctica los docentes han recibido durante los años noventa poco más de trece sueldos. Por otro lado, al cumplir 25 y 30 años de servicio, los maestros estatales reciben dos y tres remuneraciones mensuales totales, respectivamente. La Ley del Profesorado señala que para las mujeres estos beneficios se dan a los 20 y 25 años de servicios.

Al director o subdirector de una escuela se le asigna una bonificación equivalente al 6% del sueldo permanente y otra, no afecta a cargas sociales, que varía en función del número de aulas de la escuela.²¹ Por trabajar en zonas de emergencia, de altura, rurales, de frontera y de menor desarrollo relativo, los maestros deberían recibir entre 30 y 35% de su remuneración básica, rubro que como se vio más arriba asciende a unos centavos de dólar, es decir, insignificante. Al igual que la remuneración personal, esta asignación no es un incentivo para que los más calificados vayan a zonas alejadas. Para promover una mayor presencia de maestros titulados en esas zonas, en 1993 se autorizó otorgar una bonificación de S/. 45 mensuales.

Las bonificaciones muestran una tendencia decreciente como proporción de la remuneración permanente de los maestros. En 1991, para un maestro nombrado en el Estado con doce años de servicio, tales compensaciones representaban entre el 18,9 y 23,1% del sueldo anual total (permanente más suplementos y beneficios); en abril de 1999 fluctuaban entre el 6,9 y 8,8% (Cuadro 4.16).

Los maestros del sector privado perciben algunos beneficios similares a los del sector público, aunque en general estos están determinados por la legislación que le corresponde al régimen laboral privado. El Cuadro 4.17 muestra los beneficios que usualmente son percibidos por maestros del sec-

²¹ Por 35 o más secciones al director se le asigna S/. 75,00; por 16 a 34 secciones S/. 60,00 y por menos de 16 secciones S/. 45,00.

**Cuadro 4.16. Suplementos y beneficios monetarios anuales del sector público
Casos: Docentes de 30 horas del V y I Nivel Magisterial y Categoría E con 12
años de servicios (en nuevos soles)**

Tipo de asignación	Diciembre 1991			Abril 1999		
	V Nivel	I Nivel	Categ. E	V Nivel	I Nivel	Categ. E
Remuneración permanente anual (a)	1.431,48	1.134,84	992,76	10.246,20	9.498,60	7.790,04
Suplementos y beneficios monetarios para todos los maestros (b)	334,49	310,63	298,75	756,08	756,06	756,02
Personal ¹	0,08	0,06	0,02	0,08	0,06	0,02
Familiar ¹	36,00	36,00	36,00	36,00	36,00	36,00
Escolaridad	118,41	94,57	82,73	300,00	300,00	300,00
Dos aguinaldos	180,00	180,00	180,00	420,00	420,00	420,00
Total (c) = (a)+(b)	1.765,97	1.445,47	1.291,51	11.002,28	10.254,66	8.546,06
Suplementos y beneficios monetarios para parte de los maestros						
Trabajo docente zonas difíciles ²	142,08	113,52	99,24	540,00	540,00	540,00
Al cargo: Director/Subdirector	71,04	56,76	49,68	614,77/ 720,00	569,91/ 720,00	-
Palmas magisteriales (grado maestro)	432	432	-	1.200,00	1.200,00	
Suplementos y beneficios monetarios otorgados una sola vez						
Al cumplir 25 años de servicio ²	238,58	189,14	165,46	1.707,70	1.583,50	1.298,34
Al cumplir 30 años de servicio ²	357,87	283,71	248,19	2.561,55	2.374,65	1.947,51
Suplementos y beneficios monetarios como parte de la remuneración total (b)/(c)	18,9%	21,5%	23,1%	6,9%	7,4%	8,8%

¹ Se refiere al caso de un maestro; varía según los años de servicio.

² No recibidos por el personal contratado.

Fuente: Base de Datos de INIDEN.

tor privado, y si estos son obligatorios o no. La remuneración por tiempo de servicios no es obligatoria, pero si se otorga se calcula sobre la remuneración básica a razón de 5% por cada quinquenio de servicios, sin exceder ocho quinquenios. Tampoco es obligatorio el pago por escolaridad, dando-

Cuadro 4.17. Remuneraciones, asignaciones, bonificaciones, gratificaciones, indemnizaciones y otros ingresos percibidos por los maestros, 1999

Concepto	Sector público		Sector privado	
	Percepción	Obligato- riedad	Percepción	Obligato- riedad
Remuneración vacacional	X	X	X	X
Alimentación	X	X	X	
Asignación familiar	X	X	X	X
Asignación escolar anual	X	X	X	
Gratificaciones julio - diciembre	X	X	X	X
Preparación de clases y evaluación	X	X		
Horas extraordinarias	X	X	X	X
Remuneración por vacaciones trabajadas			X	X
Remuneración por cargo directivo	X	X	X	
Asignación por fallecimiento de familiares	X	X		
Bonificación por 20, 25 y 30 años de servicios	X	X	X	X ¹
Compensación por tiempo de servicios	X	X	X	X
Pago por vacaciones no gozadas			X	X
Remuneración por trabajo en zonas difíciles	X	X		
Palmas magisteriales	X	X		

¹ Sólo en el caso de que el maestro haya trabajado todo ese tiempo en la misma institución escolar.

Fuente: Bases de datos de INIDEN.

se en muy pocos casos o en forma de préstamo. Usualmente sólo reciben la bonificación por cumplir 25 o 30 años de servicios aquellos maestros que trabajaron todo ese tiempo en la misma escuela. La asignación familiar se otorga cuando se tienen hijos menores de 18 años, sin importar el número. Las gratificaciones por fiestas patrias y navidad son obligatorias y equivalen a un sueldo mensual, por lo que terminan recibiendo catorce sueldos al año y no los trece que perciben los maestros estatales. Debe notarse, sin embargo, que estos beneficios no se otorgan a los maestros que ejercen bajo la modalidad de servicios profesionales, y que según la encuesta aplicada alcanza al 12% de los docentes de primaria en Lima Metropolitana. Finalmente, en el sector privado existe la Compensación por Tiempo de Servicios,

que es un depósito semestral que hace la escuela en una institución financiera en una cuenta a nombre del maestro, y que puede ser utilizado en la eventualidad de desempleo o de retiro.

Beneficios sociales

Jubilación

Existen dos sistemas para administrar las pensiones de los docentes: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). El primero, regido por el Estado a través de la Oficina Nacional de Pensiones (ONP), regula los derechos de todos los trabajadores del sector público inscritos bajo el Decreto Ley 20.530 (1974), así como los de los trabajadores regidos por la Ley 19.990 (1973). El segundo sistema es administrado mediante empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), organizadas como sociedades anónimas y supervisadas por la Superintendencia de Administradores de Fondos de Pensiones (SAFP); tal sistema administra las pensiones de los docentes privados y de parte de los docentes públicos.

El contrato de los docentes que ingresaron al servicio del Estado hasta el 31 de diciembre de 1980 está regulado por la Ley 20.530. El cálculo de la pensión en este régimen se hace en función al número de años cotizados al fondo y el sueldo del último mes. El descuento por pensiones a los docentes es del 6%; el Estado aporta una proporción igual. La jubilación de estos maestros se produce al cumplir 25 años de servicios, en el caso de las mujeres, y 30 años en el de los varones, aunque no es obligatoria. Hacia fines de los años noventa, este régimen estaba en trance de desaparición, beneficiando sólo a un pequeño grupo de maestros.

Los contratos de los docentes que ingresaron al sector público a partir de 1981 están regulados por la Ley 19.990. La mayoría de los maestros del sector público se rige por esta ley, que dispone la jubilación de hombres y mujeres a los 65 años de edad.²² En el caso de los que cotizan en el SNP, la

²² Luego de 20 años de servicio existe el derecho a acumular como tiempo de servicios hasta cuatro años de estudios de formación profesional regulares, y hasta tres si se trata de estudios en períodos vacacionales o a distancia.

pensión a recibir se calcula sobre la base del promedio de los últimos tres años de sueldo, y el descuento mensual durante los años de trabajo asciende a 13%.²³ Desde abril de 1999 existe un tope máximo de S/. 800,40 (US\$235,4) para la pensión. Una parte importante de los docentes públicos –incluyendo a todos los maestros contratados– cotiza en alguna AFP, siendo el descuento mensual similar al de los docentes que lo hacen en el sistema público.

Al momento de cesar, el trabajador estatal tiene derecho a percibir como compensación por tiempo de servicios el equivalente a una remuneración principal por cada año o fracción mayor de seis meses. Como se vio, este concepto está fijo en términos nominales desde 1991, y por ello lo que recibe un maestro, al momento de cesar, es el equivalente a poco más de un sueldo mensual efectivamente percibido. Finalmente, la función docente es el único caso en el que se puede percibir remuneración y pensión por servicios prestados al Estado simultáneamente, lo cual no está permitido para otros de sus servidores, según la Ley de la Carrera Administrativa.

Los docentes del sector privado en actividad –permanentes y contratados– cotizan al Sistema Privado de Pensiones y tienen un descuento aproximado de 12%²⁴ de su remuneración asegurable para acumular en su fondo de pensiones; a estos se les deduce mensualmente de su remuneración bruta, incluyendo gratificaciones y bonificaciones.

Seguro de salud

La seguridad social se financia con el aporte de los empleadores y se ejecuta mayoritariamente a través del Seguro Social de Salud (ESSALUD), mientras que una pequeña proporción se hace mediante las Entidades Prestadoras de Salud. Se trata de instituciones privadas creadas en 1998 que prestan atención para la salud con infraestructura propia y de terceros. El empleador aporta el 9% del sueldo total. Para los pensionistas ese descuento es del 4%

²³ Si el maestro cesa con un nivel inferior al V, el profesor varón con 35 años o más y la mujer con 30 años o más, tienen derecho a una pensión en el nivel magisterial inmediato superior. Por otro lado, para los que se retiran sin cumplir la edad de 65 años, pero con más de 20 años de servicios, la pensión se calcula en función a la parte proporcional al monto aportado.

²⁴ Este porcentaje se descompone de la siguiente manera: 8% de aporte obligatorio al fondo personal de pensiones; un monto variable para una pensión de invalidez y sepelio (entre 1,3 y 1,4%); además de la comisión por servicios que cobra la AFP, la cual fluctúa entre 2,3 y 2,5%.

y corre por su cuenta. En las escuelas privadas, los empleadores están además obligados a comprar un seguro de vida cuando los maestros acumulan cuatro o más años de servicio. El grado de cumplimiento de esta norma es bastante bajo.

Descuentos totales y remuneración neta

Sobre la base de la remuneración bruta, a los maestros permanentes del sector público se les descuenta por concepto de pensión total de acuerdo con el régimen pensional (Leyes 20.530 o 19.990) en que se encuentran. En el caso de los contratados del sector público y también de los trabajadores del sector privado, se les descuenta el aporte al Sistema Privado de Pensiones. Los maestros están afectos al impuesto a la renta y al impuesto extraordinario de solidaridad. Sin embargo, al menos en el sector público nunca logran ingresos mensuales superiores al mínimo imponible (Cuadro 4.18).

En el sector privado, a los docentes se les descuenta el aporte a la AFP, que se calcula sobre el sueldo bruto incluyendo gratificaciones y bonificaciones. Asimismo se les descuenta el impuesto a la renta (10%) y el impuesto extraordinario de solidaridad (5%) si su salario es superior al mínimo imponible.

Vacaciones

A diferencia de los servidores de la carrera administrativa pública, que tienen derecho a gozar de 30 días de vacaciones remuneradas al año, los maestros estatales disfrutan de 60 días, generalmente desde el primero de enero hasta fines de febrero, además de dos semanas en agosto. En marzo el trabajo suele ser de medio tiempo y se dedica principalmente a la preparación de la programación anual de actividades. En el sector privado las vacaciones son ahora similares a las de otros trabajadores del mismo, y a los maestros se les exige trabajar desde el primero de febrero, habiéndose reducido su descanso a 30 días, como en el resto del sector privado. Sin embargo, como se señaló anteriormente, en el sector privado se utilizan diversas modalidades contractuales. En el caso de maestros bajo contrato, las vacaciones son de 30 días si han trabajado durante un año calendario. Si al docente se le contrata por sólo nueve meses, únicamente tendrá 20 días de vacaciones. Por otro lado, cuando el maestro presta servicios como profesional independiente no

Cuadro 4.18. Maestros del sector público: descuentos y remuneración neta anual 1991-1999 (montos expresados en nuevos soles)

Remuneración/Descuento	Diciembre 1991			Abril 1999		
	V Nivel	I Nivel	Categ. E	V Nivel	I Nivel	Categ. E
Remuneración anual personal permanente	1.420,92	1.134,84	992,76	10.256,40	9.498,60	7.790,04
Remuneración anual personal contratado ¹	-	1.097,01	959,67	-	9.181,98	7.530,37
Remuneración bruta anual (agregando suplementos y beneficios)						
- Docente permanente	1.755,41	1.445,47	1.291,51	11.012,48	10.254,66	8.546,06
- Docente contratado	-	1.371,57	1.222,40	-	9.901,98	8.250,37
Descuentos al docente permanente						
Ley 20.530	85,25	68,09	59,57	635,18	569,92	467,43
Ley 19.990	42,63	34,05	29,78	1.333,33	1.234,82	1.012,71
Sistema privado de pensiones ²	-	-	-	820,51	759,89	623,20
Seguridad social - salud ³	42,63	34,05	29,78	-	-	-
Descuentos al docente contratado						
Ley 19.990	-	32,91	28,79	-	-	-
Sistema privado de pensiones ²	-	-	-	-	734,56	602,43
Remuneración anual neta						
Permanente Ley 20.530	1.627,53	1.343,33	1.012,16	10.377,30	9.679,15	8.078,63
Permanente Ley 19.990	1.670,15	1.377,37	1.231,95	9.684,74	9.019,84	7.533,35
Permanente Sistema privado de pensiones	-	-	-	10.191,97	9.494,77	7.922,86
Contratado Ley 19.990	-	1.130,24	1.011,27	-	-	-
Contratado Sistema Privado Pensiones ²	-	-	-	-	7.790,12	6.518,38

¹ Los contratados con título pedagógico reciben la remuneración equivalente al primer nivel magisterial durante 10 meses. En los dos meses del año restantes cobran el 80% del sueldo mensual. Tienen además derecho a pago de escolaridad y aguinaldos como suplementos y beneficios monetarios.

² El descuento es del 8%, aunque hay algunos costos adicionales que deben asumir quienes cotizan por administración del servicio. Dichos costos son variables y dependen de la Empresa Administradora de los Fondos de Pensiones. Podrían llegar a ser iguales a los fijados para la Ley 19.990.

³ Hasta 1995, una parte del aporte al seguro de salud era cubierta por el empleado. A partir de 1995, el empleador paga todo el aporte al seguro de salud.

Fuente: Bases de datos de INIDEN.

tiene derecho a vacaciones pagadas. En el ámbito público no se reconocen las vacaciones trabajadas, ni tampoco se permite acumular períodos vacacionales no utilizados; en cambio en el sector privado esta posibilidad existe y goza de reconocimiento legal.

Análisis de la estructura salarial de la profesión docente en el sector público: grado de dispersión salarial

El Cuadro 4.19 muestra la estructura salarial en el sector público. La clasificación establece remuneraciones de acuerdo con el nivel magisterial o la categoría donde se encuentre el docente, y con el número de horas pedagógicas (de 45 minutos cada una) asignadas como carga laboral. La forma en que está diseñada esta escala implica que, en teoría, los docentes que trabajan 40 horas a la semana reciben una remuneración horaria menor a la de quienes laboran 30 horas, mientras que la de estos últimos es inferior a la de quienes trabajan 24 horas. Sin embargo, esto en la práctica no se cumple pues la asignación horaria de cada plaza docente no corresponde al número de horas de clase efectivamente dictadas. Las diferencias en las remuneraciones totales entre categorías son muy pequeñas. Sólo se observa una diferencia significativa entre los maestros con estudios pedagógicos pero sin título (Categoría A), y los maestros del Nivel I que han sido nombrados y tienen título. Las diferencias por encima del Nivel I y por debajo de la Categoría A son pequeñas.

La extrema compresión en la estructura salarial se ha agudizado a través del tiempo. Así, en 1980 el sueldo de un maestro ubicado en el Nivel VIII de la carrera magisterial era 3,9 veces mayor que el de un maestro del Nivel I (Cuadro 4.20). Para 1990 esa diferencia se había reducido al 34% y en 1999 al 9,7%. Si la comparación se hace entre el maestro sin título de la categoría E y el maestro de Nivel V, la brecha se redujo del 208 al 29,5% en 1999. La poca dispersión salarial es un problema tan grave como el de los bajos sueldos y constituye un factor que desincentiva el ingreso de los profesionales con deseos de lograr un perfil creciente de ingresos a lo largo de su carrera, pues la docencia no cuenta con los incentivos correctos para propiciar un mejor rendimiento.

Si bien los aumentos generales permiten mejorar el bienestar de un grupo ocupacional muy grande que recibe salarios bajos, no constituyen un mecanismo que estimule la superación profesional, el aumento del rendi-

Cuadro 4.19. Remuneraciones de los docentes del sector público por niveles magisteriales y jornada laboral, abril de 1999 (expresado en nuevos soles)

Nivel	Horas	Remune- ración total	Remune- ración por hora	Remune- ración promedio	Diferencia entre niveles (%)	Distribución ¹ (%)
V	40	868,75	21,72	840,45	2,90	7
	30	853,46	28,45			
	24	799,14	33,30			
IV	40	841,96	21,05	816,96	2,50	5
	30	827,17	27,57			
	24	781,74	32,57			
III	40	819,84	20,50	796,87	2,20	8
	30	806,79	26,89			
	24	763,99	31,83			
II	40	800,85	20,02	779,55	1,80	17
	30	788,65	26,29			
	24	749,15	31,21			
I	40	784,95	19,62	765,79	9,70	16
	30	774,30	24,81			
	24	738,13	30,76			
A	40	699,72	17,49	697,85	2,90	12
	30	694,40	23,15			
	24	699,42	29,14			
B	40	688,56	17,21	677,94	1,40	2
	30	683,53	22,78			
	24	661,73	27,57			
C	40	679,02	16,98	668,56	1,50	25
	30	674,30	22,48			
	24	652,36	27,18			
D	40	667,88	16,69	658,66	1,50	3
	30	663,45	22,12			
	24	644,66	26,86			
E	40	656,04	16,40	648,90		6
	30	649,18	21,64			
	24	641,48	26,73			

¹ Se refiere al porcentaje de maestros en cada categoría. Distribución de acuerdo al Censo Escolar 1993.

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Informática.

Cuadro 4.20. Índice de dispersión salarial de las remuneraciones docentes, 1980-1999 (Nivel I = 100)

Nivel Magisterial	1980	1985	1990	1999
VIII	394	155		
V			134	110
I	100	100	100	100
Categoría E		74	88	85

Fuente: INIDEN, sobre la base de datos de la Unidad de Personal del Ministerio de Educación.

miento académico y/o el aporte creativo e innovador que se necesita para mejorar la calidad de la enseñanza. En las secciones siguientes se describe en más detalle la excesiva compresión salarial.

Perfil educativo, vocacional y socioeconómico del docente

Perfil educativo

Los resultados de la encuesta aplicada a un grupo de maestros en actividad en Lima Metropolitana muestran que la mayoría realizó su secundaria en un colegio público, excepto las maestras que trabajan en escuelas privadas. De estas, un 35% asistió a un colegio religioso y 19% a uno privado laico.

En general, el nivel de escolaridad alcanzado por la mayoría de los docentes es de educación superior. Un 12% adicional ha hecho estudios de postgrado (Cuadro 4.21), proporción ligeramente superior en el caso de los docentes de escuelas privadas. También se encontró un 3% de maestros estatales hombres con sólo secundaria completa como máximo nivel de instrucción, y otro 3% de maestros estatales y privados con superior incompleto que posiblemente está estudiando educación.²⁵

²⁵ Nótese que estas cifras corresponden a Lima Metropolitana, y que la incidencia de profesores con educación superior incompleta o menor es mayor en otras áreas urbanas y en zonas rurales.

Cuadro 4.21. Nivel educativo, tipo de institución en su educación básica e institución donde desarrolló la formación docente (en porcentaje)

Indicador	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Colegio secundario donde realizó sus estudios				
Público	83	82	71	44
Privado católico	3	10	17	35
Privado laico	7	5	13	19
Otro	7	3	-	2
Grado más alto de escolaridad				
Secundaria completa	3	1	1	1
Superior incompleta	4	2	5	5
Superior completa	85	86	78	78
Postgrado	8	11	16	16
Institución en que realizó su formación docente				
Universidad	71	69	65	61
ISP/escuela normal	29	31	34	37
Otro	-	-	1	3

Fuente: Encuesta a maestros.

Siete de cada diez maestros con educación superior tienen formación universitaria, mientras que el resto se ha formado en los ISP. Es posible que parte de este grupo, especialmente los docentes de mayor edad, haya estudiado su carrera en una universidad, cuando la oferta en los ISP era menor. En la actualidad, más de la mitad de la matrícula en formación docente corresponde a ISP.

Perfil socioeconómico

Según el censo escolar de 1993, el 73% de los docentes en primaria en Lima estaba constituido por mujeres, cifra que llegaba a 60% en el ámbito nacional. En la encuesta aplicada en este estudio en el ámbito de Lima, esta cifra ascendía al 78% en el caso de escuelas primarias públicas y al 72% en el caso

de escuelas primarias privadas (Cuadro 4.22). En el caso de las escuelas secundarias, la proporción de maestras es menor y llega sólo a 43%.

De otro lado, la mitad de los maestros hombres que están casados lo han hecho con una docente, cifra claramente inferior entre las docentes. En promedio, los maestros varones tienen dos hijos y las mujeres uno. En todos los casos, hay sólo un hijo menor de 18 años. Este dato sugiere un tamaño de familia muy por debajo del promedio nacional, inclusive comparando con hogares con niveles socioeconómicos similares. Esto puede revelar que si bien las remuneraciones de los maestros son bajas, su mayor nivel educativo conlleva un menor número de hijos que en otros hogares con el mismo ingreso familiar, con lo cual el gasto per cápita y el nivel de bienestar de la familia puede ser mayor.

Un estudio sobre el magisterio realizado por el Ministerio de Educación a inicios de los años ochenta indicaba que un 54% de los docentes no poseía vivienda, mientras que el 32% sí tenía y el 12% estaba en vías de obtenerla (INIDE, 1981). La encuesta realizada para este proyecto (1998) indica que siete de cada diez maestros de escuelas privadas y seis de cada diez maestros de planteles públicos viven en casa propia. En promedio, en cada hogar viven cinco personas. El hecho de que haya más maestros estatales con vivienda propia podría deberse, en parte, a los programas de construcción de viviendas ejecutados a partir de los años ochenta, con los cuales se buscó dar un trato preferencial a los profesores. La variabilidad de costos de alquiler es amplia, pero en promedio una maestra de escuela privada paga el doble que una maestra estatal o un maestro de escuela privada. El costo medio de alquiler de vivienda para un maestro de escuela pública es la tercera parte del registrado para una maestra de escuela privada.

La percepción de estrato socioeconómico confirma diferencias observadas en otras variables. Las maestras, en particular las de escuelas privadas, se perciben de una clase social más elevada. Así, sólo el 25% de las docentes en centros privados se considera de clase media baja o baja, cifra que llega al 55% en el caso de los hombres que trabajan en escuelas públicas. Se construyó también un índice de perfil socioeconómico utilizando como variables la educación de los padres y el ingreso familiar; este reveló diferencias significativas entre docentes públicos y privados, así como diferencias pequeñas a favor de las mujeres. En suma, los maestros de escuelas privadas, y en particular las mujeres, tienen una percepción más favorable de su estatus socioeconómico, lo cual se asocia a indicadores como la escuela donde hi-

Cuadro 4.22. Características socioeconómicas de los maestros (en porcentaje)

Indicador	Gestión			
	Pública		Privada	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Edad promedio	38	38	43	38
Nacido fuera de Lima	60	50	57	42
Casado/conviviente	71	61	77	57
Cónyuge docente	54	35	52	30
Promedio de hijos	2	1	2	1
Vivienda propia	58	61	70	70
Personas que viven en el hogar	5	5	5	5
Costo del alquiler de vivienda ¹	232	301	324	604
Vive con sus padres	24	46	27	49
Autopercepción de la clase social				
Alta/media alta	3	4	6	6
Media	45	52	38	69
Media baja	34	34	45	20
Baja/muy baja	19	10	10	4
Perfil socioeconómico (escala de 1 a 12)²				
Media	6,3	6,8	8,0	9,6
Desviación estándar	2,3	2,4	2,4	1,9
Número de casos	115	225	79	115

¹ Expresado en nuevos soles, con un tipo de cambio de 3,4 soles por dólar.

² Los indicadores que componen esta variable son el total de ingresos familiares y la educación de los padres.

Fuente: Encuesta a maestros.

cieron sus estudios secundarios, vivienda propia, mejores ingresos familiares y una mayor educación de los padres.

En 1980, el 20% de los maestros tenía una segunda actividad para generar ingresos (INIDE, 1981). La mayoría dependía del sueldo que recibía por su desempeño en el cargo docente principal (Cuadro 4.23). Según los

Cuadro 4.23. Trabajo de los maestros en otra actividad (en porcentaje)

	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Trabajo adicional fuera de la escuela	57	33	58	38
Actividad a la que se dedica				
Docencia en escuela estatal	7	1	55	18
Clases privadas	23	42	18	55
Docencia en escuela privada	31	36	11	18
Comerciante/Negocio	13	8	7	3
Otra actividad	26	14	9	6

Fuente: Encuesta a maestros.

datos de la encuesta aplicada, esta cifra se habría incrementado sustancialmente. Así, el 57% de los hombres tiene un trabajo complementario. La mayoría lo hace dictando clases privadas o como docente en un centro educativo particular. El resto maneja un negocio propio o desarrolla actividades de comercio u otras. Muy pocos maestros estatales que tienen una actividad complementaria trabajan en otra escuela pública; en cambio, el 55% de los maestros hombres entrevistados en escuelas privadas que tiene un trabajo adicional lo realiza en un centro estatal. Esto se explica por el hecho de que un maestro estatal que labora en dos turnos en su escuela o en otro plantel público recibe por el segundo turno alrededor del 15% de la remuneración del primero. En cambio, si el otro empleo es en una escuela privada o en la administración pública percibe el 100% de su haber por su ocupación adicional. En el caso de las mujeres, también se observa que sólo las que laboran en el sector privado tienen un segundo empleo en una escuela pública. La mayor parte tiene otro empleo como docente en una escuela privada o dicta clases particulares. Este punto es importante, ya que si bien la jornada del maestro público es corta, muchos de ellos estarían dispuestos a trabajar más horas por un mayor salario. Esto implica que una política de extensión de la jornada educativa no necesariamente requeriría de maestros adicionales, al menos en el sector público.

Perfil vocacional

El perfil vocacional se ha definido en función de la preferencia del docente por volver a elegir su carrera si tuviera la oportunidad de hacerlo, y a su deseo de que sus hijos sean docentes. Si bien no hay diferencias por género, se encuentra una mayor proporción de individuos con fuerte vocación docente entre los maestros de escuelas privadas. Un porcentaje mayor de docentes del sector público versus el privado declara que no volvería a elegir esa profesión. Este resultado se relaciona con el hecho de que los docentes de escuelas privadas, en particular las mujeres, tienen una mejor posición socioeconómica y mayores ingresos familiares. Revela también una mayor satisfacción con la carrera docente (Cuadro 4.24).

Los estudiantes de pedagogía y maestros en actividad muestran más diferencias que concordancia de opinión en cuanto a sus expectativas frente al ejercicio de la docencia (Cuadro 4.25). Mientras que los segundos valoran altamente la estabilidad laboral, el ejercicio de liderazgo, recibir capacitación o tener autonomía en su trabajo, para los estudiantes de pedagogía esos y otros factores tienen menor importancia. Sus expectativas se relacionan más bien con el logro de un estatus social elevado.

Evolución de las remuneraciones de los docentes

La base de datos del INIDEN muestra que los salarios reales de los trabajadores del magisterio han sufrido fluctuaciones muy bruscas durante los últimos 40 años. Para un docente de Nivel I (o su equivalente, cuando existían otras categorías), entre 1950 y mediados de los años sesenta, el salario se incrementó significativamente en términos reales (Gráfico 4.4). El nivel máximo alcanzado equivalía a US\$886. En las décadas siguientes se observa una clara tendencia decreciente. A pesar de la recuperación observada en los años noventa, en 1998 la remuneración promedio equivalía a US\$198. En gran parte, esto refleja el hecho de que los fluctuantes recursos públicos para la educación no crecieron en términos reales, mientras que tanto la matrícula como el número de docentes aumentó de manera sostenida. Se observó entonces un paulatino deterioro del gasto por alumno y del ingreso real de los maestros, cada vez más numerosos. Durante la década de los años noventa los salarios de los docentes se han recuperado; sin embargo, apenas llegan a la mitad de lo que eran a comienzos de los años setenta.

Cuadro 4.24. Principales razones por las que eligió y volvería o no a elegir la carrera docente (en porcentaje)

Razón	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Perfil vocacional¹				
Ausencia de vocación	20	17	13	9
Vocación débil	22	27	23	25
Vocación fuerte	58	56	65	66
Razones por las que eligió ser maestro				
Siempre quiso enseñar	85	87	90	90
La estabilidad y seguridad del trabajo	41	40	38	24
Amigos o conocidos lo animaron	23	31	29	36
Era el programa más económico	16	13	21	5
El ingreso era más fácil que en otras carreras	17	11	10	8
La necesidad lo empujó	10	7	6	6
Si tuviera que elegir una carrera hoy, ¿volvería a elegir la docencia?				
Sí	75	81	86	91
No	25	19	14	9
Principales razones por las que volvería a ser maestro				
Vocación	45	55	63	53
Le gusta trabajar con niños y jóvenes	22	38	9	18
Sirve como base para la formación de la sociedad	19	12	13	4
Principales razones por las que no volvería a ser maestro				
Baja remuneración	78	61	60	40
Profesión muy sacrificada	7	14	10	20
Poca recompensa/maltrato profesional	4	14	-	5
No valoran nuestro trabajo	7	11	-	5
Vocación	7	7	-	5
No hay incentivos	11	6	10	-

¹ Considera como indicadores: (i) si volvería a escoger la docencia como carrera profesional y (ii) si le gustaría que sus hijos fueran maestros.

Fuente: Encuesta a maestros.

Cuadro 4.25. Expectativas sobre las características del ejercicio profesional (en porcentaje)

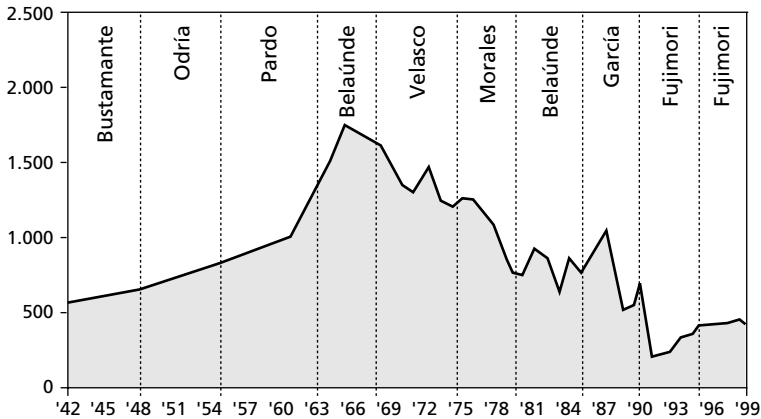
	Estudiantes carrera docente	Maestros
Desarrollar una relación de calidad con el director y con colegas	84	83
Trabajar con una reducida carga administrativa/burocrática	50	51
Gozar de estabilidad laboral	36	70
Posibilidades de ejercer liderazgo	40	65
Oportunidad de contribuir a la sociedad y ayudar a los demás	26	87
Oportunidad de recibir entrenamiento y desarrollo profesional	28	77
Recibir apoyo y cooperación de los padres en las tareas	36	71
Gozar de alto estatus social	58	49
Contar con un ambiente físico placentero y adecuados recursos didácticos	38	66
Tener reconocimiento de mis logros como maestro por parte de la comunidad	40	65
Disponer de tiempo libre para otras actividades	42	63
Tener alto nivel de autonomía y oportunidades para ejercitar la creatividad en el desempeño de mi trabajo	32	79
Tener un adecuado ingreso económico	40	47

Fuente: Encuesta a maestros.

La Encuesta Nacional de Hogares de 1997 permite comparar los ingresos laborales y demás características de los docentes con el resto de profesionales. Se encuentra que los maestros son predominantemente mujeres, ligeramente más jóvenes, algo más educados, y con períodos de permanencia en el empleo actual más altos que los de otros profesionales.²⁶ Sus ingresos mensuales son menores frente a los de otros profesionales y,

²⁶ Saavedra y Maruyama (2000) muestran evidencia de una reducción de la duración de los empleos entre todos los asalariados urbanos entre 1993 y 1998.

Gráfico 4.4. Salario mensual de un docente de Nivel I con 24 horas a la semana de jornada laboral (expresado en nuevos soles de 1994)



Fuente: INIDEN.

comparativamente, es más frecuente que tengan un segundo empleo. Se observa que si bien ganan menos que otros profesionales, estas diferencias se reducen si se toma en consideración que trabajan menos horas que los demás grupos (Cuadro 4.26).

La brecha existente entre el ingreso mensual de los docentes y el resto de los profesionales no es reciente y al parecer se ha incrementado progresivamente desde inicios de la década de los años noventa, momento en que los ingresos de ambos grupos presentaron menores diferencias. A pesar de las fluctuaciones a lo largo de ese período, la brecha de ingresos por hora exhibe un comportamiento similar al del ingreso mensual aunque es algo menor, debido a que los maestros trabajan menos horas que el resto de profesionales (Gráficos 4.5 y 4.6).

Por otro lado, las remuneraciones de los docentes presentan menor variación que en el resto de las profesiones. Ello se explica en gran medida por el hecho de que en los últimos años la brecha salarial entre las distintas categorías de maestros públicos se ha reducido, generando una alta concentración alrededor del salario promedio. En el Gráfico 4.7 se compara el in-

Cuadro 4.26. Características de los maestros públicos y privados versus otros profesionales

	Maestros	Profesionales
Género (% de hombres)	34%	70%
Edad	35,1	37,4
Nacidos en Lima (%)	51%	53%
Tiempo en el empleo actual	7,6	6,7
Experiencia potencial (años) ¹	14,0	17,5
Años de escolaridad	15,1	13,9
Ingreso mensual (nuevos soles) ²	468	845
Ingreso por hora (nuevos soles) ²	4,12	5,72
Horas de trabajo semanal ²	26,95	43,27
Tiene un segundo empleo	31%	19%
Horas de trabajo semanal/empleo secundario ³	17,14	16,08
Varianza del logaritmo de ingreso horario	0,54	1,06

¹ Se calcula como edad-educación-6.

² Se refiere a la ocupación principal.

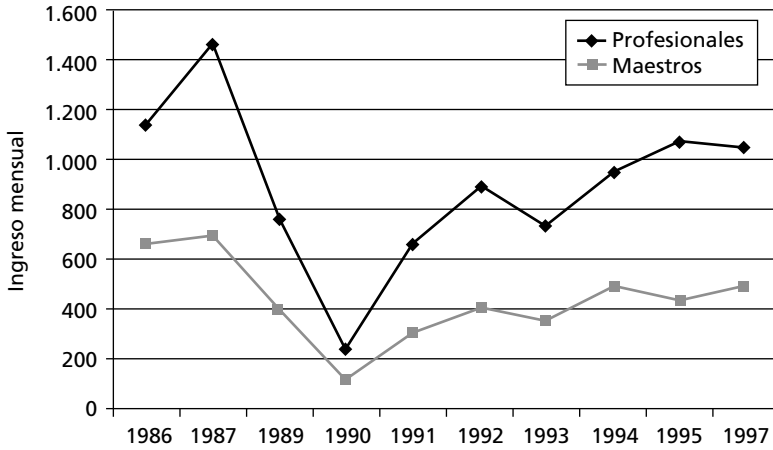
³ Se calcula sólo sobre los que tienen empleo secundario.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1997; elaboración: GRADE.

greso de los maestros públicos y privados con el ingreso de otros profesionales. Analizando la información horaria se confirma que si bien los ingresos de los maestros son menores a los del resto de profesionales, tienen una dispersión mucho menor (Panel A). Sin embargo, este patrón se explica básicamente por la compresión de ingresos entre los docentes públicos, ya que la forma de distribución del ingreso de los maestros privados es similar a la del resto de profesionales (Panel B). La diversificación de la oferta en el sector educativo privado, especialmente en términos de la calidad y el costo de la educación, puede estar detrás de la dispersión salarial.²⁷

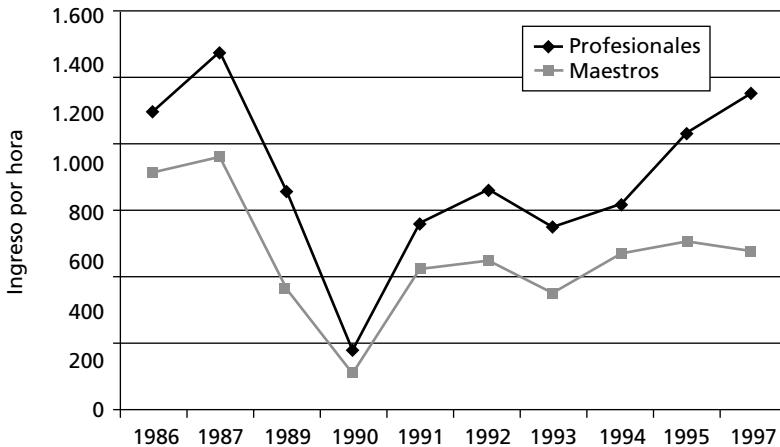
²⁷ Cuando se realiza este análisis con el ingreso mensual, los resultados en términos de la compresión del ingreso son similares.

Gráfico 4.5. Ingreso mensual de los maestros y otros profesionales (expresado en nuevos soles de junio 1994)



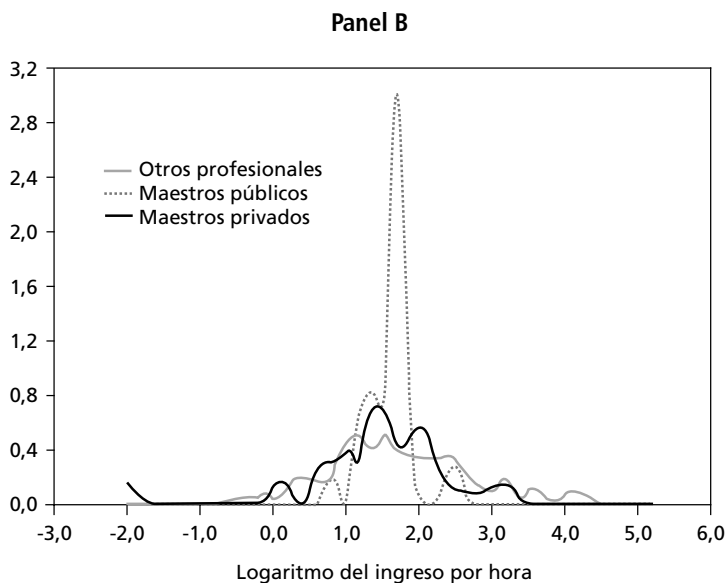
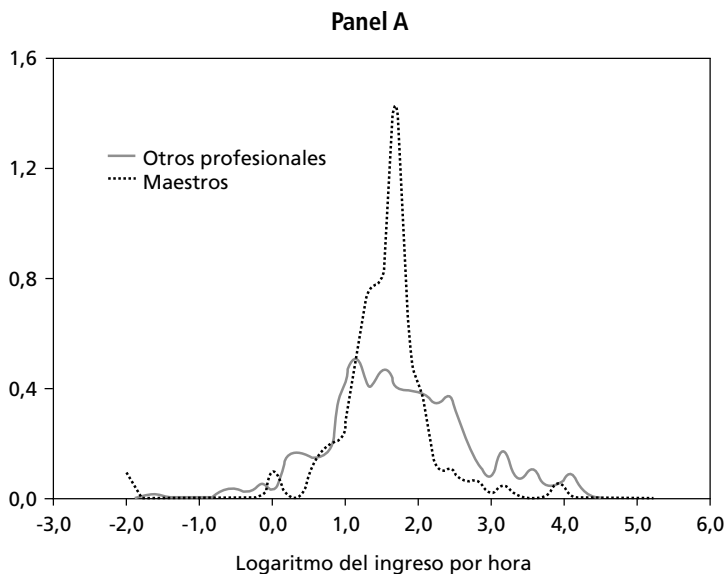
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1986-1997; elaboración: GRADE.

Gráfico 4.6. Ingreso por hora de los maestros y de otros profesionales (expresado en nuevos soles de junio 1994)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1986-1997; elaboración: GRADE.

Gráfico 4.7. Distribución del ingreso horario de los maestros públicos y privados comparada con el resto de profesionales



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, 1997; elaboración: GRADE.

Comparando las remuneraciones de los maestros en distintos tipos de institución, se encuentra que en el sector privado el ingreso promedio mensual es casi el doble que en el sector público. En este último no hay diferencias de género en los ingresos; en cambio en el sector privado el ingreso mensual de las maestras es 43% superior al de sus pares masculinos (Cuadro 4.27). Más aún, en el sector privado el ingreso familiar total de las docentes es 63% mayor que el de los maestros, lo cual revela que el ingreso de sus cónyuges (hombres) es mayor que el ingreso de las cónyuges de los docentes en el sector privado. Esto es congruente con lo observado anteriormente, es decir, que los docentes en escuelas privadas provienen de estratos socioeconómicos más altos, y que dentro de estas escuelas, las docentes provienen de estratos más altos que sus pares masculinos.

Si el promedio de remuneraciones se calcula sobre la base del ingreso por hora, aparecen mayores diferencias entre lo que ganan los maestros y las maestras, además de que se acrecientan las diferencias de ingreso entre maestros de escuelas públicas y privadas, ya que las mujeres que trabajan en el sector privado laboran menos horas. En promedio, las maestras en escuelas privadas ganan 76% más por hora que sus colegas hombres en ese mismo tipo de plantel, y 2,6 veces más que las maestras estatales. Es interesante notar que tanto en el sector público como en el privado, la contribución de las maestras al ingreso del hogar es cercana al 45%, no mucho menor que la contribución de sus colegas hombres al ingreso del hogar (55%).

La remuneración mensual promedio de los maestros del sector público, obtenida a partir de la encuesta a docentes, es similar al ingreso laboral de los profesores en Lima, obtenido a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) aplicada en 1997 (Cuadro 4.28). En el caso de los docentes del sector privado, se observa una diferencia entre la remuneración obtenida de ambas encuestas. Esto podría responder a que la dispersión salarial dentro de este grupo es mucho mayor que entre los docentes públicos. Otra razón que explica esta diferencia es que la Encuesta de Hogares recoge información de colegios privados en todas sus variantes. En particular, incluye los salarios de maestros en escuelas privadas pequeñas que no se consideraron en la encuesta a docentes.

Cuadro 4.27. Diferenciales de ingreso entre maestros según tipo institucional y género (expresados en nuevos soles de octubre de 1998)

	Público		Privado	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Remuneración mensual como docente				
Media	659	658	1.004	1.439
Mediana	652	652	660	1.250
Promedio semanal de horas de trabajo como docente				
	30	28	28	23
Remuneración por hora - semanal				
Media	5,5	5,9	8,9	15,6
Ingreso total familiar				
Media	1.211	1.449	2.060	3.264
Mediana	1.050	1.200	1.600	2.500
Número de dependientes				
	4	4	4	3
Ingreso per cápita				
	263	300	400	833
Tiene un empleo (%)				
	57	33	58	38

Fuente: Encuesta a maestros.

Cuadro 4.28. Ingreso laboral promedio en el empleo principal según tipo de ocupación (expresado en nuevos soles de octubre de 1998)

	Tipo de ocupación	
	No docentes	Docentes
Sector privado	919	917
Sector público	1.019	655
Independiente	657	213
Trabajador/a del hogar	284	
Otro sector	429	
Promedio total	787	725

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1997.

La percepción del desempeño y factores institucionales

Uno de los problemas que se enfrenta en el campo de la política educativa es la dificultad de medir la calidad de la educación. La definición de este concepto es compleja, ya que la calidad del servicio impartido en su conjunto depende del desempeño tanto del maestro como de las autoridades del ramo, de la infraestructura y de los sistemas de gestión. La literatura sobre el tema hace hincapié en el análisis del impacto que tienen variables tales como las características de los maestros o de las escuelas en los alumnos. En el caso de los maestros, rara vez se intenta medir el impacto de su propio desempeño, básicamente porque esta última variable es difícil de aproximar.

Aquí se realiza un primer intento de aproximación cuantitativa al desempeño de los maestros, utilizando indicadores construidos sobre la base de las opiniones de los docentes recogidas en la encuesta conducida para este estudio: un índice de desempeño del maestro, un índice de satisfacción con la profesión y un índice de apreciación del ambiente de trabajo. Luego se hace un análisis de los valores de estos índices y de su relación con características institucionales, tales como el tipo de contrato (permanente/temporal) y el tipo de escuela (pública/privada).

Los índices se diseñaron en dos versiones. En la primera, que se denomina “versión laxa”, se han utilizado todos los ítem de la encuesta (en el Anexo se incluyen todos los ítem utilizados en este análisis). Para verificar que los índices fueran internamente congruentes y que reflejaran las propiedades aditivas de los ítem que lo componen, se aplicó un análisis de confiabilidad para eliminar aquellos que presentaban menor relación con el resto de los ítem tomados como un todo (correlación elemento-escala). El grado de confiabilidad de los índices construidos se mide con el coeficiente Alpha Cronbach, que adquiere valores entre 0 y 1. La literatura especializada señala que un valor superior a 0,7 refleja que los indicadores construidos son confiables (Cuadro 4.29). En la segunda versión, denominada “versión estricta”, el índice de desempeño (*empowerment*) fue construido usando los 13 ítem que tenían mayor relación con el concepto que se pretende medir.²⁸

El *índice de desempeño del maestro* aproxima la percepción que cada docente tiene respecto a la efectividad de su trabajo pedagógico, además del

²⁸ Los ítem que componen cada índice se encuentran detallados en el Anexo.

Cuadro 4.29. Resultados del análisis de confiabilidad aplicado a los ítem de la encuesta

Índices	Ítem usados	Coeficiente Alpha Cronbach		
		Desempeño	Satisfacción	Ambiente
Laxa	Ítem con alta correlación y que aumenten el alpha (26 ítem)	0,8660	0,8139	0,7504
Estricta	Ítem seleccionados por criterio (13 ítem)	0,8200	0,8139	0,7504

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a maestros.

nivel de autonomía que el docente ha desarrollado para usar estrategias educativas adecuadas. El índice agrupa ítem acerca del rendimiento que el maestro espera de sus alumnos, así como las mejoras en el nivel académico como producto del ejercicio de un determinado estilo de docencia. El nombre del índice proviene no tanto a que se lo quiera constituir en una medida del desempeño propiamente dicha, sino a la deliberada intención de medir actitudes que la literatura asocia fuerte y directamente con un mejor desempeño en el aula. En la versión estricta se excluyeron los ítem en los cuales se indagaba la opinión del maestro acerca de las posibilidades que le daba la escuela de tomar determinadas decisiones. Esto se hizo bajo la suposición de que tales posibilidades dependían más bien de la organización de la escuela.

El *índice de satisfacción con la profesión* muestra en qué medida la carrera de docente canaliza la satisfacción del maestro con relación a su desarrollo tanto personal como profesional, y en qué medida considera el docente que sus logros son reconocidos institucional y socialmente. Asimismo, el índice recoge la percepción del maestro sobre su satisfacción con la carrera elegida. Entre esos ítem se encuentran los siguientes: reconocimiento de los padres de familia y/o autoridades, desarrollo profesional, autonomía, creatividad e independencia profesional, disponibilidad de recursos didácticos, etc.

El *índice de ambiente y entorno institucional* aproxima las condiciones institucionales para el ejercicio de la docencia en términos de acceso a re-

cursos y de la posibilidad de introducir innovaciones, la incorporación de la opinión del docente en la gestión de la escuela, el apoyo del director y de las autoridades. Incluye también la opinión del maestro sobre la injerencia política en la escuela. Además, este índice aproxima la existencia de estímulos y reconocimientos al docente.

El Cuadro 4.30 muestra el valor medio del índice por tipo de escuela, pública o privada, y tipo de contrato (permanente/nombrado o contratado/temporal). El índice de desempeño es ligeramente mayor en las escuelas privadas que en las públicas. No se detectan diferencias según tipo de contrato en el sector privado. Sin embargo, en el sector público se encuentra que el índice de desempeño es mayor entre los contratados o temporales. Por otra

Cuadro 4.30. Índice de desempeño según tipo de contrato y según sexo por tipo institucional¹

Gestión	Tipo de contrato	
	Permanente	Temporal
Pública	4,05	4,15
Privada	4,24	4,25
Diferencia público-privado	-0,19	-0,10
Coefficiente t	-6,17	-1,82
Nivel de significancia	0,99	0,93

Gestión	Sexo	
	Hombre	Mujer
Pública	4,03	4,08
Privada	4,19	4,25
Diferencia público-privado	-0,16	-0,17
Coefficiente t	-2,92	-5,56
Nivel de significancia	0,99	0,99

¹ Escala de 1 (dependencia, escasa habilidad, sin originalidad) a 5 (capacidad de autonomía e iniciativa para el trabajo).

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a maestros.

parte, si bien no hay diferencias entre hombres y mujeres, sí se las encuentra dentro de cada uno de los grupos de género cuando se distingue por tipo de colegio. Este análisis sugiere que las diferencias más importantes surgen cuando se comparan maestros bajo distintos regímenes contractuales y que trabajan en distintos tipos de institución.

Utilizando pruebas de medias, se confirmó la existencia de diferencias significativas entre docentes públicos y privados a favor de estos últimos, en particular entre los trabajadores permanentes. Asimismo se establecen diferencias significativas entre docentes públicos y privados del mismo género. Si bien existen diferencias por tipo de contrato, estas son significativas únicamente entre los docentes de colegios públicos.

En la encuesta se inquirió también, a través de preguntas directas, por la percepción del docente acerca de su propio trabajo y de lo que cree sería la opinión del director sobre su desempeño. Las diferencias se encontraron principalmente cuando se comparan colegios públicos y privados. Un 83% de los maestros de las escuelas privadas de zona residencial opina que su desempeño es excelente o muy bueno, frente a un 55% de los de las privadas de zonas populares y 41% de los maestros de escuelas públicas (Cuadro 4.31). Cuando este diagnóstico se compara con lo que el maestro piensa sería la evaluación de su director, se encuentra una estructura de respuestas bastante similar. Finalmente, los docentes de escuelas privadas, en particular las residenciales, evalúan mejor a sus colegas.

El análisis de regresión permite determinar la influencia y significancia del tipo de contrato o del tipo de institución sobre el desempeño controlando por un conjunto de variables y características del docente y la escuela. La especificación utilizada incluyó como variable independiente el índice de desempeño. Aparte de las variables de tipo de contrato y tipo de escuela, se introdujeron controles que aproximaban el nivel socioeconómico del maestro, así como su vocación, educación y experiencia, el nivel socioeconómico del alumno y, finalmente, los indicadores de percepción de ambiente de trabajo y de satisfacción con su profesión. Las especificaciones fueron estimadas utilizando ambas versiones del índice de desempeño (Cuadros 4.32 y 4.33).

Los resultados muestran que el maestro de una institución pública tiene un índice de desempeño (entendido como un conjunto de actitudes generalmente asociadas a un efectivo desempeño docente) menor que el maestro de una institución privada, efecto que es estadísticamente significativo. Si bien el grado de significancia y la magnitud del coeficiente de la

Cuadro 4.31. Calificación del desempeño docente (en porcentaje)

Calificación	Público	Privado			
		Residencial	No residencial	Contrato permanente	Contrato temporal
Opinión del propio docente					
Excelente	6	18	5	6	12
Muy buena	35	65	50	42	43
Buena	58	17	45	51	46
Deficiente	1	-	-	2	-
Opinaría el director de su desempeño					
Excelente	2	4	1	2	4
Muy buena	26	53	38	32	36
Buena	70	40	60	65	60
Deficiente	1	3	-	1	1
Opinión del desempeño de todos los maestros de la escuela					
Excelente	2	5	2	1	6
Muy buena	24	50	34	27	37
Buena	70	43	62	68	56
Deficiente	-	1	2	3	2
Muy deficiente	4	1	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta a maestros.

variable ficticia (*dummy*) para el sector público se reduce cuando se incluyen los índices de satisfacción y de ambiente, el efecto sigue siendo significativo. Nótese que la regresión controla por un grupo de características demográficas tales como edad, género y experiencia, así como educación. En este sentido, es posible que la variable ficticia para el sector público esté captando algunas diferencias en estatus socioeconómico o bienestar familiar que no estén siendo captadas por estas variables y que hagan que el maestro esté más satisfecho con su desempeño. Pero también es posible que las variaciones en infraestructura, recursos, métodos y estructuras organizacionales entre ambos tipos de escuelas generen diferencias reales en

Cuadro 4.32. Impacto del tipo de institución y régimen contractual sobre el desempeño
Variable dependiente: índice de desempeño (versión laxa)

Variables	Controlado por régimen contractual				
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Género (mujer)	0,035 (1,02)	0,025 (0,83)	0,054 (1,71)	0,028 (0,95)	0,057 (1,82)
Tipo institucional (público)	-0,156** (-4,42)			-0,053 (-1,71)	-0,064 (-1,95)
Temporal (contratado)	0,090* (2,50)	0,027 (0,88)	0,037 (1,14)	0,019 (0,61)	0,027 (0,84)
Experiencia en la profesión	0,016 (0,98)	0,011 (0,78)	0,020 (1,38)	0,006 (0,45)	0,015 (0,99)
Vocación ¹	0,058** (2,95)	0,005 (0,27)	0,032 (1,77)	0,004 (,25)	0,031 (1,72)
Edad	0,000 (-0,07)	0,000 (0,10)	0,000 (0,00)	0,001 (0,23)	0,000 (0,15)
Educación de los padres ²	0,017 (1,69)	0,014 (1,66)	0,025** (2,86)	0,011 (1,34)	0,022* (2,43)
Años de escolaridad	0,017 (0,57)	0,014 (0,55)	0,015 (0,54)	0,016 (0,63)	0,017 (0,63)
Salario docente ³	0,000 (0,80)	0,000 (-0,29)	0,000 (1,41)	0,000 (-0,94)	0,000 (0,48)
Índice de pobreza distrital ⁴	-0,006 (-1,86)	-0,003 (-1,06)	-0,007* (-2,18)	-0,004 (-1,18)	-0,007* (-2,28)
Índice de satisfacción con la profesión		0,429** (15,49)		0,418** (14,74)	
Índice de percepción del ambiente de trabajo			0,279** (12,64)		0,269** (11,85)
Constante	3.820** (23,41)	2.297** (14,16)	2.726** (16,92)	2.388** (14,00)	2.830** (16,71)
R cuadrado	0,116	0,345	0,276	0,348	0,281
N	623	623	623	623	623

Notas:

Estadísticos t entre paréntesis.

Nivel de significancia: * al 95%, ** al 99%.

¹ Construida a partir de las preguntas: ¿Volvería a elegir la carrera docente hoy? y ¿Le agradaría que uno de sus hijos fuera maestro (a)? Adquiere valores que van de (0) ausencia de vocación, (1) vocación débil y (2) vocación fuerte.

² Se utiliza esta variable como sustituta (*proxy*) del nivel socioeconómico.

³ Utiliza el salario percibido como docente en el centro educativo.

⁴ A mayor valor del índice, mayor pobreza.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a maestros.

Cuadro 4.33. Impacto del tipo de institución y régimen contractual sobre el desempeño
Variable dependiente: índice de desempeño (versión estricta)

Variables	Controlado por régimen contractual				
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Género (mujer)	0,039 (1,07)	0,029 (0,87)	0,051 (1,45)	0,033 (1,00)	0,055 (1,58)
Tipo institucional (público)	-0,154** (-4,11)			-0,063 (-1,80)	-0,086* (-2,33)
Temporal (contratado)	0,115** (3,03)	0,062 (1,80)	0,082* (2,25)	0,052 (1,50)	0,069 (1,88)
Experiencia en la profesión	0,016 (0,91)	0,012 (0,79)	0,022 (1,35)	0,007 (0,45)	0,015 (0,88)
Vocación ¹	0,051* (2,43)	0,003 (0,17)	0,032 (1,58)	0,003 (0,15)	0,030 (1,52)
Edad	0,000 (-0,15)	0,000 (-0,06)	-0,001 (-0,18)	0,000 (0,08)	0,000 (-0,01)
Educación de los padres ²	0,022* (2,12)	0,021* (2,19)	0,031** (3,10)	0,018 (1,85)	0,026** (2,59)
Perfil educativo/escolaridad	0,027 (0,83)	0,023 (0,80)	0,023 (0,76)	0,026 (0,89)	0,027 (0,87)
Salario como docente ³	0,000 (0,01)	0,000 (-0,83)	0,000 (0,78)	0,000 (-1,47)	0,000 (-0,25)
Índice de pobreza distrital ⁴	-0,009* (-2,39)	-0,006 (-1,74)	-0,009* (-2,53)	-0,006 (-1,86)	-0,009** (-2,65)
Índice de satisfacción con la profesión		0,385** (12,45)		0,372** (11,75)	
Índice de percepción del ambiente de trabajo			0,213** (8,57)		0,199** (7,81)
Constante	3,934** (22,68)	2,551** (14,06)	3,062** (16,88)	2,659** (13,94)	3,201** (16,82)
R cuadrado	0,107	0,268	0,181	0,272	0,188
N	623	623	623	623	623

Notas:

Estadísticos t entre paréntesis.

Nivel de significancia: * al 95%, ** al 99%.

¹ Construida a partir de las preguntas: ¿Volvería a elegir la carrera docente hoy? y ¿Le agradecería que uno de sus hijos fuera maestro? Adquiere valores que van de (0) ausencia de vocación, (1) vocación débil y (2) vocación fuerte.

² Se utiliza esta variable como sustituta del nivel socioeconómico.

³ Utiliza el salario percibido como docente en el centro educativo.

⁴ A mayor valor del índice, mayor pobreza.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a maestros.

la percepción que tienen los maestros de su desempeño, lo cual podría tener una relación con su desempeño efectivo.

Por otro lado, en esta especificación existe un impacto sorprendentemente positivo sobre el índice de desempeño de la variable contrato temporal. Es decir, los maestros contratados, ya sea en el sector público o privado, tienen un mejor desempeño que los maestros permanentes o nombrados. Dado que en la regresión se controla por variables demográficas y por educación, no es posible argüir que el efecto del contrato temporal se deba a diferencias ligadas a estas variables. Es factible también que estos índices no estén captando únicamente el desempeño, sino otros factores no observables o difíciles de medir como pueden ser la autoestima o las diferencias en los niveles de bienestar general de los distintos individuos. Es posible que en el mejor desempeño de los contratados esté influyendo el hecho de que los maestros nombrados tienen el beneficio de la estabilidad laboral, mientras que los contratados deben renovar cada año su vínculo laboral y, por tanto, tratar de ser más eficientes. Por otro lado, también es posible que los profesores contratados o temporales, justamente por esa condición, declaren más positivamente el impacto que tienen sobre sus alumnos o sobre las actividades que realizan, bajo el supuesto de que la encuesta, aun cuando era parte de un estudio académico, pudiera ser utilizada por el director para evaluarlos. Finalmente, es interesante notar que, con base en un índice de pobreza distrital de FONCODES, se encuentra que en los distritos donde la pobreza es mayor, la percepción de los maestros acerca de su desempeño tiende a ser menor.

Resumen y conclusiones

Aun cuando existe una dispersión importante en la extracción socioeconómica de los estudiantes de la carrera docente, la gran mayoría proviene de estratos socioeconómicos medios o bajos. Asimismo, se encuentra que un porcentaje bajo de los estudiantes de docencia egresaron de colegios privados –los cuales por lo general tienden a ser de mejor calidad que los públicos– y que una proporción importante está configurada por migrantes.

El análisis de la estructura de incentivos muestra que los docentes tienen ingresos menores que los de otros profesionales, diferencia que se reduce cuando se tiene en cuenta que los maestros trabajan menos horas. En el sector público todos los docentes, ya sean nombrados o contratados, reci-

ben beneficios sociales de cotización a un fondo de pensiones y seguro de salud. Se encuentra además que esta profesión, dominada por el sector público, no permite un crecimiento de los ingresos a lo largo de la carrera, ya que las diferencias de ingresos entre maestros con distintos niveles de educación y experiencia son muy pequeñas. Quienes están en el nivel más alto de la carrera magisterial cumplen las mismas funciones de aula que los recién incorporados; y quienes siguen cursos de postgrado ganan lo mismo que los maestros que sólo tienen el título profesional. Inclusive las diferencias de ingresos entre directores y profesores de aula son muy pequeñas.

Sin embargo la docencia, en particular en el sector público, ofrece una estabilidad de ingresos y empleo que no se encuentra en otras profesiones. Por un lado, la dispersión de ingresos entre los docentes es mucho menor que en otras carreras, lo que lleva a que tales entradas sean más predecibles. Por otro lado, la duración de los empleos entre los docentes es mayor que entre los otros profesionales. Esto como consecuencia de que la carrera docente en el sector público, que absorbe al 85% de los maestros, es la única ocupación que goza de estabilidad laboral en Perú. Una vez que un maestro ha sido nombrado no puede ser removido de su puesto, a menos que cometa una falta grave.

La estabilidad laboral, que es un elemento atractivo de la carrera, es al mismo tiempo una muestra de los problemas de eficiencia en la administración de recursos humanos en las escuelas públicas. Los resultados del estudio revelan que la falta de autonomía para administrar personal es uno de los principales problemas que afecta la labor de los directores de estas instituciones. Los directores de las escuelas públicas no pueden contratar ni seleccionar a sus maestros, ya que los mecanismos actuales de selección están centralizados. Tampoco pueden despedir o separar a un maestro sino a través de trámites muy engorrosos y mostrando que ha cometido una falta grave. En este caso, lo más que pueden lograr es que el maestro sea transferido a otra escuela o a un puesto administrativo. Asimismo, el director no tiene ninguna capacidad para evaluar, sancionar o premiar el desempeño de su personal. El director no puede ascender a un profesor. El único mecanismo de ascenso es el paso de contrato temporal a contrato permanente a partir de lo cual se adquiere estabilidad laboral. Sin embargo, estos cambios de estatus –nombramientos– se determinan en el nivel central. A diferencia de las escuelas privadas, las instancias intermedias del sector público tienen mayor injerencia sobre las decisiones de personal que el director mismo. Por

otra parte, en la medida en que son por lo general las instancias intermedias las que tienen alguna capacidad de supervisión y decisión, los mecanismos de supervisión y manejo de personal son más bien laxos y se limitan a la supervisión del cumplimiento de normas burocráticas. Esto no contribuye a estimular un mejor desempeño de los maestros.

Todo este conjunto de regulaciones configura un esquema de incentivos sobre el desempeño de los docentes en el sector público, y al ser este sector el principal empleador de maestros genera también señales para quienes van a optar por la carrera docente. Se configura así una carrera en la que si bien los ingresos son bajos, son estables y, si se logra un nombramiento, son ingresos seguros. Pero también es una carrera que no ofrece estímulos claros para innovar, actualizarse y tener un mejor desempeño.

Lo anterior tiene un efecto sobre el tipo de individuo que va a preferir ejercer la carrera docente. Existen muchos docentes que, a pesar de que los niveles salariales son bajos, eligen o no abandonan la carrera por vocación, pero también existe el estímulo para que elijan y se queden en la profesión trabajadores que dan prioridad a la seguridad de los ingresos, que tienen mayor aversión al riesgo, y que posiblemente son menos proclives a innovar y con menor disposición a trabajar en empleos en los que sus ingresos y permanencia misma dependan a la larga de su desempeño y su compromiso con su labor.

En cambio, los maestros privados operan bajo un conjunto de incentivos totalmente distinto. Usualmente están sujetos al régimen privado general con una legislación laboral que se ha flexibilizado de manera significativa en términos de contratación y despido. El personal permanente puede ser despedido con el simple pago de una indemnización. Además, un 30% de los docentes está contratado bajo modalidad temporal o vía pagos por servicios profesionales. Más aún, en el sector privado casi un 20% trabaja como proveedor de servicios profesionales, modalidad contractual en la que ni siquiera se reciben beneficios sociales.

Por otro lado, sin embargo, el ingreso medio de los maestros en el sector privado y la dispersión de sus ingresos es mucho mayor y similar a la de otros profesionales. Una maestra en ese sector gana en promedio 1.439 soles y un maestro 1.004 soles, mientras que la media para el sector público es de 659 soles. A nivel de ingreso horario, las diferencias son aún mayores. Los maestros públicos, en particular los hombres, tienen ingresos familiares mucho menores, lo cual es congruente con la evidencia de que provienen de

estratos socioeconómicos más bajos. Los maestros privados ganan más, pero afrontan una mayor volatilidad de ingresos y no tienen estabilidad laboral. En parte, el hecho de que el ingreso familiar y el nivel socioeconómico de los maestros privados sea mayor puede explicar que estén dispuestos a aceptar este esquema de incentivos, que implica riesgos más altos, pero también mayores ingresos potenciales y mayor desarrollo profesional.

En este estudio se construyen indicadores de desempeño a partir de las propias percepciones de los maestros acerca de su rendimiento y de sus posibilidades de tomar decisiones y de tener un efecto sobre el desempeño de las escuelas y los alumnos. Estos indicadores no miden el desempeño propiamente dicho, sino más bien intentan medir determinadas actitudes que usualmente se asocian con un mejor trabajo en el aula. Constituyen un primer paso para intentar medir las diferencias entre maestros de distintos regímenes y bajo distintas modalidades contractuales. Los resultados del ejercicio mostraron que hay una diferencia estadísticamente significativa entre los maestros del sector público y los del sector privado. Controlando por las características socioeconómicas de los maestros y los alumnos, se constata que los docentes de escuelas privadas tienen una mejor percepción de su propio desempeño. Asimismo, entre los profesores de planteles públicos, el no tener un régimen contractual permanente –lo que significa no gozar de estabilidad laboral– tiene un sorprendente efecto positivo sobre la percepción del propio desempeño. Las diferencias positivas a favor de los docentes privados pueden estar reflejando diferencias organizacionales en ambos tipos de escuelas y diferencias en la estructura de estímulos e incentivos. La interpretación de estos indicadores, sin embargo, debe ser hecha con cuidado, ya que puede estar reflejando también otras características no observables de los docentes relacionadas con una mejor situación socioeconómica de quienes trabajan en el sector privado.

A partir de este análisis se deriva que un factor que estaría limitando la posibilidad de introducción de prácticas que permitan mejorar la administración de los recursos humanos de las escuelas públicas es la falta de autonomía de los directores. Es posible que las diferencias encontradas en términos de percepción de desempeño estén relacionadas con las diferencias en los esquemas organizacionales y en las estructuras de incentivos entre los distintos tipos de escuelas. Por lo tanto, se puede concluir que si los directores de las escuelas públicas pudieran contratar, evaluar, ascender y despedir maestros, y en general, tener una mayor autonomía, sería posible

generar un entorno que produzca un efecto positivo sobre el desempeño de los maestros. Asimismo, esto requeriría de un replanteamiento de la escala salarial del sector público, de modo que existan los incentivos correctos, premiándose adecuadamente la experiencia, la capacitación y el desempeño. La condición para poder avanzar en este proceso es que se asegure que los directores tengan la capacidad de liderar y administrar esquemas nuevos, y que cuenten también con los incentivos correctos para hacerlo.

ANEXO

Composición de los ítem del índice de desempeño docente (*empowerment*)

Ítem	Versión laxa ¹		Versión estricta ²	
	Desempeño	Satisfacción Ambiente Retirados	Desempeño	Satisfacción Ambiente Retirados
Desempeño docente				
Se me ha asignado la responsabilidad de coordinar programas o actividades	x		x	
El ambiente de trabajo es muy profesional	x			x
Me he ganado el respeto de mis compañeros de trabajo	x		x	
*He logrado que mis alumnos se conviertan en personas con capacidad de aprender de manera independiente	x		x	
*Tengo control sobre mi planificación diaria y semanal	x		x	
Estoy en capacidad de asegurar que el trabajo que me toca se haga bien	x		x	
*Participo en decisiones acerca de la implementación de nuevos programas en la escuela	x			x
Me siento tratado como un profesional	x			x
Logro que mis estudiantes maduren como personas	x		x	
Puedo enseñar utilizando los métodos o estrategias que yo mismo elija	x			x
*Participo en las decisiones acerca de quién entra como maestro en mi escuela				x
		x		x

Ítem	Versión laxa ¹				Versión estricta ²			
	Desempeño	Satisfacción	Ambiente	Retirados	Desempeño	Satisfacción	Ambiente	Retirados
El colegio me da la oportunidad de capacitarme profesionalmente	x							x
Logro participar en actividades que son importantes para los niños	x				x			
Logro tener un impacto sobre mis alumnos	x				x			
*Participo en las decisiones presupuestarias				x				x
Cuento con el apoyo de mis compañeros de trabajo	x							x
Veó el progreso de mis estudiantes	x				x			
Participo en decisiones acerca de contenidos curriculares	x							x
Siento que puedo tomar decisiones en mi trabajo	x							x
He tenido oportunidad de aconsejar o enseñar a otros maestros	x							x
Tengo oportunidad de mantener un sólido conocimiento de la materia que enseño	x				x			
Siento que tengo la oportunidad de crecer todos los días mediante mi trabajo con los estudiantes	x				x			
*Tengo la oportunidad de colaborar con otros maestros en mi escuela	x							x
Percibo que mi trabajo representa una contribución al funcionamiento efectivo de la institución	x				x			
El director solicita mi opinión y consejo				x				x
Puedo hacer bien mi trabajo	x				x			
Puedo planificar mis propias actividades	x							x
*No tengo dificultades para evitar que mis alumnos copien durante las pruebas de examen	x							x
Puedo tomar decisiones acerca del texto escolar con el que trabajan mis alumnos				x				x
*Por más que organizo mi tiempo tengo dificultades para preparar las clases y evaluar tareas dejadas a mis alumnos	x							x
Total de ítem	26	0	0	4	13	0	0	17

Ítem	Versión laxa ¹				Versión estricta ²			
	Desempeño	Satisfacción	Ambiente	Retirados	Desempeño	Satisfacción	Ambiente	Retirados
Satisfacción con la profesión								
Disfruto de un ambiente de trabajo agradable	x				x			
Desarrollo buenas relaciones con mis colegas	x				x			
Se me impone una mínima carga administrativa-burocrática				x				x
Disfruto de estabilidad laboral				x				x
Tengo la oportunidad para ejercer mi liderazgo	x				x			
Puedo contribuir con el desarrollo de la sociedad				x				x
Tengo la oportunidad de ayudar a los demás	x				x			
Gozo un alto estatus social	x				x			
Gozo del reconocimiento de mis logros y esfuerzos por parte del director	x				x			
Gozo del reconocimiento de mis logros y esfuerzos de parte de los supervisores	x				x			
Dispongo de tiempo libre para otras actividades				x				x
Puedo ejercer mi creatividad	x				x			
Disfruto de un alto nivel de autonomía e independencia profesional	x				x			
Tengo la oportunidad para crecer y desarrollarme profesionalmente	x				x			
Cuento con adecuados recursos didácticos (materiales, equipos, información en general, etc.)	x				x			
Disfruto con un ambiente físico placentero	x				x			
Cuento con el apoyo de los padres de mis alumnos	x				x			
Total de ítem	0	13	0	4	0	13	0	4

Ítem	Versión laxa ¹				Versión estricta ²			
	Desempeño	Satisfacción	Ambiente	Retirados	Desempeño	Satisfacción	Ambiente	Retirados
Ambiente de trabajo								
En la escuela hay suficiente libertad para que un maestro pueda introducir innovaciones			x				x	
Antes de decidir sobre un proyecto importante, el director busca opinión de los maestros			x				x	
La escuela cuenta con permanente apoyo de la instancia administrativa superior			x				x	
*El director puede aportar para mejorar las prácticas pedagógicas			x				x	
Los padres generalmente coinciden con los maestros en que lo más importante es la educación de sus hijos				x				x
*Los maestros no están agobiados por los problemas salariales y pueden desempeñar bien su trabajo				x				x
*Hay pocos conflictos entre los maestros de esta escuela			x				x	
*Hay poca injerencia política en el trabajo de la escuela			x				x	
El director suele encontrar maneras de estimular o reconocer el buen desempeño de los maestros			x				x	
El director es un líder de los maestros de esta escuela			x				x	
Total de ítem	0	0	8	2	0	0	8	2

Nota: Los ítem que aparecen precedidos de un asterisco (*) fueron puntuados de manera inversa a la escala.

¹ Los índices se construyen usando aquellos ítem que de acuerdo con el análisis de confiabilidad relacionen mejor con el índice total y que no disminuyan el coeficiente alpha cronbach.

² Los índices se construyen con los ítem que mejoran al coeficiente alpha cronbach y utilizando criterios de los investigadores.

Página en blanco a propósito

República Dominicana: remuneraciones e incentivos desligados del desempeño

*Andrés Dauhajre, hijo
Jaime Aristy Escuder¹*

Durante la década de los años 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%. La esperanza de vida se elevó en cuatro años en la última década al pasar de 68 años en 1989 a 72 años en 1999, reflejando un aumento del nivel de bienestar.

Asimismo, el Estado mejoró su aporte al proceso de acumulación de capital humano. En el campo de la educación, esto se tradujo en un aumento de la inversión de un 1,35 a un 2,6% del PIB entre 1989 y 1999. Asimismo, 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, cifra que se preveía podría llegar a 310 antes de agosto de 2000. El salario mensual de un maestro de escuela primaria pública aumentó de US\$115 a US\$410 en 1999.

Es en este contexto que el gobierno dominicano planteó reformas a la educación. Las autoridades del gobierno, tanto a nivel del poder ejecutivo como de la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos (SEEBC) tomaron plena conciencia de la necesidad y la urgencia de acelerar el proceso de reforma educativa, uno de cuyos aspectos clave es el mejoramiento de la docencia.

¹ Los autores son investigadores de la Fundación Economía y Desarrollo.

Con base en estos antecedentes, en el presente capítulo se hace un análisis de los incentivos y factores institucionales que determinan actualmente la composición del cuerpo docente e influyen en el desempeño profesional de los maestros en la República Dominicana. Para ello se plantearon cuatro interrogantes: 1) quiénes son los maestros dominicanos, 2) quiénes estudian para ser docentes, 3) cómo afecta el marco institucional el ejercicio de la actividad docente, y 4) cuáles son los incentivos y beneficios que más inciden en aquellos que se convierten en maestros.

Para responder a estos interrogantes se utilizaron varias fuentes de información. En primer lugar se aplicaron cuestionarios a maestros en actividad, 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 antiguos maestros que se encuentran desempeñando otras funciones en el Estado dominicano.² Las encuestas se aplicaron a 598 maestros en actividad, a 207 estudiantes de la carrera de docencia, a 202 estudiantes de otras carreras y a 38 maestros que laboran en otras áreas del gobierno. Los maestros encuestados se desempeñan en los siguientes tipos de escuela: pública, privada católica, privada laica y un grupo reducido de otros tipo de escuelas.³

En segundo lugar se emplearon los resultados obtenidos en 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 Las preguntas de los cuestionarios son el resultado de la adaptación al caso dominicano de los instrumentos diseñados por expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para este volumen.

³ Aquí se incluyen escuelas semioficiales (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 capítulo.

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.

La institucionalidad educativa

Caracterización del maestro

Al inicio de la década de los años 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 del maestro, cuyo promedio 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, estimándose que entre 1989 y 1990 un total de 3.853 maestros abandonó la docencia. Esta tasa se elevó a un 7% del total de maestros. Quienes desertaron fueron sustituidos por maestros empíricos, es decir, sin formación en docencia. Fue así como un nutrido grupo de bachilleres se “enganchó” al ejercicio de una carrera para la cual no tenía formación profesional.

El salario nominal de los maestros por tanda 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 escuela. Descendió otro 5% en los diez años siguientes 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 obtenía en 1966. Los bajos salarios de los maestros de las escuelas públicas no les permitían cubrir sus necesidades mínimas para subsistir. Es así como 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 enganche de nuevos maestros fue prácticamente nulo. La escasez de maestros dificultaba el proceso de reclutamiento y pudo haber estimulado el surgimiento de problemas de selección adversa. La matrícula de los estudiantes de docencia se redujo en un 83% entre los años 1983 y 1990. Además, los programas de capacitación, formación y actualización de maestros eran prácticamente inexistentes. En 1990, por ejemplo, del total de los gastos de la SEEBAC sólo se destinó el 0,8% a financiar ese rubro.

A finales de 1992 y luego de un período de análisis y elaboración, el gobierno puso en vigencia el Plan Decenal de Educación (PDE), realizado 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. Den-

tro 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, que alcanzó 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 5.1, el salario real actual está todavía por debajo del salario vigente en 1966.

A pesar de que el PDE obtuvo consenso por parte de todos los partidos políticos, la sociedad civil y la Asociación Dominicana de Profesores-ADP (el sindicato de los maestros), su implantación, en ocasiones, encontró resistencia. Al distanciarse de las prácticas pasadas, el establecimiento de requisitos más rigurosos para ser designado maestro en las escuelas públicas ha generado inconformidad en los grupos que rentaban del esquema anterior.⁵

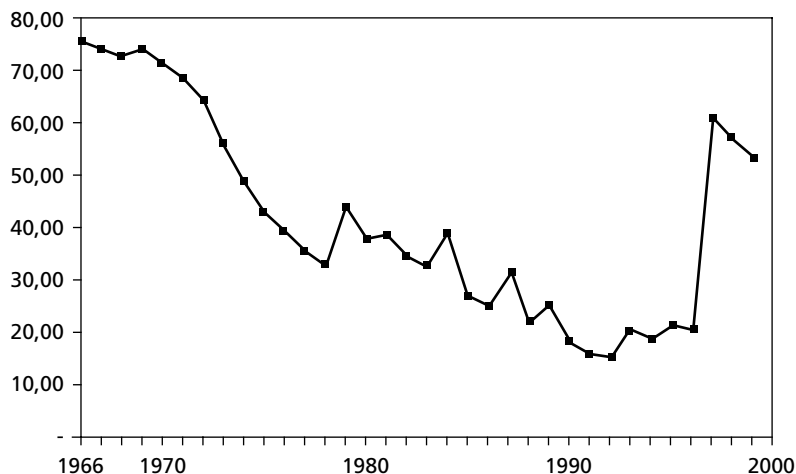
Para el año académico 1997-1998, el sistema educativo dominicano contaba con 50.404 maestros, de los cuales 27.035 trabajaban en escuelas, liceos, centros especiales, escuelas técnico-vocacionales y en educación de adultos del sector público, mientras que 23.369 laboraban en escuelas y colegios privados. Entre esa fecha y el año 2000 se contrataron más de 14.000 profesores.⁶ El PDE condujo a que se capacitaran más de 10.000 maestros, con participación de cuatro universidades en las áreas de español, matemáticas, 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 a nivel de licenciatura.

El PDE ha puesto en vigencia un nuevo currículum para todos los niveles. Se han incorporado áreas tradicionalmente desatendidas como idiomas (inglés y francés desde el 5to. grado de nivel básico), educación artística, formación integral humana y religiosa, y educación física. Las autoridades

⁵ La designación de maestros muchas veces respondía a presiones desde el partido político oficial a las autoridades de la SEEBAC, y para entrar en su nómina como profesor de escuelas públicas no se requería tener una licenciatura en educación o docencia.

⁶ Se desconoce si los maestros designados son todos nuevos; una parte podría estar representada por docentes que han aumentado de una a dos las tandas de trabajo.

Gráfico 5.1. Salario real de los maestros de educación primaria (por tanda)



Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Educación y del Banco Central.

esperan que la implantación de un currículum “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 mensuales; 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.

Los procesos de formación y capacitación de maestros han tenido repercusiones positivas aunque limitadas. El proceso de adaptación del profesorado al nuevo ambiente educativo ha sido lento. En ese sentido, una buena parte de los maestros –según los entrevistados para este trabajo– 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 exhibe 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.⁷ Señalan que una buena cantidad de maestros no se ha adaptado al nuevo sistema ni cuenta con la calificación y preparación necesarias para la exitosa culminación de la reforma educativa. A pesar de los beneficios e incentivos que el PDE 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 estas tiene su origen en los propios programas de universidades y escuelas normales. Funcionarios entrevistados sostienen que los directores de esos programas no entienden cuáles deben ser los contenidos de los mismos para irlos adaptando a las cambiantes condiciones del entorno productivo y tecnológico. Existe mucha rigidez para modificar dichos programas. Pero tampoco hay incentivos que motiven al estudiante de docencia a ver más allá de los requisitos básicos necesarios para obtener un trabajo como maestro en un área específica de la enseñanza.

En suma, para los funcionarios entrevistados la carrera de 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, dando lugar a la sustitución de profesionales por empíricos a que se aludió anteriormente. Con la puesta en marcha del PDE, la carrera ha comenzado a recuperar parte del atractivo perdido, pero esta

⁷ 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 experiencia y desempeño profesional.

recuperación no ha logrado todavía 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, los que a su vez la transfieren a la SEEBAC a través de las direcciones regionales o directamente. 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 estos 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 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 currículum oficial establecido para el nivel o modalidad en que el docente labora, y mantener su actualización pedagógica, entre otros requisitos. Por último, la Ley 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 de los méritos acumulados. El plan persigue mejorar las condiciones de vida de los docentes, en particular a través de aumentos salariales que garanticen ajustes anuales superiores al alza del costo de vida.

El despido de los maestros de las escuelas públicas sólo se produce cuando estos cometen faltas consideradas graves. Los casos son muy aisla-

dos, 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 del nivel prevaleciente en 1991. Al salario básico se agregan otras remuneraciones que se enmarcan dentro de un plan de nueve incentivos adicionales:

- El primero tiene que ver con el escalafón, según el Decreto N° 3.820, que confiere un 10% adicional sobre el sueldo básico. El maestro debe anexar en este caso fotocopia del certificado o del título docente.
- El segundo se refiere a las titulaciones, y se adiciona 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 postgrado, 30% para los que tienen maestría y 40% para los que tienen doctorado.
- El tercero premia a los maestros que enseñan en una zona rural aislada con un 25% del salario básico, a aquellos que lo hacen en una urbana marginal con un 20% y a los que ejercen en área turística alta con un 20%.
- El cuarto está dirigido a los maestros de secundaria, quienes reciben un 15% adicional sobre el sueldo básico.
- El quinto 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 implantado, pues en las primeras evaluaciones realizadas todos los participantes resultaron con evaluaciones de desempeño excelente. Las autoridades de la SEEBAC están diseñando mecanismos alternativos para evitar este tipo de resultado.⁸

⁸ La falla en el sistema residía en el hecho de que este no otorgaba un grado de libertad suficiente a los evaluadores, dado que 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 estos últimos como retaliación. Además, la Asocia-

- El sexto 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 es el de la carga familiar, e incluye a los hijos hasta de 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 o más dependientes, 15%.
- El octavo es el de la compensación de estudios y está dirigido a los maestros normales (RD\$300) y a los bachilleres en servicio (RD\$240).
- El noveno y último incentivo es de transporte y equivale a un 8% del salario básico.

En el caso de las escuelas privadas sí existen contratos laborales, y sus especificaciones varían de una escuela a otra. En el caso de los colegios privados de la elite,⁹ los contratos establecen claramente la duración de los mismos, los pagos y beneficios que conforman la compensación total del personal, incluyendo seguro de vida, derecho de licencia 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.

En las escuelas privadas de la elite 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.

ción Dominicana de Profesores (ADP), a través de su poder de mediación, dejó entrever la conveniencia de que hubiera evaluaciones favorables de ambas partes, pues de ellas se derivarían reajustes salariales. Como se puede ver, 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 y como se lo usa en este libro.

⁹ Los colegios o escuelas de elite son aquellos planteles privados bilingües y no bilingües cuya matrícula mínima es igual o superior a los US\$3.000 por año académico y cuyo número promedio de estudiantes por aula no sobrepasa 23. Cabe señalar que en la República Dominicana todas las escuelas de elite son laicas.

En las demás escuelas privadas, los contratos no son tan elaborados y detallados. Esto no impide, sin embargo, que el director del plantel 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 servicio. 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 son en muchos casos superiores a los que en promedio devengan los maestros de las escuelas privadas, excluyendo los colegios de la elite.

Niveles de compresión salarial en el magisterio público

En materia de salarios e incentivos, las 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 esta se localiza hacia maestros normales y hacia 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 nota 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 el salario básico promedio al mes por una tanda asciende a RD\$2.626,01. El incentivo total promedio es de 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) llega 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 el índice es extremadamente bajo, tal como sucede con los maestros de nivel básico (para los que los respectivos índices son 2,09 y 3,33). En consecuencia, el maestro potencial de nivel medio no puede pretender alcanzar rangos de salarios que guardan relación con los que se pagan en el ejercicio de otras carreras profesionales.

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 de pedagogía, quienes constituyen alrededor del 15,6% del total de estudiantes universitarios (27.474 individuos). 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 creado becas que han incentivado a los estudiantes a iniciar la carrera de docencia. De hecho, el 72,5% de los estudiantes de pedagogía encuestados respondió 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 a partir 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 socioeconómicas

La mujer representa un porcentaje importante de la población total de estudiantes en el ámbito universitario. Al descomponer su participación por tipos de carreras se observa que esta predomina en los estudios de pedagogía, con 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 políticas encaminadas a modernizar el sistema educativo dominicano.

El 48,1% de los estudiantes de pedagogía supera los treinta años; en cambio, dentro del conjunto de estudiantes de otras carreras sólo hay 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 lo hace 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 esta carrera, 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% labora menos de 10 horas a la semana. La carga familiar, y la consiguiente necesidad de trabajar, debe traducirse en una limitación importante para la capacitación de los futuros maestros.

El perfil socioeconómico de los estudiantes de pedagogía es ligeramente inferior al de los de otras carreras. Un mayor porcentaje de estudiantes de docencia contestó que pertenecía a la clase media baja (45,1%), en comparación con 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 cápita 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 laboral—¹⁰ es de 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 de otras carreras (71,5%).

Asimismo, los estudiantes que seleccionan una carrera distinta a la de pedagogía son hijos de personas con un mayor nivel educativo. Mientras que el 81,7% de los padres y el 79,2% de las madres de los estudiantes de pedagogía exhibían 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 de otras carreras tenían un nivel educativo igual o inferior a la primaria completa. También se observa que una mayor proporción de padres y madres de estudiantes de otras carreras ha alcanzado estudios universitarios.

Incentivos y motivaciones para elegir la carrera

El 80% de los estudiantes de otras carreras declaró que actualmente estudia la disciplina deseada, lo cual hace que 76 de cada 100 señalen que no intentó ingresar a otras facultades. En contraste, casi el 40% de los estudiantes de pedagogía declara haber intentado ingresar a otras carreras, específicamente a 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 segunda opción.

Por otro lado, los funcionarios de la SEEBAC y los directores de escuelas públicas y privadas tienen la impresión de que los estudiantes que ingresan a la carrera docente poseen 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

¹⁰ 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 cápita.

la secundaria.¹¹ 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 que el 83,1% de los estudiantes de otras disciplinas piensa que la vocación fue una razón muy importante en el proceso de selección, sólo el 58,3% de los estudiantes de pedagogía menciona la vocación como factor clave. Esto parece ofrecer cierto respaldo a la percepción de los funcionarios y expertos entrevistados para esta 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, el magisterio público viene a convertirse hasta cierto punto en una especie de seguridad social, y 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 les brindará una tasa de retorno suficientemente elevada como para compensar su esfuerzo educativo. En efecto, los estudiantes de otras carreras otorgan un gran peso a la posibilidad de obtener un trabajo rápidamente, así como un empleo adicional. Este grupo de estudiantes seleccionó su carrera con base en que esta le brinda mayor posibilidad de rápido desarrollo profesional.

En cambio entre quienes seleccionaron la pedagogía como carrera, sólo el 28,3% piensa que la expectativa de una buena remuneración es una razón muy importante para optar por dicha disciplina. Controlando por la exigencia de la carrera a elegir, los estudiantes de pedagogía podrían estar prefiriendo una carrera de menor salario a cambio de un empleo seguro que otra que ofrezca mayores ingresos o salarios pero sin empleo asegurado.

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

La gran mayoría de los estudiantes de otras carreras (85%) nunca pensó estudiar pedagogía, señalando el bajo salario y el mayor tiempo de dedica-

¹¹ La desviación estándar de las notas de los estudiantes de otras carreras es mayor que la de los estudiantes de pedagogía.

ción como las razones principales para no optar por ella. Esto llevó al 51,6% de estos estudiantes a señalar que entre los principales atributos que debería tener la carrera de pedagogía para atraer a los mejores alumnos figuran un buen salario, facilidades de empleo y mejores incentivos.

Expectativas versus 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 con su experiencia se observan diferencias estadísticamente significativas. En el Cuadro 5.1 se presentan los resultados de aplicar la prueba no paramétrica de Mann-Whitney¹² a cada uno de los atributos considerados en las encuestas de maestros y estudiantes de docencia.

Según 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 liderazgo. En contraste, la carga burocrática que deben soportar los docentes es superior a la que los estudiantes de pedagogía piensan que tendrán cuando sean maestros, lo cual se traduce 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 entorno físico es menos placentero y se cuenta con menores recursos que los esperados por los estudiantes, lo cual operará como desestímulo al desempeño del futuro maestro. El nivel de vida –relacionado con el estatus 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. Por último, aunque no por ello 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.

¹² Se realizaron otras pruebas de igualdad de medias, obteniéndose resultados similares.

Cuadro 5.1. Comparación de atributos de la carrera según maestros y estudiantes

Atributo	Puntaje promedio estudiantes	Puntaje promedio maestros	Estadístico Z
Buenas relaciones con director y colegas	4,66	4,69	-0,25
Carga burocrática reducida	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 estatus 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%.

La carrera de maestro

Características demográficas y socioeconómicas

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 hombre hay más de tres maestras. En el caso de las escuelas públicas,¹³ el 74,5% de los maestros de nivel básico está conformado por 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

¹³ Esta información se obtuvo del Censo de Servidores Públicos de 1997.

nivel medio o secundario, donde 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 muy amplio 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.

Los maestros se perciben como pertenecientes a la clase media. De cada 100 maestros, 62 contestaron que su estatus social correspondía a la clase media y 29 a la clase baja. Esa afirmación se corresponde con un salario promedio¹⁴ de RD\$5.812 mensuales y con un ingreso per cápita 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. Sólo el 36,5% de las viviendas donde habitan los maestros de escuelas públicas de nivel básico es propiedad del jefe del hogar. Lo anterior señala que la mayoría de las viviendas de los maestros de las escuelas públicas de nivel básico no es propiedad del jefe del hogar (el maestro o su cónyuge). Aparentemente la mayoría reside en viviendas alquiladas. En el caso de los maestros de escuelas públicas de nivel medio, la propiedad de la vivienda resulta ser más precaria. Sólo el 33,8% es propiedad del jefe del hogar (el maestro o su cónyuge). Lo anterior podría explicar la falta de solvencia financiera que aqueja a los maestros, la ansiedad que pueden exhibir en el desempeño de sus labores y la presión que experimentan para entrar al pluriempleo.

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 planteles públicos, especialmente en la zona urba-

¹⁴ Este es el ingreso proveniente del trabajo principal. El ingreso total promedio es de RD\$11.970 mensuales.

na interior. En el ámbito de las escuelas públicas, el 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 recibida que el hombre. En efecto, en una escala de 1 a 5, la mujer le otorga 3,91 puntos, mientras que el hombre, 3,79.

En relación con 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%).

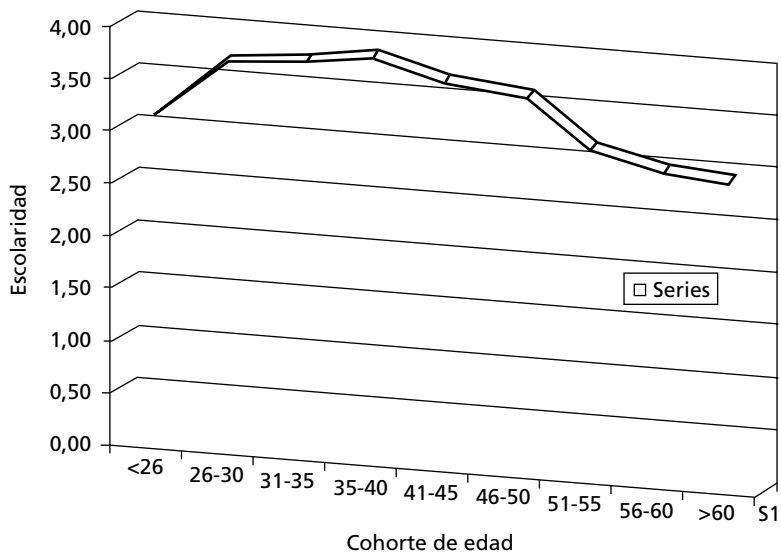
El Gráfico 5.2 muestra que al descomponer por edad del maestro, la escolaridad se incrementa hasta llegar a un máximo en aquellos docentes con edad comprendida entre 36 y 40 años, resultado este consistente con la edad promedio del estudiante de docencia (30 años). A partir de esa cohorte el nivel de escolaridad promedio desciende.

Los maestros valoraron mucho en sus respuestas a la encuesta la capacitación adicional que recibieron en los cursos ofrecidos intensivamente al final de la década de los años noventa. El 82,3% de quienes recibieron cursos de capacitación docente en ese período declara que dicho adiestramiento 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, lo cual sugiere un elevado interés de los maestros en materia de capacitación.

Experiencia en la docencia

Los maestros dominicanos encuestados tienen un promedio de casi ocho años de experiencia en su profesión. Este patrón de la experiencia tiene como

Gráfico 5.2. Escolaridad promedio por cohortes de edad



Fuente: Encuestas a maestros y estudiantes de docencia.

contrapartida la distribución de las edades de los maestros por tipo de institución. Aquellos con una 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 menor (22 a 57 años).¹⁵

¹⁵ 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 capítulo.

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 la 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 primaria (38,9 años).

Las autoridades de la SEEBAC están conscientes de la necesidad de introducir mayor flexibilidad en el currículum a fin de permitir que este se ajuste más rápido a las condiciones cambiantes 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 currículum. El caso del dominio de la informática ilustra muy bien el problema. Sólo 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 que operan relacionados con su trabajo, apenas un 1,2% de los de nivel básico mencionó la informática; en el caso de los maestros de nivel medio el porcentaje ascendió a 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.

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 enseñan. En sus respuestas, los maestros otorgan poca importancia a las condiciones de jubilación o a la posibilidad de disfrutar de vacaciones largas. Sin embargo, esto debe ser puesto en perspectiva, a la luz de otros componentes de la encuesta aplicada, en particular de las preguntas relacionadas con su percepción de sus contratos de trabajo (ver abajo), así como del resultado de las entrevistas efectuadas a funcionarios y conocedores del sector educativo en

la República Dominicana. En sus respuestas aparece un acuerdo bastante general en torno a 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 por fuera los incentivos.

Un aspecto de interés es que los maestros de primaria otorgan una mayor importancia al hecho de que su trabajo les permite atender a la familia (2,90); en el caso de los de secundaria la valoración es de 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 que puede afirmarse que la situación laboral es bastante estable dado que los 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. 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, que utiliza para elevar el ingreso del hogar. Por lo general, ese segundo trabajo está estrechamente relacionado con actividades de docencia.

Los maestros de media general son los que tienen mayor propensión a tener un segundo trabajo. De cada 100 maestros de ese nivel casi 83 tienen

un empleo adicional, que en gran parte (76,6%) consiste en impartir enseñanza en otra institución estatal, a lo que dedican un promedio de alrededor de 24 horas a la semana. En cambio 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 enseñando 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 ellos tiene un segundo trabajo, mientras que la cifra equivalente para las maestras es de 34,8%. 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 empleo. De esto se desprende que las mujeres que están dando 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 dedican un promedio de 23 horas a la semana.

Los incentivos para 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 tipo institucional

Clima disciplinario

El clima disciplinario en las escuelas dominicanas es relativamente laxo. Al construir un *índice de disciplina* de rango 0 (totalmente laxo) a 4 (aplicación de normas rígida o fuerte) 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 plantel se advierte que aquellos con el régimen disciplinario más rígido son los privados católicos (0,86); las escuelas privadas

laicas (0,71) tienen un clima disciplinario más rígido que el observado en las escuelas públicas (0,53).¹⁶

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 docentes responde que la política de puntualidad se deriva de las costumbres del grupo de maestros, esta categoría de respuesta llega al 16,4% en el caso de quienes laboran en las escuelas públicas, que para el caso de los maestros de los establecimientos privados laicos y católicos no fue sino apenas de 3,5 y 5,5%, respectivamente. De la misma manera, los maestros de las escuelas privadas católicas y laicas 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 docentes. En el caso de las escuelas privadas de la elite, 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 con 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. Con base en esos elementos se estructuró un conjunto de preguntas que permitió elaborar un índice de apreciación del ambiente de trabajo, cuyo rango va 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 maestros de los planteles públicos son los que menos aprecian el ambiente de trabajo (3,96), mientras que los de

¹⁶ El análisis de igualdad de medidas arroja que son estadísticamente diferentes con un nivel de significancia de 0,01.

los privados católicos (4,21) son los que reportan una mejor apreciación del mismo.

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 de los maestros de diferentes tipos de escuelas, se advierte que en las públicas este es en promedio superior al de las privadas laicas. En cuanto a las escuelas privadas católicas, no se observa una diferencia estadísticamente significativa con la remuneración media de los planteles públicos. 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 podría estar afectando el nivel de ingreso del hogar y, por lo tanto, la sensación de agobio originada en el 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 cápita 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 a este factor es el de maestros de escuelas públicas, seguido por el de las escuelas privadas católicas. Este resultado es compatible con la percepción de los funcionarios y expertos entrevistados, quienes señalan que la estabilidad laboral incide significativamente en la conformación del cuerpo docente del país.

Como puede observarse en el Cuadro 5.2, la escala salarial es el segundo elemento en importancia dentro del contrato laboral, siendo nuevamente los maestros de las escuelas públicas quienes le otorgan una mayor ponderación a ese concepto. En tercer lugar se encuentran las condiciones de trabajo (dedicación requerida y tamaño de clases, entre otras), siendo los maestros de las escuelas laicas quienes le otorgaron una mayor ponderación.

**Cuadro 5.2. 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 en la encuesta a maestros y estudiantes de pedagogía.

Identidad del principal

En las escuelas dominicanas el superior inmediato del maestro es el director, seguido muy de lejos por el coordinador o jefe de área. Específicamente, en las escuelas públicas el superior inmediato de los docentes es el director, mientras que en las escuelas privadas, aun cuando la gran mayoría también señala al director como superior inmediato, también aparecen el subdirector o el coordinador de área en esa posición. Esto revela que en las escuelas privadas existe 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 suprema-

cía 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 están facultados para tomar decisiones en las escuelas públicas, los funcionarios y directores entrevistados en este sector señalaron que la realidad es otra. Sostienen que los directores no cuentan con la autoridad real para ejercer en forma adecuada la gestión del establecimiento escolar. Parte del problema radica 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, sindicato que 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 5.3 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.

Contrato informal y ciudadanía organizacional

El contrato informal se define como el conjunto de elementos que reflejan derechos y obligaciones del maestro más allá de la norma escrita. Se utilizaron 15 ítem 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).¹⁷

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. Las escuelas públicas arrojan un índice superior (4,18)¹⁸ al de las escuelas privadas laicas (4,14), pero es estadísticamente igual que el observado en las escuelas privadas católicas (4,20). Esto puede estar sugiriendo que, a pesar de que los maestros de las escuelas públicas no están contentos

¹⁷ Se realizó un análisis de los ítem de dos pasos. El primero consistió en determinar y excluir los ítem individuales que concentraban más del 70% de las respuestas. En el segundo se abordó el cálculo de coeficientes de correlación ítem-escala, que sirvió para eliminar aquellos ítem cuya ausencia elevaba el índice de correlación.

¹⁸ La diferencia es estadísticamente significativa al 10%.

Cuadro 5.3. Adónde 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 provisional	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 en la encuesta a maestros y estudiantes de pedagogía.

con su ambiente de trabajo, muestran un fuerte compromiso con el desarrollo del plantel.

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 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 agradecería que uno de sus hijos fuera maestro?”, los maestros respondieron en promedio un 1,69 en una escala del

0 (ausencia de vocación) a 2 (vocación fuerte).¹⁹ Los docentes de escuelas públicas arrojaron un índice de vocación superior (1,75) al de sus colegas de las escuelas privadas católicas (1,42) y privadas laicas (1,57)²⁰ (Cuadro 5.4). 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 los maestros respondió que volvería a elegir la carrera docente o que le agrada- ría que uno de sus hijos fuera maestro.

En cuanto a la satisfacción de los maestros con su trabajo, se encontró que los de las escuelas privadas, especialmente de las católicas, están más satisfechos (4,14) que sus pares del sector público (3,92).²¹ El grado de satis- facción 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.

Cuadro 5.4. Vocación, satisfacción y abandono de la docencia

Tipo institucional	Vocación del maestro	Satisfacción	Ambiente de trabajo
Pública	1,75	3,92	3,96
Privada católica	1,42	4,14	4,21
Privada laica	1,57	4,00	4,01
Nacional	1,69	3,98	4,02

Nota: 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.

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

¹⁹ Casi 9 de cada 10 maestros contestaron que volverían a elegir la carrera de pedagogía y 8 de cada 10 respondieron que les agrada- ría que uno de sus hijos fuera maestro.

²⁰ Las diferencias son estadísticamente significativas al 10%.

²¹ En una escala de 1 (mínima satisfacción) a 5 (máxima satisfacción).

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 5.5. En la primera ecuación se evalúa el impacto del salario, la experiencia, la escolaridad, la satisfacción y el género, y se concluye 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 que las mujeres de emigrar a otras actividades productivas.

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 de secundaria del maestro. Los docentes que son jefes de fami-

Cuadro 5.5. 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 de 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%; ** al 5%; * al 10%.

Fuente: Estimaciones realizadas por los autores.

lia de facto²² tienen una menor probabilidad de abandonar la enseñanza. Al evaluar el impacto del género se confirma el hecho de que la mujer tiene, comparada con el hombre, una menor probabilidad de desplazarse hacia otra actividad (Gráfico 5.3).

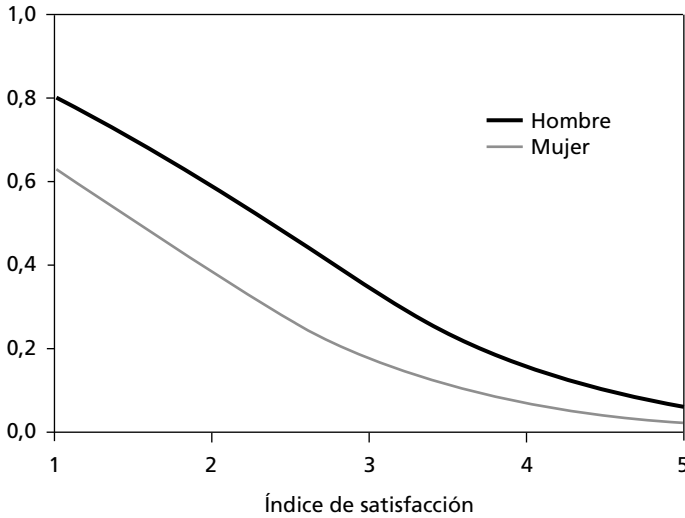
Los maestros con mayor vocación y mayor satisfacción laboral son, como podría esperarse, los que presentan menor probabilidad de abandonar la docencia. En contraste, debe recordarse que la satisfacción laboral, que guarda una estrecha relación con la disponibilidad de recursos didácticos y con salarios adecuados, influyó en forma determinante 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 docentes a trasladarse a otras actividades productivas (por ejemplo, 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 la clarificación de este punto requiere investigación adicional, puede especularse que los niveles relativamente menores de beneficios de retiro y estabilidad crean una presión sobre los maestros para pasar al sector público, o bien que los maestros de las escuelas privadas perciben la docencia como una transición hacia otras actividades productivas fuera del sistema escolar.

También es interesante 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 abandonar la docencia permite inferir que existe un círculo vicioso que hace que los mejores estudiantes no opten por la docencia y que los de mejores antecedentes académicos entre quienes optan por ella estén más inclinados a dejarla.

²² Este se define como el maestro que declaró que su nivel de entradas representa más del 50% del ingreso total del hogar.

Gráfico 5.3. Probabilidad de abandono de la docencia (por género)



Fuente: Elaborado por los autores con base en la información proveniente de las encuestas a maestros y estudiantes de docencia.

Desempeño de los docentes por tipo institucional

El desempeño de los maestros se abordó mediante preguntas relativas al índice de *empowerment* o autopercepción de capacidades usado en esta investigación (de ahora en adelante “índice de desempeño”), así como por la aplicación de preguntas directas sobre cómo se autoevaluarían y sobre cómo pensaban que los 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 con base en un conjunto de ítem de una escala de Likert arrojó una media de 4,21 (el máximo es 5). Los maestros de las 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 maestros.

A pesar de que los maestros de las escuelas públicas piensan que tienen un buen desempeño, cuando se les indaga por el porcentaje de alumnos que terminará el nivel que cursa –primaria o secundaria– dan una cifra menor que los docentes de los otros tipos de escuela. Esto sugiere que, según su percepción, existen otros elementos no relacionados con su propio 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 de familia se observa que todos los docentes, sin importar el tipo de institución, reconocen que las reuniones con aquellos 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 afirma 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.²³

Al diferenciar por nivel educativo, la necesidad de trabajar aparece como una explicación del fracaso escolar. Mientras que 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 de secundaria piensa que trabajar aumenta la probabilidad de fracaso de los estudiantes. Este resultado es compatible con los comentarios realizados por los 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

²³ La cifra correspondiente a las escuelas privadas laicas es 48,6%.

corrieron varios modelos de regresión, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 5.6.

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. Esto puede reflejar el hecho de que los maestros de las escuelas públicas sienten mayor libertad para realizar su trabajo, lo cual se manifiesta en su percepción de control sobre su actuación en el aula²⁴. Dado que el modelo no presenta una buena capacidad predictiva, es posible inferir que hay otras variables que explican el desempeño de los maestros.

Cuadro 5.6. Determinantes del desempeño

Variables	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3	Ecuación 4
Constante	4,257***	4,0400***	0,857***	0,920***
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 socioeconómico del maestro		-0,0190***	-0,009*	-0,095**
Escolaridad		0,0730***	0,031**	0,030**
Salario		-2,18E-07		
Perfil socioeconómico 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 al 1%; ** al 5%; * al 10%.

Fuente: Estimaciones realizadas por los autores.

²⁴Recuérdese que la variable de desempeño utilizada fue la autopercepción de la capacidad del docente (*empowerment*), y no una evaluación externa de ese desempeño.

En la segunda ecuación se evaluaron como variables explicativas, además del tipo de escuela, las siguientes: experiencia, vocación, edad, perfil socioeconómico del maestro, escolaridad, salario y perfil socioeconómico de los alumnos. Los resultados permiten señalar que en las 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, lo cual mejoró considerablemente el ajuste del modelo. Las estimaciones econométricas demuestran que el ambiente laboral influye de forma significativa en el desempeño de los maestros. Esto sugiere que aquellas medidas encaminadas a mejorar el clima de trabajo, como serían el apoyo de las instancias superiores y los directores, el estímulo a las innovaciones pedagógicas y el mejoramiento de las condiciones salariales, permitirían elevar el aporte del maestro al bienestar estudiantil.

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

Un incremento del grado de satisfacción con la profesión ayuda a elevar el nivel de desempeño de los maestros. Lo mismo en lo que se refiere a 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. Además de los determinantes citados, algunas variables relativas a la persona del maestro influyen sobre su nivel de desempeño, como es el caso de su grado de educación, edad y experiencia.

Determinantes del tipo institucional

Para evaluar el impacto de las características de cada tipo de escuela se construyó una variable dicotómica que toma el valor de 0 para las escuelas públicas y 1 para las privadas católicas y laicas. En el Cuadro 5.7 se muestran los resultados de modelos logit que pueden ser utilizados para predecir la

Cuadro 5.7. 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 socioeconómico 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%; ** al 5%; * al 10%.

Fuente: Estimaciones realizadas por los autores.

probabilidad de que una determinada escuela con ciertas características sea pública o privada.

En cuanto a la relación contractual, 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 suscribir un contrato formal donde se establecen los derechos y deberes del maestro, por lo cual se reduce considerablemente el rango de tareas adicionales que este debería ejecutar. Además, el maestro de escuela pública, debido a la escasez de recursos, se ve en la obligación de realizar labores que van más allá de la enseñanza y que llegan incluso a apoyar 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 docente, mayor es la probabilidad de que sea una escuela privada. Este resultado se encuentra estrechamente relacionado con la dis-

ponibilidad de recursos didácticos, muy superiores en las escuelas privadas. También se advierte que los maestros con mayor nivel de ingreso tienden a ir a trabajar a escuelas privadas.

Consideraciones finales y recomendaciones de política

En la República Dominicana, dado que las remuneraciones esperadas están muy por debajo de las que ofrecen 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 en relación con 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 esquema de incentivos que prevalece en el sistema educativo público no estimula una mejora en el desempeño del maestro. Esto se debe a que los llamados “incentivos” no son más que complementos al salario totalmente independientes de la actuación del docente. Dos maestros con grados de desempeño 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, está fomentando un creciente interés de parte de los maestros en actividad por mantenerse en el ejercicio docente indefinidamente, lo que limita la capacidad de la SEEBAC de liberar recursos para contratar 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 salariales, la ausencia de incentivos no económicos adecuados –un hecho que reconocen los maestros en actividad– podría ser otro de los factores que contribuye a que la carrera no sea atractiva para muchos jóvenes talentosos. Pero también la ausencia de incentivos no económicos debe estar incidiendo en que los maestros de mejores antecedentes

académicos salgan del magisterio, deteriorando así el nivel promedio de 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 su diseño e implantación señalan 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 dicho plan.

Uno de los supuestos que subyace al diseño del Plan Decenal de Educación es 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 el estimado por los diseñadores del Plan Decenal de Educación.

A pesar de los recientes esfuerzos realizados en el ámbito de los reajustes de los salarios, la profesión de docente no parece haber recuperado el prestigio que tuvo en la década de los años cuarenta y cincuenta en la República Dominicana. Las encuestas realizadas revelan que los docentes de ahora, al igual que los que actualmente estudian la carrera de pedagogía, provienen de hogares de bajos niveles de ingresos. La 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 tener niveles de satisfacción con su trabajo relativamente superiores, la ausencia aparente de vínculos sistemáticos entre la autopercepción de capacidades (*empowerment*) por parte de los docentes –aquí 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, es posible concluir 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 que se llevara a cabo una evaluación certera de la capacidad del cuerpo docente. Esto podría hacerse a través de exámenes que permitan a las autoridades de la SEEBAC determinar si los maestros reúnen las condiciones para recibir una certificación como profesionales 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 a laborar en la profesión. Para los docentes en ejercicio, el examen de certificación sería un prerrequisito para mantenerse en dicho ejercicio; para los aspirantes, un requisito para entrar al mismo.

El paso siguiente sería seleccionar a los maestros a través de entrevistas individuales a ser realizadas por entidades “calificadoras” de excelencia académica, de manera tal que se pueda 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 para el caso dominicano en lo que se refiere a diseñar un programa efectivo de formación.

Aquellos maestros en ejercicio que no hubiesen 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 tal fin 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, generarán una brecha magisterial importante. A ello se deben agregar los requerimientos de capacitadores que demandaría el establecimiento de un programa efectivo de adiestramiento de maestros.

Para cubrir esta brecha habría otras opciones disponibles. Así por ejemplo, la readecuación del currículum en la dirección que indican las exigencias del mercado laboral y el cambio tecnológico, así como la baja participación que tienen los maestros con formación en ciencias básicas en el conjunto total de docentes en ejercicio, hacen 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 se podría establecer una política salarial que cree perspectivas interesantes en términos de bienestar a los candidatos potenciales de la carrera docente. El examen de certificación puede ser utilizado como uno de los requisitos para entrar a las escalas salariales superiores. 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 la realización de sus funciones.

Las sugerencias anteriores muestran que la reforma educativa pendiente entraña costos fiscales significativos. Resulta obvio que trabajar sobre el supuesto de que existían 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 educativos²⁵. Dado que la presión tributaria en la República Dominicana es apenas de 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.

²⁵ Sudáfrica invierte 7,9% del PIB en educación; 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%.

Página en blanco a propósito

Venezuela: la importancia del ámbito institucional para el desempeño

Josefina Bruni Celli

Olga Ramos

Milko González¹

Temas de política educativa en los que se inserta la discusión sobre docentes

“La educación venezolana es un fraude”. Con esta declaración inició su gestión en 1994 el entonces ministro de Educación Luis Antonio Cárdenas, poniendo en evidencia que el objetivo planteado al inicio de la democracia, “educación para todos”, estaba agotado como medio para avanzar hacia la equidad, y que el sistema educativo oficial estaba manteniendo, e incluso profundizando, las diferencias socioeconómicas en Venezuela. Esta revelación de lo que ya era un secreto a voces, permitió la entrada en la agenda oficial de nuevos enfoques y temas en la definición de la política educativa.

El nuevo enfoque se plasmó en el Plan de Acción del Ministerio de Educación en 1995. Este, en lugar de proponer medidas externas a la dinámica del sistema como motores de la transformación educativa –tal como pudiera ser una reforma curricular–, establece la necesidad de crear las condiciones para que las transformaciones surjan del seno de las escuelas y de los espacios de administración. Entre las líneas estratégicas del Plan de Acción figuran la transformación de las prácticas pedagógicas, la dignificación

¹ Los autores son investigadores del Instituto de Estudios Superiores de Administración de Caracas.

de la profesión docente, y la reestructuración del sistema educativo. En la práctica, estas líneas se traducen en: 1) la introducción, en las escuelas, del trabajo por proyectos pedagógicos, institucionales y en las aulas, y en la incorporación de nuevas prácticas pedagógicas a través de la dotación de materiales didácticos y de la realización de innovaciones educativas en lectoescritura y matemáticas; 2) la firma de contrataciones colectivas que mejoren las condiciones económicas para el ejercicio de la docencia, y la redefinición de las características básicas de la profesión docente y del sistema de formación; y 3) la propuesta de construir un Ministerio sin escuelas, transfiriendo la administración de las mismas a instancias desconcentradas y descentralizadas, y devolviendo un espacio de decisión a los planteles.

De todos estos esfuerzos, uno de los más exitosos por su impacto inmediato en el sistema, ha sido la mejora de las condiciones económicas de los docentes, que consiste en equiparar el salario de los maestros con el de otros profesionales universitarios al servicio de la administración pública. El aumento significó que un docente de la categoría inicial (Docente I) pasara de tener un sueldo básico mensual de US\$279,11 en 1993 a US\$483,53 en 1997. La mejora incluyó, además, diversos beneficios económicos y sociales.

En la transformación de las prácticas pedagógicas se han dado algunos avances en materia de dotación de las bibliotecas de aula y de la implantación de programas como el plan lector y las matemáticas interactivas. Sin embargo, el centro de la búsqueda, que pasaba por el cambio cultural de los actores y sus prácticas dentro y fuera del aula, aún se está tratando de construir.

Debido a lo lento del proceso de transformación institucional, los intentos de reestructuración del sistema son los que registran menores éxitos. Sin embargo, en este ámbito se produjo un cambio en la forma de entender y abordar la administración del sistema, al transferir a las instancias desconcentradas del ministerio (zonas educativas) algunas de las actividades que se desarrollaban tradicionalmente en el nivel central, como son las relacionadas con el traslado del personal. Se ha mantenido, sin embargo, un alto nivel de centralización en decisiones que tienen que ver con la administración del personal que se ve afectado por la falta de gobernabilidad en el sistema, tanto en general como en los planteles, donde los directores se encuentran sin autoridad real para mantener los niveles mínimos de disciplina laboral requeridos para garantizar al menos el funcionamiento normal del proceso educativo.

El marco de temas que atañen a los objetivos de este capítulo se complementa con dos tópicos adicionales. El primero se refiere al cuestionamiento de la calidad de los docentes, en lo que hace a la falta de pertinencia de su formación profesional, la deficiencia en su formación básica y la ausencia de vocación para el ejercicio profesional. En torno a este tópico se construyen acuerdos sociales que explican lo anterior por la ausencia de vocación de los estudiantes de educación y el bajo nivel de exigencia académica de las instituciones superiores encargadas de su formación. El segundo es la creciente atención a la alta conflictividad que los profesionales de la docencia han desarrollado como gremio y que afecta notablemente la calidad y el éxito del proceso educativo por el reiterado uso de la paralización de actividades como estrategia de lucha gremial. Esta conflictividad ha generado una percepción de los docentes como profesionales faltos de responsabilidad frente a la magnitud de la labor que la sociedad les encomienda, percepción que, más que de los docentes, surge del comportamiento de las organizaciones gremiales, las cuales comienzan a ser señaladas también por utilizar prácticas clientelistas y por reproducirse sin sentido, tanto a nivel nacional como regional y local.² De allí que comience a cuestionarse fuertemente el papel de estas organizaciones y la pertinencia de sus prácticas de lucha gremial, de donde surge la idea de unificarlas en un sindicato único de trabajadores de la educación.³

Como puede observarse a partir de este resumen, los temas clave en la formulación de la política educativa en Venezuela han estado bastante centrados en la carrera y el contrato docente. En tal sentido, la pertinencia de esta investigación cobra mayor fuerza al aportar información sobre elementos que aún no han sido abordados en profundidad a nivel de diagnóstico o de los tópicos sobre los que se presentan tanto ópticas diferentes a las manejadas por los investigadores del sector y los técnicos ministeriales, como las que se desprenden de los acuerdos socialmente construidos sobre las características de los docentes y el funcionamiento del sistema educativo.

² Son 11 organizaciones nacionales que agrupan 198 sindicatos regionales y locales. De las 11 organizaciones nacionales sólo siete son signatarias de los contratos colectivos.

³ Este planteamiento se realiza tanto desde los sectores gubernamentales y ciertos actores de la sociedad vinculados a la investigación educativa, como desde el seno mismo de algunas de las organizaciones gremiales.

Descripción de la investigación

En este capítulo se abordan los siguientes temas con relación al magisterio: ¿Quiénes estudian educación y ejercen la docencia? ¿Por qué escogen esa carrera? ¿Cómo se sienten con su profesión? ¿Cuáles son las características de su carrera de vida? Asimismo se explora lo relacionado con los incentivos institucionales y personales que afectan sus conductas, actitudes y desempeño en el ámbito escolar. Los resultados se basan en información obtenida de seis fuentes:

- Base de datos de la Encuesta de Hogares (1980, 1985, 1990, 1995).
- Base de datos de la Prueba de Aptitud Académica del Consejo Nacional de Universidades y la Oficina de Planificación del Sector Universitario (CNU/OPSU, 1987 y 1996).
- Base de datos del Ministerio de Educación-Sistema de Información del Sector Educativo (SISE), 1996-1997.
- Cuestionarios aplicados a docentes en ejercicio, estudiantes de educación y de otras carreras que hicieron las veces de grupo de comparación. La elaboración de los cuestionarios se hizo con base en los instrumentos diseñados por el equipo del BID, a los cuales se incorporaron algunas preguntas diseñadas por el equipo nacional.
- Entrevistas en profundidad con docentes en ejercicio y directores de planteles; estudiantes de educación y de otras carreras y funcionarios de admisión y coordinadores de carrera de instituciones de educación superior; funcionarios responsables de la administración y el manejo de personal, así como de la organización y realización del proceso de ingreso y ascenso de los docentes, en las instancias de administración de las escuelas de dependencia nacional, así como de los estados y municipios.
- Documentación sobre los procesos de admisión de estudiantes universitarios, y de ingreso, selección, ascenso y contratación de docentes, disponible en las instituciones estudiadas.

Para recolectar la información correspondiente a los tres últimos puntos se realizó una selección de escuelas, instituciones de educación superior y de instancias de administración del sistema educativo. Cabe destacar que, dado el interés en conocer la relación entre los incentivos derivados de fac-

tores institucionales y la conducta, motivación y desempeño de los maestros, las entrevistas y encuestas se realizaron en torno a cinco categorías institucionales de planteles que se rigen por sistemas diferenciados de administración de personal docente, a saber: escuelas nacionales, estatales,⁴ municipales, privadas subvencionadas y privadas no subvencionadas.

El Cuadro 6.1 resume las características de la información obtenida en los planteles por categoría institucional.

Los cuestionarios administrados a los docentes en ejercicio y a los estudiantes universitarios fueron validados mediante pruebas piloto realizadas en agosto y octubre de 1998 en coordinación con el BID. Las guías de entrevista en profundidad con docentes en ejercicio, directores de plantel, directores y coordinadores de admisión de las escuelas de educación superior y funcionarios de las instancias de administración del sistema educativo –incluidas en los protocolos de campo– fueron validadas en talleres de trabajo con los investigadores de campo de todos los estados.

Cuadro 6.1. Planteles, encuestas y entrevistas a docentes, y a directores por dependencia

Dependencia	Nº de planteles		Nº de docentes encuestados		Nº de docentes entrevistados		Nº de directores entrevistados	
		%		%		%		%
Nacional	23	29,1	388	31,9	34	26,2	18	27,7
Estatad	22	27,8	419	34,4	36	27,7	17	26,2
Municipal	8	10,1	66	5,4	16	12,3	8	12,3
Privada subvencionada	16	20,3	208	17,1	26	20,0	13	20,0
Privada no subvencionada	10	12,7	137	11,2	18	13,8	9	13,8
Total	79	100,0	1.218	100,0	130	100,0	65	100,0

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Aquellas dependientes de los estados en que se encuentra dividida administrativamente Venezuela.

Descripción de la institucionalidad educativa

En Venezuela, el sector educativo se ha regido tradicionalmente por un esquema centralizado caracterizado por la existencia de un solo proyecto educativo y la presencia de controles ejercidos por el Ministerio de Educación que favorecen el predominio de las pautas establecidas por este en todos los aspectos de su funcionamiento. No obstante, el Ministerio de Educación nunca ha sido la única instancia de administración directa de los planteles. Además de las escuelas de dependencia nacional, administradas directamente por este último, siempre han existido escuelas administradas por las gobernaciones (escuelas de dependencia estatal), las alcaldías (de dependencia municipal), otras instituciones del Estado (planteles autónomos⁵) y particulares (dependencia privada).

El esquema centralizado viene experimentando algunos cambios desde 1989, momento en que se establece la elección directa de alcaldes y gobernadores y, como consecuencia, se incrementa la discrecionalidad regional y local en la toma de decisiones. Algunos de los nuevos gobernadores y alcaldes asumieron, en sus programas de gobierno, la idea de mejorar la calidad de la educación, lo cual se tradujo en la definición de políticas y proyectos específicos dirigidos a transformar el sector educativo en sus circunscripciones y, por tanto, la calidad de la educación brindada en los planteles adscritos a su dependencia. Surgen así proyectos de educación regionales y locales que constituyen referencias importantes de logros en las transformaciones del sistema. A partir de estos cambios se empieza a cristalizar una diferencia importante entre los sistemas escolares de administración nacional, estatal y municipal, especialmente por las ventajas que representa, para las administraciones de estados y municipios, el reducido número de planteles que manejan en comparación con el del Ministerio de Educación,⁶ y la cercanía de los espacios en los que se toman las decisiones sobre administración de personal y política educativa.

⁵ Escuelas de las empresas e instituciones del Estado que se crean como parte de los beneficios sociales que tales empresas ofrecen a sus trabajadores. Actualmente, debido al proceso de privatización de algunas empresas del Estado, la condición de planteles oficiales que tienen estas escuelas estaría en duda, por lo que pasarían a formar parte de los planteles privados.

⁶ Para 1998 las escuelas de dependencia nacional constituían el 52% del total de los planteles del país, mientras que los estatales sólo representaban en total el 27% y los municipales el 1%. Datos tomados de la Memoria y cuenta del Ministerio de Educación, 1998.

Con el fin de profundizar el proceso de descentralización en el sector educativo se diseñó el Proyecto de Reestructuración y Descentralización del Sistema Educativo (PROEDES), con el que a partir de 1996 se intenta instrumentar un nuevo esquema de organización y funcionamiento en el sector. En el proyecto se concibe al Ministerio de Educación como un ente rector del sistema, y se plantea la transferencia de los planteles, nómina de docentes y competencias para la administración del presupuesto, bienes y personal a las gobernaciones, así como la transferencia de algunas competencias específicas a las escuelas. Sin embargo, los cambios promovidos por PROEDES se mantienen fundamentalmente en el papel, en parte por lo complejo y lento de su proceso de instrumentación, pero también porque la aprobación del proyecto no estuvo ni precedida ni acompañada por cambios en la normativa legal, lo cual ha contribuido a hacer más lento y tortuoso el proceso. Los avances hasta ahora registrados consisten en iniciativas de reestructuración de algunas zonas educativas y Secretarías de Educación de Estado, en preparación para la transferencia de competencias, y en la unificación de estas dos instancias. Esto se ha dado plenamente sólo en el estado Lara que, incluso siendo el más avanzado en el proceso, aún no ha recibido la transferencia total de la nómina de docentes de dependencia nacional.

En términos muy resumidos, la organización industrial del sistema educativo en Venezuela se puede caracterizar como sigue:

- Las políticas generales del sistema son establecidas por el Ejecutivo Nacional; las demás instancias de administración (estatales, municipales y privadas) definen e instrumentan sus políticas y proyectos particulares.
- Existe una base normativa común que rige la estructura y administración del sistema educativo y que determina algunas de las características que asumen los contratos de trabajo en todos los sistemas oficiales de administración escolar (nacional, estatal y municipal).
- Los docentes de los distintos sistemas oficiales de administración escolar negocian sus contratos colectivos de forma separada e independiente con sus respectivas instancias de administración (Ministerio de Educación, gobernaciones o alcaldías). En la mayoría de los sistemas estatales y municipales, la base de referencia para la negociación es el contrato colectivo de los docentes de dependencia nacional.

- Según la ley, la supervisión es única, por lo que el Sistema de Supervisión Nacional es el que hace el seguimiento del proceso educativo en los planteles de todas las dependencias oficiales y privadas, y el que vela por el cumplimiento de los planes y programas de estudio, que también son definidos por el Ejecutivo Nacional. Asimismo existen sistemas de supervisión propios de los sistemas estatales y municipales; sin embargo, las funciones de quienes cumplen con esta tarea se restringen a la solución de situaciones muy específicas.
- El ingreso, clasificación y ascenso de los docentes se rige por lo establecido en el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente (REPD) en todos los sistemas oficiales, pero la organización y control de estos procesos son realizados de manera separada por cada uno de los sistemas. En este marco, el Ejecutivo Nacional conserva la función de instancia máxima de apelaciones para todos los sistemas en las figuras del Ministro de Educación y de la Junta Calificadora Nacional. En el caso de los docentes de dependencia privada, el proceso está en manos de los directivos y dueños del plantel y la instancia de apelación es el Ministerio de Trabajo.
- El financiamiento de las escuelas oficiales proviene del presupuesto de sus propias instancias de administración, aunque se observan casos frecuentes de subsidios cruzados entre sistemas; por ejemplo, la planta docente de una escuela nacional puede incluir docentes de dependencia estatal o municipal. Las escuelas privadas se dividen entre aquellas que obtienen todo su financiamiento de los aportes de los usuarios (escuelas no subvencionadas) y aquellas cuya nómina es subvencionada parcial o totalmente por el Estado. Estas últimas son en su mayoría escuelas católicas adscritas a la Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC), la cual recibe un monto global del Ministerio de Educación destinado a la contratación de personal docente. Muchas escuelas católicas también son subvencionadas en especie mediante la presencia de docentes de nómina estatal o nacional en sus planteles. Todas las escuelas pueden recibir donaciones, sea en dinero o en especie. Las escuelas oficiales suelen canalizar sus donaciones en dinero a través de asociaciones civiles de padres y maestros. En años recientes se han desarrollado diversos mecanismos a través de los cuales las escue-

las oficiales reciben aportes, mayoritariamente del Ejecutivo Nacional, para el desarrollo de proyectos específicos.

- En ninguno de los planteles oficiales los directivos y miembros de las comunidades educativas tienen las competencias que les permiten incidir en los procesos de ingreso y ascenso del personal docente o en el régimen disciplinario. Sólo tiene injerencia el director del plantel en la aplicación de sanciones a faltas leves que ameriten amonestaciones verbales o escritas y en la instrucción de los expedientes, especialmente en sus fases iniciales.

Características generales del contrato de trabajo

Lo que se puede denominar “el contrato de los docentes” en Venezuela consiste en un grupo de leyes, reglamentos y resoluciones, una secuencia de cláusulas contractuales y una serie de mecanismos formales e informales que regulan la relación entre el cuerpo profesoral y las instituciones contratantes. Los instrumentos normativos relacionados con el contrato docente abarcan desde artículos de la Constitución Nacional en los que se consagra la estabilidad laboral de los maestros, pasando por las Leyes Orgánicas de Educación y del Trabajo (con sus respectivos reglamentos), Ley de Carrera Administrativa y Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente, resoluciones ministeriales, hasta llegar a las normas internas de los planteles, los contratos colectivos de cada sistema (nacional, estatal y municipal), y los contratos de trabajo en el caso de los planteles privados y de los docentes de las escuelas oficiales que tienen carácter de interino.⁷

Esta abundancia de instrumentos normativos se origina en dos hechos fundamentales: 1) la inclusión en la Ley Orgánica de Educación (LOE) del derecho a la sindicalización de los docentes,⁸ producto de una lucha gremial cuyo objetivo era lograr establecer que la definición de las condiciones de trabajo no fuese competencia exclusiva del Ministerio de Educación, y 2)

⁷ El interinato consiste en una contratación temporal de un año de duración. Los docentes interinos no son titulares.

⁸ Artículo 84 de la Ley Orgánica de Educación, 1980.

el excesivo nivel de detalle con el que se diseña la legislación venezolana. En el sector educativo, este último fenómeno es producto de una práctica utilizada por diversos grupos de interés para dejar lo más estables posible las conquistas gremiales o las definiciones de política educativa alcanzadas en un período de gobierno, lo cual ha llevado a establecer, por ejemplo en la LOE, el lapso de vacaciones del que gozarán los docentes, así como las pautas generales de distribución del tiempo y de actividades en el cronograma del año escolar.

El derecho a la sindicalización ha traído como consecuencia que los docentes puedan gozar, en el marco de un sistema sobrenormado, del derecho a ampararse en la legislación que en cada caso aporte la solución más beneficiosa para el trabajador. Además, el exceso de normativas del sistema educativo tiene como consecuencia la pérdida de nitidez de las reglas de juego para docentes, directivos y demás instancias de administración del sistema, y hace que los procedimientos emprendidos sean más vulnerables a la paralización, debido a la ambigüedad e indefinición en las rutas a seguir.

En el caso de los planteles privados no subvencionados, la situación de la normativa laboral es mucho más clara, en tanto se rigen estrictamente por lo que define la Ley Orgánica del Trabajo y las normas de los planteles expresadas en sus reglamentos internos. La situación en los planteles privados subvencionados es más compleja. En estos, los docentes pagados por la vía del subsidio otorgado por el Ejecutivo Nacional al AVEC se rigen, en lo relativo a contratación y despido, por la Ley Orgánica del Trabajo (contrato privado). Sus salarios, sin embargo, se rigen por la escala *básica* salarial establecida en el contrato colectivo nacional (no gozan de beneficios o jubilaciones), donde el salario varía según título, antigüedad y clasificación. Por otra parte, los docentes que trabajan en los planteles privados subvencionados como empleados directos del Ministerio de Educación o de algunas gobernaciones (nómina directa), se rigen exclusivamente por la normativa propia de su sistema de administración.

Regulaciones

Sistema de selección, contratación, ascenso y despido de maestros

Hasta 1980, eran considerados profesionales de la docencia quienes obtuvieran títulos en carreras de formación docente, independientemente del

nivel educativo alcanzado, por lo que los egresados de las universidades e institutos pedagógicos compartían el estatus de profesionales de la docencia con los egresados de las escuelas normales y los bachilleratos docentes. Esta situación cambia con la promulgación de la LOE en 1980, donde se establece que es profesional de la docencia exclusivamente quien obtenga su título en una institución de educación superior.

La nueva legislación también establece una nueva clasificación para los profesionales de la docencia, que incluye la existencia de jerarquías administrativas y categorías académicas. Las jerarquías administrativas son tres: 1) docente de aula, 2) docente coordinador y 3) docente directivo y de supervisión. Las categorías académicas van de docente I a docente VI. Para esta nueva clasificación, todos los profesionales sin título universitario en una carrera docente se consideran como “no graduados”, por lo que no tienen acceso formal al sistema de escalafón establecido.

El sistema de ingreso y ascenso establecido en la LOE y desarrollado en el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente (REPD) contempla la realización de concursos de credenciales como el mecanismo obligatorio para el ingreso al sistema.⁹ Para la calificación y ascenso entre las categorías¹⁰ se prevé la utilización de un sistema de evaluación para la calificación de los méritos y la valoración de la actuación docente. El ascenso entre jerarquías docentes debe hacerse mediante un concurso de credenciales y oposición. Para la instrumentación de este sistema, el REPD establece tanto los procedimientos para la realización de los concursos y las evaluaciones de los docentes, como la estructura organizativa responsable de efectuarlo. Las principales características del proceso son las siguientes:

- Para cada instancia de administración estatal, municipal o nacional desconcentrada (zona educativa), existe una junta calificadora regional, municipal o zonal, según el caso, cuya función es la organización y el seguimiento de los concursos. La evaluación de los candidatos se encuentra en manos de un jurado que para cada concurso es designado y convocado por la respectiva junta, y cuyos miembros son seleccionados de la planta de docentes de la dependencia.

⁹ Artículo 78 de la Ley Orgánica de Educación, 1980.

¹⁰ Arriba se indicó que las categorías van desde docente I hasta docente VI.

- Existe una Junta Calificadora Nacional (JCN),¹¹ cuya función es coordinar los procesos realizados por las Juntas Calificadoras Zonales (JCZ) para las escuelas de dependencia nacional. La JCN es también la instancia máxima de apelaciones para los procesos que se desarrollen en los sistemas estatales y municipales. Sin embargo, muchas gobernaciones y alcaldías plantean la poca legitimidad de la JCN para cumplir con esta función en sus propias escuelas y tratan de instrumentar procedimientos alternativos que permitan a sus docentes acudir a instancias propias de su administración para hacer sus apelaciones.
- El ascenso entre categorías (docente I a docente VI) no requiere la realización de concursos. Se da a partir de la clasificación que hace un comité de sustanciación constituido por docentes y el director en cada plantel, a cargo de la evaluación de las credenciales, la valoración de los méritos de los docentes y la recomendación o no de su reclasificación. La recomendación del comité es revisada y avalada por la junta correspondiente a la dependencia del docente si este cumple con los requisitos establecidos en la normativa. Hasta el momento, el funcionamiento de estos comités ha sido muy accidentado, y en muchos planteles no se ha logrado su constitución.
- En todo el sistema de ingreso, calificación y ascenso, el referente que permite determinar las calificaciones de los docentes es la Tabla de Valoración de Méritos establecida en el artículo 56 del REPD. Cabe destacar que esta no necesariamente permite apreciar el desempeño o el desarrollo de las capacidades del docente. En ella, el único aspecto referido específicamente a la evaluación del desem-

¹¹ La JCN tiene 15 miembros: siete representantes de cada una de las Federaciones signatarias del contrato colectivo, siete del Ministerio de Educación y uno, el presidente, seleccionado de común acuerdo entre las partes. Las Juntas Calificadoras Zonales tienen una estructura idéntica, siendo sus miembros representantes de los sindicatos y de la zona educativa respectivamente. En las Juntas Calificadoras de los estados y municipios, la proporción de los miembros es igual pero el número total de miembros varía según la cantidad de sindicatos signatarios en cada entidad. Actualmente existen, a nivel nacional, 11 Federaciones de Sindicatos Docentes, siete de las cuales son signatarias de la contratación colectiva; estas tienen adscritos a los 198 sindicatos que existen en todo el país y que en total aglutinan solamente a 188.115 profesionales de la docencia.

peño del docente –el certificado anual de eficiencia– sólo pesa 0,5 puntos máximo por año, lo que podría contribuir de un 6 a un 11% en la puntuación que un docente puede obtener para ascender de categoría. Hasta el momento de realizar esta investigación, la forma de instrumentar el certificado de eficiencia no había sido aprobada por el Ministerio de Educación, aunque ya existe una propuesta de instrumento de evaluación elaborado por la JCN que se encuentra en proceso de ajuste y validación.

La erradicación de las viejas fórmulas de ingreso y ascenso, y la implantación del sistema arriba descrito han avanzado lentamente en todas las circunscripciones estudiadas.¹² Es importante mencionar que, según la percepción de los docentes y directivos entrevistados, los concursos para el ingreso y ascenso son una buena fórmula porque permiten mayor objetividad en el proceso. Sin embargo, para la mayoría de ellos, el sistema de concursos se encuentra todavía penetrado por prácticas poco transparentes y clientelistas, entre las que se encuentra la influencia de los sindicatos en la designación de los jurados de los concursos, lo que impide su éxito real. A esta percepción se contraponen la opinión de algunos de los actores de los sistemas nacional y estatal, quienes afirman que se han erradicado de forma exitosa las prácticas clientelistas con la organización de los concursos. La falta de coincidencia en la percepción de los protagonistas es explicable dado que: 1) la organización de los concursos es de reciente data en el sistema educativo y su concepción implica el desarrollo de una cultura evaluativa en los funcionarios que en ellos participan; 2) las decisiones están centradas en el trabajo de los jurados, y estos últimos, hasta el momento, no cuentan con la formación requerida para cumplir su función en los concursos; 3) no se descarta que sean algunos de los jurados designados los que mantengan algunas prácticas clientelistas; 4) las prácticas sindicales han venido cambiando sólo lentamente, siendo el del municipio Baruta el único sindicato donde se ha producido un caso conocido de transformación¹³ que lo ha convertido

¹² En una de ellas, el Servicio Autónomo de Educación Distrital (SAED) de la gobernación de Caracas, aún no se ha empezado a implantar el proceso de ingreso y ascenso establecido en el REPD y se mantiene la estructura de cargos tradicional.

¹³ Por acuerdo de los docentes de esta dependencia se produjo la renuncia masiva a los sindicatos a los que estaban afiliados los maestros y la creación de un sindicato único de trabajado-

en una instancia de control para evitar que se preserven prácticas clientelistas en la administración del sistema municipal. Para el momento en que se les realizó la entrevista, el sindicato y la Junta Calificadora Municipal habían enfrentado con éxito dos casos de adjudicación directa de cargos en los que se había omitido el proceso de concurso.

La inexperiencia de los jurados y la posibilidad de que mantengan prácticas inadecuadas en los concursos ha motivado la implantación de mecanismos de control de parte de las JCZ, tales como la revisión de los expedientes de los diez mejores calificados en cada concurso para verificar la aplicación efectiva de los criterios establecidos en el REPD.

El régimen disciplinario

El régimen disciplinario, también establecido en el REPD, define lo que se considera una falta y las sanciones asociadas, y los procedimientos que han de seguirse. El régimen disciplinario es de vital importancia para el tema que nos ocupa, debido a que su concepción e instrumentación constituye uno de los factores de mayor perturbación para la gobernabilidad en los planteles. Esto ha sido reconocido por los directores de escuela y funcionarios entrevistados en las diversas instancias de administración del sistema educativo.

El primer elemento reconocido como perturbador de la gobernabilidad del sistema es la excesiva estabilidad del profesional de la docencia. Desde la óptica de los funcionarios de las instancias de administración del sistema, el que no exista un mecanismo mediante el cual el docente pueda ser efectivamente destituido del cargo¹⁴ influye en la actitud de muchos docentes que incumplen con la disciplina laboral y el desempeño profesional. Esta situación se presenta por dos razones. La primera es que el procedimiento establecido en el REPD resulta muy engorroso tanto por la tramitación que

res de la educación del municipio. Este sindicato se inició con el propósito de establecer una cultura diferente en la organización de los profesionales de la docencia y en las prácticas de sus dirigentes sindicales. La construcción de esta nueva cultura ha sido un proceso largo que ha tenido sus dificultades en lo que se refiere a incorporar jóvenes profesionales a los cuadros de liderazgo de la organización.

¹⁴ Es importante resaltar que la sanción denominada “destitución”, aun cuando se describe como separación definitiva del cargo, no es más que una separación restringida a un lapso de tres a cinco años.

supone, como porque las decisiones sobre suspensión de los docentes –así se refieran a un período muy corto– deben ser tomadas por el Ministro de Educación. Esta situación está siendo enfrentada por muchas de las instancias regionales y municipales a través de la utilización de mecanismos que permitan que las decisiones reservadas al Ministro de Educación sean tomadas por lo menos por los gobernadores y alcaldes. La segunda es que para poder llegar a la separación definitiva del cargo se requiere la reincidencia del docente en una falta grave. La máxima sanción que se logra por causa de falta grave es la suspensión temporal del cargo por período de cinco años máximo. Así, una vez cumplido el plazo, el docente puede volver a incorporarse al sistema educativo, independientemente de la falta cometida.

El segundo elemento reconocido como perturbador del sistema es la falta de autoridad de los directores de los planteles para tomar decisiones (tanto disciplinarias como referentes al ingreso y ascenso del personal) que les permitan mejorar su capacidad de administración del personal que labora en los planteles. Si bien este tópico trasciende el régimen disciplinario, da en el blanco de uno de los elementos más recurrentemente mencionados en las entrevistas a docentes, directores y funcionarios de los distintos sistemas. La situación en este aspecto es compleja, debido a la influencia de varios factores. Por un lado está el desconocimiento de los propios directores sobre los procedimientos que deben seguir para sancionar a un docente que incurre en una falta. Por otro lado, aun cuando el director conozca el procedimiento y lo emplee como parte de su proceso de gestión, los pasos que sigue cualquier expediente en curso hacen que el caso tarde mucho tiempo, incluso años, en resolverse por la vía legalmente establecida. Este hecho ha contribuido con la indisciplina de algunos docentes que, conociendo lo engorroso de los procesos, tienen la garantía de que no serán sancionados en un lapso cercano, además de que ha inhibido a muchos directores en el inicio de procesos disciplinarios.

El tercer elemento reconocido como perturbador es la sobrenormación laboral de la profesión docente a la que se hizo referencia al principio de esta sección, la cual tiene como consecuencia que los docentes, apoyados por los sindicatos, interpongan recursos de reconsideración o impugnen el proceso disciplinario aludiendo a la aplicación de la normativa más conveniente o cuestionando las características del proceso iniciado.

Frente al problema de la ingobernabilidad, los funcionarios de las instancias de administración del sistema han realizado tres tipos de acciones:

- Las que apuntan a hacer más eficientes los mecanismos existentes mediante cursos ofrecidos a los directores y supervisores para que puedan cumplir con los aspectos de su función relacionados con la disciplina laboral y la aplicación de sanciones.
- Las que apuntan a acercar el principal al docente que labora en el plantel, a hacerlo más visible como mecanismo de control, fundamentalmente en situaciones irregulares. Un ejemplo de esto es el cambio de forma de emisión del pago a los docentes que incurrir en inasistencias reiteradas o que tienen permisos de salud que se sospechan fraudulentos; estos dejan de recibir su depósito directamente en su cuenta bancaria y se ven obligados a ir a la administración para retirar su pago en cheque, momento aprovechado por el jefe de personal para persuadir al docente de regresar a su actividad en condiciones laboralmente deseables o a abandonar oficialmente el cargo a través de una renuncia formal. Otro mecanismo de este tipo consiste en abordar la fuente que pudiera estar apoyando la irregularidad; así, el Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio de Educación (IPASME)¹⁵ es visitado personalmente por los directivos de la administración de personal para verificar que el permiso se está dando por razones realmente justificadas.
- Las que persiguen modificar la situación de gobernabilidad a través de la implantación de medidas disciplinarias complementarias. Una de ellas es la suspensión del pago de los días que los docentes faltan por razones injustificadas. Este mecanismo se utiliza también en las escuelas privadas, donde el maestro debe pagar a su suplente cuando falta sin justificación.

Por su parte, los directores de los planteles oficiales dicen utilizar la persuasión como mecanismo de control (por la vía de la negociación o el diálogo), la generación de espacios de complicidad (por ejemplo, el director acuerda con el docente no registrar una ausencia injustificada a cambio de que no falte ni un día más en el mes), la presión (por ejemplo, poner al docente transgresor en evidencia frente a sus compañeros de trabajo o le-

¹⁵ El IPASME es el único ente autorizado para otorgar permisos médicos en el sistema nacional y en algunos sistemas estatales.

vantar un acta¹⁶ de carácter informal para hacer evidente el punto de controversia y el nuevo compromiso entre las partes), y poner al docente a la orden de la zona educativa (enviar una solicitud para trasladar a un maestro del plantel a la zona educativa, para que en esa instancia defina su reubicación). Un mecanismo adicional utilizado por los directores para garantizar la gobernabilidad de sus planteles es la solicitud de personal en carácter de interino en lugar de pedir la apertura de un concurso para ocupar los cargos vacantes. Esta práctica, reconocida abiertamente en las entrevistas por los directores y los mismos docentes, se deriva de la situación de inestabilidad laboral de los maestros interinos, quienes deben demostrar que cumplen con los requerimientos del ejercicio de un cargo para garantizar la renovación de sus contratos.

En los planteles privados no subvencionados la situación asociada a la disciplina laboral es totalmente diferente a la de las escuelas oficiales por dos razones. La primera es el poder que tiene el director para contratar y despedir a su personal. La segunda, derivada de la anterior, es la mayor presencia de actividades de evaluación y seguimiento que, según los directores de este tipo de plantel, marcan una diferencia sustancial en la forma como el docente se relaciona con el colegio y con sus responsabilidades.

Los planteles privados subvencionados se comportan de manera similar a los no subvencionados en relación con los docentes contratados con fondos del AVEC. Sin embargo, en lo referente a los de nómina directa, esto es, docentes de nómina oficial prestados a sus planteles, la situación es más compleja. Cuando el número de profesores de nómina directa en el colegio es bajo, rige la cultura generada por los mecanismos aplicados a la nómina AVEC, y los casos problemáticos se resuelven poniendo al docente a la orden de la zona. Cuando el número de maestros de nómina directa es mayor, estos planteles presentan problemas similares a los de los oficiales, aunque atenuados por la presencia de un equipo conformado por directivos y coordinadores que emprende actividades de formación y de cohesión que aumenta el sentimiento de pertenencia de los docentes al plantel y organiza mejor su trabajo en interacción.

¹⁶ Los directores pueden levantar actas formales asociadas con una amonestación oral o escrita que son consignadas en instancias superiores. El tipo de acta informal a la que se hace referencia arriba constituye más bien una especie de “contrato privado” que carece de validez legal.

Niveles y escalas salariales

Las remuneraciones se registran en los textos de las contrataciones colectivas mediante una tabla de sueldos y cláusulas que contienen la definición de diversos beneficios monetarios y no monetarios. En Venezuela, las contrataciones colectivas se realizan, de manera independiente, en cada uno de los sistemas escolares oficiales (nacional, estatal y municipal).¹⁷ Todas las discusiones de contratación colectiva, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Trabajo, son seguidas y arbitradas, de ser necesario, por la inspectoría del trabajo.

La situación para las escuelas privadas es totalmente diferente. Allí se observan situaciones por lo menos de tres tipos:

- Los planteles sin contratación colectiva que establecen contratos de trabajo directamente con cada docente, e independientemente del grado de formalidad con que lo hagan, fijan ellos mismos su política salarial. La mayoría de los planteles privados no subvencionados pertenece a esta categoría.
- Los planteles sin contratación colectiva que responden a una política salarial común, establecida por instancias de organización suprainstitucional, como es el caso de las escuelas católicas subvencionadas por el Estado a través del AVEC. En estos planteles la política salarial se rige por la tabla básica de sueldos del contrato colectivo nacional (los docentes de nómina AVEC no gozan de jubilación ni otros beneficios allí establecidos).
- Los planteles que pertenecen a una empresa privada y que rigen su política salarial por las normas establecidas por la compañía. Este tipo de escuelas no es muy abundante.

¹⁷ Tratándose de contrataciones colectivas, en cada uno de los casos participan las instancias correspondientes: para la dependencia nacional lo hacen las federaciones de sindicatos de los profesionales de la docencia y el Ministerio de Educación; para las dependencias estatales participan los sindicatos regionales y las instancias de la gobernación del estado con capacidad de negociación económica, siempre con la presencia de la instancia de administración del sistema educativo correspondiente; un caso análogo al anterior se da en los sistemas escolares municipales.

Los diversos sistemas de escuelas oficiales tienen estructuras salariales similares, en tanto se ajustan a la clasificación de escalafón y categorías de remuneración establecidas por el REPD:¹⁸

- Un sueldo base de acuerdo con la categoría académica (docente I a docente VI).
- La prima correspondiente a la jerarquía administrativa de docente coordinador, docente directivo (de acuerdo con la clasificación del plantel) y docente supervisor.
- Primas: por horas, hijos, residencia, lugar de trabajo en zonas indígena, rural y fronteriza, antigüedad en la categoría del docente VI, y cualquier otra que pudiera ser establecida por la autoridad competente.
- Bonificaciones: de fin de año, trabajo nocturno, vacaciones, alimentación, transporte y cualquier otra que pudiera ser establecida por la autoridad competente.

Sin embargo, las remuneraciones entre sistemas escolares oficiales se diferencian, según cada contrato colectivo, en el monto de sueldo correspondiente a cada categoría, el monto y tipo de beneficios complementarios al sueldo, y el monto de las primas por jerarquía. Cabe destacar que el contrato colectivo nacional es asumido como referencia mínima en las discusiones de contratación colectiva en los distintos estados y municipios, siendo por ende los contratos de estos últimos siempre iguales o mejores que el primero.

Entre los sistemas estudiados, los contratos colectivos más atractivos son los de las alcaldías de Caroní (estado Bolívar) y Baruta (estado Miranda), los cuales superan, respectivamente, 1,6 y 1,4 veces el sueldo base estableci-

¹⁸ Una excepción en las dependencias oficiales es el SAED (Servicio Autónomo de Educación Distrital) adscrito a la gobernación de Caracas, el cual administra las escuelas distritales del municipio Libertador. El SAED, por no haberse adecuado a lo establecido en el REPD, tal y como se mencionó anteriormente, establece una estructura salarial ajustada a la clasificación de cargos de la gobernación. En tal sentido conserva beneficios que perdieron vigencia con la promulgación de la Ley Orgánica de Educación en 1980, como es el otorgamiento de primas por titularidad para aquellos profesionales de la docencia con títulos de educación superior.

do en el contrato colectivo nacional, y 1,2 y 1,08 veces el sueldo total.¹⁹ La principal diferencia entre el contrato colectivo nacional y el de los sistemas estatales se encuentra en los beneficios monetarios superiores de estos últimos; sin embargo, la inclusión de un crédito para adquirir viviendas a tasa preferencial²⁰ (beneficio no monetario) en el contrato nacional hace que este resulte más atractivo, aunque la validez de dicho atractivo dependerá de la capacidad real de los docentes de hacer uso del mismo.

El grado de compresión salarial, calculado como la razón entre el mayor y el menor sueldo posible, se realizó tanto para el sueldo base como para el sueldo total. La menor compresión salarial encontrada en el sueldo base fue de 2,54 (alcaldía de Valencia) y la mayor de 2,00 (alcaldía de Caroní). En el sueldo total la misma fue de 2,7 (alcaldía de Valencia) y la mayor de 2,00 (contrato colectivo nacional).

Los estudiantes de educación

A continuación se describen las características demográficas, socioeconómicas y socioeducativas de quienes estudian pedagogía, así como sus motivaciones, incentivos y desempeño. El análisis incluye comparaciones entre los estudiantes de educación y de otras carreras, entre los estudiantes que inician y finalizan la carrera de educación y, en lo relativo a motivación e incentivos, entre estudiantes de educación y maestros en ejercicio. Cabe recordar que el estudio sobre el que se basa este capítulo se circunscribe a quienes estudian educación integral, esto es, aquella especialidad destinada a formar maestros de aula para la educación primaria²¹ que, como el resto de los estudios de educación en la actualidad en Venezuela, sólo se ofrece en el nivel universitario.

¹⁹ Equivalente a incorporar al sueldo base tanto los beneficios económicos como los beneficios sociales establecidos en los contratos.

²⁰ El crédito para la adquisición de viviendas es por un monto máximo de Bs.8.000.000 a una tasa preferencial del 12% anual durante 20 años. Es importante considerar que este beneficio no es necesariamente para los docentes, ya que, si bien el ahorro mensual por el subsidio de los intereses es más del doble de las cuotas que correspondería pagar si se mantuviera la tasa del mercado, la mensualidad que tendría que pagar el docente está por encima del 30% de su sueldo base, en todas sus categorías, a excepción de las dos de mayor salario, llegando en el caso de los docentes no graduados al 70% del salario y del docente I normalista al 64 %.

²¹ En Venezuela la primaria corresponde a los seis primeros grados de la educación básica obligatoria.

Características demográficas, socioeconómicas y socioeducativas

La mayoría absoluta de los estudiantes de educación está constituida por mujeres (89%) en comparación con los estudiantes de otras carreras, donde estas representan el 59% del estudiantado (Cuadro 6.2). Comparados con los estudiantes de primer año de otras carreras, los del primer año de educación tienen más edad, y una mayor proporción está casada o en unión libre y tiene hijos, lo cual sugiere que estos, particularmente las mujeres, provienen en mayor proporción de familias ya independizadas del núcleo paterno/materno. Entre el primero y el último año de estudios sube notablemente –sobre todo entre los hombres– la proporción de estudiantes de educación casados y con hijos.

El Cuadro 6.3 muestra que los estudiantes de educación provienen, en mayor proporción, de familias cuyos padres tienen seis o menos años de escolaridad; en contraste, una mayor proporción de estudiantes de otras carreras procede de familias cuyos padres han realizado estudios superiores. Esto sugiere que los estudios universitarios tienen un mayor significado, como medio de ascenso social, para los estudiantes de educación que para los de otras carreras.

El Cuadro 6.4 indica que los estudiantes de educación se sienten más pobres que los estudiantes de otras carreras, y que sus ingresos familiares también son menores. Las diferencias de clase entre los estudiantes de educación y los de otras carreras se evidencian también en el mayor hacinamiento que experimentan en el hogar, y en la mayor proporción de estudiantes de

Cuadro 6.2. Características demográficas de los estudiantes de educación integral

Estudiante de:	Edad					
		% mujeres	% mujeres casadas	% hombres casados	% mujeres con hijos	% hombres con hijos
Primer año de educación	24,75	88,78	24,58	13,04	32,22	8,69
Primer año otras carreras	20,12	59,43	4,26	2,33	2,66	4,65
Último año de educación	30,10	88,88	36,04	35,71	41,44	35,71

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

Cuadro 6.3. Estudiantes según nivel educativo del padre y la madre (en porcentaje)

	Primer año educación	Finalizando educación	Primer año otras carreras	Total
Padre 6 grados o menos	30,23	37,00	10,14	21,35
Madre 6 grados o menos	39,25	53,04	13,99	29,46
Padre con educación superior	31,98	24,00	57,98	43,61
Madre con educación superior	22,04	10,43	44,03	30,64

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

Cuadro 6.4. Indicadores socioeconómicos por tipo de estudiante

Estudiante de:	Autopercepción de clase social*	Ingreso mensual del hogar (Bs.)	Vivienda propia (%)	Tiene automóvil (%)	Hacinamiento hogar (pers./baño)
Primer año educación	2,74	437.886	41	10	3,03
Finalizando carrera educación	2,55	555.274	39	22	3,36
Primer año otras carreras	2,98	615.817	33	13	2,74
	Sigf. (stat. T)	Sigf. (stat. t)	Sigf. (stat. t)	Sigf. (stat. t)	Sigf. (stat. t)
Primer año educ. vs. finalizando	0,009(2,637)	0,079(-1,763)	0,745(0,326)	0,005(-2,821)	0,183(-1,335)
1er año educ. vs. 1er año otras	0,000(-3,863)	0,001(-3,24)	0,068(1,831)	0,355(-0,925)	0,09(1,699)
Finaliz. educ. vs. 1er año otras	0,000(-4,933)	0,410(-0,826)	0,225(1,216)	0,026(2,235)	0,004(2,900)

* 1 = clase baja; 5 = clase alta.

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

otras carreras con automóvil en relación con los estudiantes de primer año de educación. Un último indicador (no presentado en el cuadro) de condición socioeconómica es el tamaño del hogar (número de miembros), que es mayor entre los estudiantes de educación (4,4 y 4,6 en el primero y último año, respectivamente) que entre los estudiantes de otras carreras (3,94).

Nótese que entre el primero y el último año de estudios, el ingreso familiar de los estudiantes de educación sube mientras que su autopercepción de clase baja. Es posible que ello se deba a que los estudiantes de último año experimentan peores condiciones habitacionales (incremento en hacinamiento), habiendo constituido, en mayor proporción, familias propias.

El CNU/OPSU clasifica por clase social²² a los demandantes y asignados al sistema de educación superior. Nótese (Cuadro 6.5) que quienes demandan y son asignados a la carrera de educación quedan en mayor proporción que en cualquier otra carrera en las categorías de clase obrera y marginal, y en menor proporción en las categorías de clase media alta y alta. Asimismo, la presencia de demandantes y asignados de las clases obrera y marginal se acentuó a través del tiempo entre los estudiantes de educación, mientras que no se observa la misma tendencia en las demás carreras.

Cuadro 6.5. Clase social de demandantes y asignados a carreras según CNU, 1987 y 1996 (en porcentaje)

	Alta y media alta				Obrera y marginal			
	DD 1987	AA 1987	DD 1996	AA 1996	DD 1987	AA 1987	DD 1996	AA 1996
Ciencias	22,2	24,3	31,0	33,49	35,2	35,3	32,0	26,65
Ingeniería	32,0	30,3	28,4	33,88	29,0	29,6	34,4	30,74
Agro	22,3	22,0	21,9	21,75	39,3	39,9	42,2	42,72
Salud	38,8	42,5	38,5	45,82	21,9	20,5	26,7	22,67
Educación	15,1	17,4	13,0	15,80	43,6	39,9	51,6	44,21
Ciencias sociales	27,6	27,5	22,8	32,39	28,7	30,8	38,6	29,61
Humanidades	28,4	31,6	30,9	45,98	28,6	31,1	30,7	20,62
Militar	32,5	55,8	27,0	53,19	26,9	9,4	39,7	10,79
Total	27,6	40,5	28,6	31,08	31,0	23,4	28,6	32,16

Nota: La sumatoria de todas las clases es 100. Se excluye del cuadro a la clase media.

Fuente: Bases de datos OPSU-CNU, 1987, 1996; DD = Demanda; AA = Asignación.

²² El CNU utiliza un índice de Graffar para hacer esta clasificación.

Las entrevistas en profundidad aplicadas a los docentes en ejercicio destacan otro patrón en la dimensión socioeconómica. El docente normalista (graduado antes de 1972) era una persona de clase media, normalmente mujer, que no dependía del ingreso que percibía en el ejercicio de la profesión para sobrevivir. El docente graduado en los años ochenta es una persona que ya necesita el ingreso para vivir y estudia docencia con el fin de poder combinar sus estudios con el trabajo. Finalmente, el docente graduado en los años noventa es una persona de bajos recursos que necesita más de un trabajo para sobrevivir y que no se conforma con lo que gana.

Estatus laboral e ingresos

La proporción de estudiantes de primer año de educación que trabaja (45%) es el doble de la de sus equivalentes de otras carreras. Asimismo, la proporción de estudiantes de educación que trabaja casi se duplica entre el principio y el final (80%) de la carrera (Cuadro 6.6).

Los trabajos de los estudiantes de educación representan más horas en labores asociadas con mayores ingresos mensuales, y la gran mayoría ya son docentes en servicio, esto es, ya han empezado a ejercer su profesión, mientras que los estudiantes de otras carreras realizan trabajos de carácter secundario. Obsérvese también que la tasa salarial de los estudiantes del último

Cuadro 6.6. Estatus laboral e ingresos por tipo de estudiante

Estudiante de:	Trabaja mientras estudia (%)	Horas trabajadas por semana	Ingresos mensuales en trabajo (Bs)	Es doc. en servicio (%). Base: trabaja	Estudia horario diario (%)
1er año de educación	44,95	26,35	145.551	64,04	97,14
Últ. año carrera de educ.	80,16	26,62	188.982	77,55	91,94
1er año otras carreras	22,08	20,11	126.702		
	Sigf. (stat. t)	Sigf. (stat. t)	Sigf. (stat. t)		
1er año educ. vs. últ. año	0,00 (-6,67)	0,883 (-0,147)	0,007 (-2,740)		
1er año educ. vs. 1er año otras	0,00 (5,58)	0,009 (2,660)	0,384 (0,874)		
Últ. año educ. vs. 1er año otras	0,00 (13,36)	0,002 (3,120)	0,003 (3,050)		

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

año de educación es mayor que la de los del primer año, y que aun cuando la proporción de estudiantes que trabaja es alta, la inmensa mayoría realiza sus estudios en horarios diurnos. Esto revela que el ejercicio de la profesión docente ofrece la flexibilidad necesaria para que quienes se inicien en ella se profesionalicen con comodidad.

Incentivos y motivaciones

Características de los procesos de demanda e ingreso a la carrera de educación

Las carreras más solicitadas en los dos años analizados (1987 y 1996) son ingeniería y ciencias sociales, seguidas, en una proporción mucho menor, por educación. La demanda relativa por la carrera de ingeniería subió sustancialmente en el período, la de las carreras del agro ha decrecido, mientras que la de educación ha experimentado un leve incremento. Las entrevistas en profundidad realizadas en las instituciones universitarias corroboran este patrón: la carrera de agronomía tiene muy baja demanda, la de ingeniería muy alta y la de educación bastante alta.

Las autoridades de las instituciones estudiadas informaron que la demanda de ingreso a la carrera de educación es mayor a las admisiones pero que, aun así, sus estándares de admisión son los más bajos del sistema de educación superior como consecuencia del inferior perfil académico de quienes solicitan ingreso a la ella. Los índices académicos (IA)²³ obtenidos en las bases de datos del CNU confirman estas apreciaciones: quienes demandan y son asignados a la carrera de educación tienen los menores IA de todo sistema en 1987, y sólo superan a los asignados a carreras agrícolas en 1996. Se observa, no obstante, un leve incremento en el IA de quienes demandan y son asignados a la carrera de educación en el período estudiado (Cuadro 6.7).

Los datos recolectados en la encuesta aplicada corroboran lo anterior. Los estudiantes de primer año de educación reportan un promedio inferior en las calificaciones de la secundaria que los estudiantes de primer año de

²³ El índice académico (IA) del CNU se construye sobre la base de las notas de la secundaria y las calificaciones obtenidas en la prueba nacional de aptitud académica.

Cuadro 6.7. Índice académico según demanda de carrera (primera opción) y asignación nacional a carreras

	Ciencias	Ingeniería	Agro	Salud	Educación	Ciencias sociales	Humani- dades	Militar	Total
Demanda, 1987	49,88	50,99	46,09	52,83	44,75	48,16	47,14	47,50	48,65
Asignación 1987	55,19	53,56	49,93	61,35	47,67	52,86	54,11	51,79	52,68
Demanda 1996	54,15	52,16	48,44	53,73	47,33	49,84	50,24	49,29	50,52
Asignación 1996	61,11	57,40	51,42	61,72	52,09	54,31	62,87	55,00	55,32

Fuente: Base de datos OPSU-CNU, 1987 y 1996.

otras carreras. Dicha diferencia es menor en el caso de los estudiantes que finalizan la carrera de educación, lo cual podría estar reflejando un proceso de depuración entre quienes inician y quienes logran finalizar la carrera (Cuadro 6.8).

Según las autoridades entrevistadas, las mayores deficiencias académicas de quienes intentan y logran ingresar a la carrera de docencia son la comprensión de lectura, la ortografía, la redacción y el razonamiento lógico. También destacan que se trata de personas poco críticas y analíticas. Explican que esto se debe en parte a las deficiencias en la escuela básica, pero sobre todo al bajo nivel sociocultural de las familias de origen de muchos de los estudiantes.

Percepción y autopercepción de la carrera: motivaciones para estudiar educación

Prestigio de la carrera. Se indagó acerca de cómo perciben la carrera docente los estudiantes de otras disciplinas. Sus respuestas, en abstracto, incluyeron menciones a la importancia de la educación para el país, la responsabilidad que implica formar a los futuros adultos, y la gratificación de enseñar a los demás. En concreto expresaron que los maestros están mal remunerados, que la carrera exige un bajo índice académico y que quienes ingresan a ella tienen una mala preparación. Mientras que 81 y 67% de los estudiantes que respectivamente inician y finalizan la carrera docente expresaron el deseo de

Cuadro 6.8. Calificaciones en la secundaria por tipo de estudiante, 1999

Estudiante de:	Calificación (1-20)		Signf. (stat. t)
Primer año de educación	14,24	1er año educ. vs. últ. año educ.	0,013(-2,508)
Último año de educación	14,65	1er año educ. vs. 1er año otras carr.	0,000(-5,294)
Primer año otras carreras	15,00	Últ. año educ. vs. otras carreras	0,048(-1,985)

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

que sus hijos fueran docentes, sólo un 55% de los de otras carreras dijo lo mismo.

Motivaciones para ingresar a la carrera de educación. En sus respuestas a las preguntas abiertas, la inmensa mayoría de los estudiantes de educación indicó que sus motivos de selección de la carrera eran vocacionales. En segundo lugar se mencionaron razones asociadas con su desarrollo personal. Esto contrasta con los estudiantes de otras carreras, para quienes la vocación (47%) es menos importante que las oportunidades ofrecidas por el mercado laboral (20%), como se ve en el Cuadro 6.9.

Poco se mencionó estabilidad laboral (menos de 1%) como razón para escoger la carrera en las preguntas abiertas. Esto contrasta con los resultados obtenidos mediante ítem cerrados, sobre la base de una escala de 1 a 3, dirigidos a medir las siguientes motivaciones: vocacionales, de desarrollo personal, estabilidad laboral, otras condiciones laborales (jubilación, vacaciones largas, etc.), e incentivos relacionados con el bajo costo de estudiar la carrera. En este caso, la vocación y el desarrollo personal mantienen una alta importancia, pero también adquiere un alto nivel de relevancia la estabilidad laboral.

Al hablar de sí mismos en las entrevistas en profundidad, los estudiantes de educación confirmaron la importancia primordial de los motivos vocacionales. Sin embargo, el 33% dijo haber preferido otra carrera, y que por razones distintas a su voluntad (índice académico bajo, pobreza, etc.) terminó estudiando educación. Tales respuestas se corresponden con las categorías “sin otra opción, fácil ingresar, cambiar a otra carrera” y “académicamente fácil, barata, cerca del hogar” construidas con base en las pre-

Cuadro 6.9. Tres razones por las cuales escogió la carrera que estudia (frecuencia de respuesta en preguntas abiertas) (en porcentaje)

Razones por las cuales decidieron estudiar la carrera	1er año de educ.	Finaliz. educ.	1er año otras carreras
Vocación	69,64	65,07	47,44
Influencia familiar	1,64	1,49	4,77
Desarrollo personal	14,18	10,45	8,02
Estabilidad laboral	0,73	0,30	0,23
Condiciones de la profesión	1,09	1,19	0,12
Oportunidades que ofrece el mercado laboral	6,73	10,15	20,35
Sin otra opción, fácil ingresar, cambiar a otra carrera	4,00	5,97	7,09
Académicamente fácil, barata, cerca del hogar	1,09	5,07	8,72

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

guntas abiertas, las cuales suman 5 y 11% de las respuestas de los estudiantes de primer y último año de educación respectivamente. En las entrevistas realizadas, el 15% los estudiantes del último año de educación mencionó que en un principio había entrado a la carrera de educación con la intención de pedir cambio a otra disciplina una vez logrado el ingreso a la universidad, pero que con el tiempo se habían ido quedando al tomar aprecio y gusto por la educación.

Las encuestas y entrevistas en profundidad con los maestros muestran resultados parecidos a los de los estudiantes. En las encuestas, el 68% de las respuestas se refirió a motivos vocacionales y 15% a incentivos inmediatos (necesidad económica; el no haber podido ingresar a otra carrera). La estabilidad laboral fue mencionada en sólo 1,7% de las respuestas. No hay diferencias significativas entre hombres y mujeres. En las entrevistas en profundidad se mantiene la baja importancia de la estabilidad laboral, pero la historia cambia en los demás aspectos: el 52% mencionó vocación pura, y el 25% la necesidad económica y el no haber podido ingresar a otra carrera. Otra respuesta frecuente fue el haber “descubierto” la educación por la vía de suplencias realizadas por casualidad (11%).

Al hablar de sus pares en las entrevistas en profundidad, los estudiantes de educación ofrecen un panorama distinto. Mencionan que el grueso de sus compañeros de estudio ingresó por bajo índice académico, porque la carrera es fácil, o con la intención de cambiar de disciplina. Las autoridades de las nueve instituciones universitarias estudiadas relatan una historia similar. Según ellas, la mayoría de quienes ingresan a la carrera lo hace por una de las siguientes razones: 1) intención de cambio de carrera una vez logrado el cupo en la universidad; 2) bajo costo de la carrera; 3) poder estudiar medio tiempo; 4) no tener alternativa (es una manera de estudiar algo y obtener un título); 5) la carrera es fácil; 6) bajo índice académico y, por tanto, la única carrera a la que lograron entrar; 7) fracasaron en otra carrera y se transfirieron a educación. Otra respuesta fue que ya ejercen como maestros y quieren profesionalizarse. Sólo en dos casos las autoridades mencionaron la vocación como uno entre otros factores.

Determinantes de preferencia por la carrera de educación. El 77% (267) de los estudiantes de educación encuestados reportó que esa carrera había sido su opción preferida. El Cuadro 6.10 muestra los resultados de cuatro modelos tipo logit en los que se concretan los determinantes de tales preferencias. En estos se destaca lo siguiente: 1) la vocación como razón de selección de la carrera está inversamente relacionada con el nivel socioeconómico del estudiante, por lo que la aparente significancia del impacto de la primera variable sobre la preferencia del estudiante por la carrera docente (modelo 1) desaparece cuando se toma en cuenta el nivel socioeconómico del estudiante (modelos 2-4); 2) a mayor el nivel socioeconómico del estudiante, menor la probabilidad de que la educación haya sido la carrera preferida (modelos 2-4); 3) quienes intentaron ingresar a otra carrera tienen menor probabilidad de haber preferido la carrera de educación; 4) quienes escogieron la docencia por tratarse de una carrera más barata o fácil (razón 5) tienen una menor probabilidad de haberla preferido; 5) quienes la seleccionaron motivados por su desarrollo personal tienen una mayor probabilidad de haberla preferido. Nótese la relación inversa entre estar de acuerdo con que “su hijo sea maestro” y la probabilidad de que la carrera sea la preferida. Cabe destacar, finalmente, que todas las variables del modelo 4 aportan al valor predictivo del modelo en su totalidad, aun cuando sus coeficientes no sean significativos.

Cuadro 6.10. Modelos logit. Variable dependiente: ¿Fue la carrera de educación su opción preferida? (sí = 1, no = 0)

Variable	(1)		(2)		(3)		(4)	
	B	Sig	B	Sig	B	Sig	B	Sig
Constante	-1,902	0,4857	2,071	0,5750	0,0083	0,9983	7,616	0,8201
Razón 1: vocación (1-3)	2,214	0,0033	1,121	0,2533	1,048	0,3091	1,049	0,3148
Razón 2: desarrollo personal (1-3)	1,449	0,0609	2,227	0,0234	2,492	0,0143	2,642	0,0141
Razón 3: estabilidad laboral (1-3)	0,2623	0,4357	-0,0205	0,9643	-0,260	0,5960	-0,2542	0,6066
Razón 4: otras condiciones laborales (1-3)	0,5260	0,3462	1,426	0,0875	1,340	0,1374	1,321	0,1441
Razón 5: incentivos de los estudios de educ. (1-3)	-2,368	0,0001	-3,529	0,0000	-3,928	0,0000	-4,131	0,0000
Intentó ingresar a otra carrera (1=sí)	-3,094	0,0000	-3,869	0,0000	-4,03	0,0000	-4,081	0,0000
De acuerdo con que hijo sea maestro (1=sí)	-1,521	0,0145	-1,979	0,0239	-1,95	0,0463	-2,178	0,0404
Sexo (1=masculino)	0,1799	0,7666	0,0545	0,9420	0,1676	0,8472	0,6153	0,5065
Calificaciones en secundaria (1-20)	-0,0370	0,8069	0,1264	0,5103	0,1086	0,5821	0,1605	0,4311
Índice socioeconómico (1-12)	—	—	-0,5029	0,0008	-0,454	0,0030	-0,4454	0,0040
Edad					0,1181	0,0450	0,0648	0,3701
Estado civil (omitido: divorciado)								0,0000
Soltero							-7,273	0,8268
Casado							-5,704	0,8637
Unido							-7,796	0,8155
% de "no" predichos	64,2		66,7		80,0		82,5	
% de "sí" predichos	92,5		94,1		94,9		95,7	
Total predicho por modelo (%)	85,5		86,9		91,1		92,4	

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

Desempeño de los estudiantes y régimen de permanencia durante la carrera de educación

En las entrevistas en profundidad, los estudiantes de educación hicieron mucho énfasis en los aspectos negativos del cuerpo estudiantil, afirmando que muchas personas perezosas y con baja capacidad ingresan a la carrera. También clasificaron a los estudiantes en dos grupos: los que están "de paso" y los que quieren estudiar educación de verdad.

Las universidades no cuentan con los datos necesarios para realizar un análisis estadístico de permanencia y continuación en la carrera de educación. Las respuestas cualitativas de las autoridades universitarias indican que pocos se retiran una vez que ingresan a la carrera, que hay poca repitencia porque los estudios son fáciles, y que quienes ingresan con la intención de cambiar de disciplina normalmente se quedan. Las entrevistas con los estudiantes de educación coinciden en lo anterior: hay pocos abandonos y la migración hacia otras carreras es baja, aun cuando haya existido la intención inicial. Difieren de las autoridades al opinar que sí hay deserción por bajo rendimiento académico.

Satisfacción con la formación recibida

Al calificar la formación que reciben en una escala del 1 al 4, los estudiantes de primer año de educación reportaron un 2,88, cifra similar a la de sus homólogos de otras carrera. Los estudiantes del último año de educación fueron más críticos, siendo su valoración promedio 2,37. Estos resultados coinciden con lo encontrado en las entrevistas en profundidad con los estudiantes de último año, quienes cuestionan la calidad de las materias, su plan de estudios, y la calidad y responsabilidad (incumplimiento de horarios) de sus profesores.

Las entrevistas en profundidad muestran que tanto los maestros jóvenes como los de mayor edad consideran que la actual formación universitaria en educación es bastante buena en lo teórico pero que carece de la dimensión práctica: no forma para el trato con niños ni ofrece herramientas para llevar la teoría a la práctica. Los maestros normalistas también mencionan que los nuevos docentes no han sido formados para cumplir con la función de erigirse en modelos (presencia, valores), y que no cuentan con herramientas para manejar las relaciones interpersonales en el aula. Se explicó en este sentido que el problema de hoy es que las clases en las universidades son impartidas por profesores que desconocen el trabajo en el aula. En contraste, se indicó que la formación impartida en las escuelas normales estaba a cargo de “formadores modelos” también denominados “maestros de maestros”, esto es, individuos con amplia experiencia en las aulas que ofrecían una formación por la vía del modelo y la demostración.

La carrera del maestro

A continuación se describen las características demográficas, socioeconómicas, socioeducativas y laborales de los maestros en Venezuela. Seguidamente se hace un recorrido por la trayectoria laboral, actitudinal y emocional del docente.

Características generales

Según la Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM), la población docente ha venido envejeciendo y a la vez creciendo entre 1980 y 1995. En 1980-1985, el grueso de la población docente tenía entre 21 y 30 años, mientras que en 1990-1995, esta se concentraba entre los 31 y 40 años. En la Encuesta BID-Maestros (EBM), la moda se ubica entre los 36 y 45 años, siguiendo la tendencia observada en la EHM.

Los docentes hombres representaban, en el período 1980-1995, 1,70% de la población masculina que declara algún oficio y su presencia entre los hombres ocupados constituye el 1,36%. Las mujeres docentes, por su parte, representan el 9% de la población que declara algún oficio y el 8,2% de la población femenina ocupada. Se observa una leve disminución en la presencia relativa de los docentes en todas las categorías arriba indicadas a lo largo del período estudiado.

Predomina la presencia femenina en la profesión docente, con una razón de 3 a 1 entre mujeres y hombres ocupados en la EHM (1995) y de 8,5 a 1 en la EBM. La diferencia observada estriba en que la EBM sólo incluye a los maestros de los primeros seis grados del sistema, mientras que la primera incluye a los docentes de educación media donde hay una mayor presencia de hombres en el ejercicio de la profesión.

Las mujeres docentes presentan una mayor tasa de participación (87%) laboral que las demás profesionales (83%) en el período de mayor productividad (26 a 45 años).²⁴ Asimismo, comparadas con las demás mujeres ocupadas, las docentes muestran la mayor tasa de unión matrimonial, lo cual

²⁴ Los datos reportados corresponden a 1995.

indica que esta es una profesión que le permite a la mujer combinar el trabajo con los oficios del hogar.

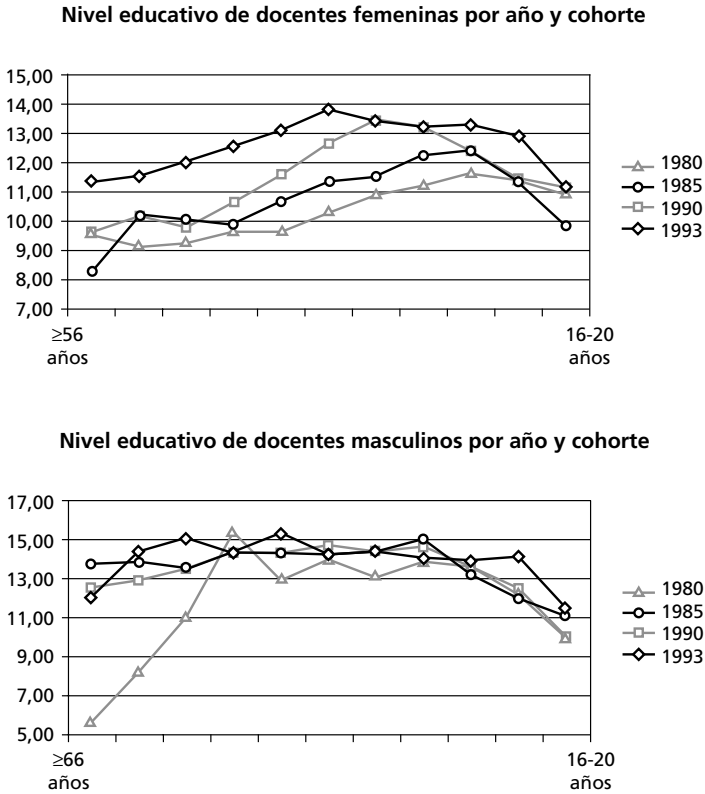
Al considerar la trayectoria de vida del trabajador docente se observa que su salida del mercado de trabajo es más temprana y rápida que la de otros profesionales, a medida que avanza su edad. Los hombres docentes se retiran pronto a partir de los 41 y 51 años en los años 1980 y 1995, respectivamente, mientras que los hombres de otras profesiones empiezan a hacerlo, más lentamente, una década después. Las mujeres docentes inician su proceso de retiro a los 41 años de edad, con mayor rapidez que los docentes masculinos. El patrón arriba descrito refleja, por una parte, el actual régimen de jubilaciones, y por otra, la tendencia de la mujer a desvincularse más temprano a fin de dedicarle más tiempo a la dirección del hogar.

El nivel educativo (años de escolaridad) de los docentes ha venido subiendo en el tiempo, aunque en menor medida entre los hombres que entre las mujeres. Al considerar el proceso de crecimiento del nivel educativo por cohorte, se observa que entre las mujeres este no se deriva tanto de un incremento en el nivel educativo de las docentes jóvenes, sino de la realización de estudios continuados entre los 21 y 55 años de edad. Entre los hombres no se observan rasgos claros de este continuado esfuerzo de mejoramiento profesional (Gráfico 6.1).

La EHM pone de relieve el cierre de las escuelas normales y bachilleratos docentes (ocurrido en 1969 y 1980, respectivamente) al mostrar una disminución en el número de normalistas como proporción de la totalidad de los docentes, de 18 a 12% y de 51 a 34% entre hombres y mujeres respectivamente, entre 1980 y 1990.²⁵ La disminución en el número de normalistas también refleja, sin embargo, los esfuerzos de formación continua realizados por los maestros, y por las mujeres docentes en particular, producto de los incentivos económicos de la política salarial en el sector, como se vio anteriormente. La EBM corrobora esto al mostrar que el 82% de los normalistas y bachilleres docentes ha realizado estudios superiores de manera parcial o total.

²⁵ La Encuesta de Hogares dejó de recolectar información sobre las especialidades estudiadas en la secundaria a partir de 1993, razón por la cual no se presenta la información correspondiente a 1995.

Gráfico 6.1. Nivel educativo de docentes por sexo, 1980-1995



Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo.

Condición socioeconómica

Según la EBM, los maestros se perciben a sí mismos como personas ubicadas entre las clases media y media baja.²⁶ Dentro de este rango, los hombres

²⁶ El valor promedio del índice de autopercepción de clase fue 2,42 donde 3=clase media y 2=clase media baja.

(2,24) se sienten más pobres que las mujeres (2,44).²⁷ La autopercepción de clase no varía de manera significativa por cohorte o edad.

La carrera docente ha sido claramente un medio de ascenso socio-educativo para quienes optaron por ella. El 63 y 61% de los docentes con estudios superiores provienen de familias en las que los padres y madres tienen nueve o menos años de educación, respectivamente.

De acuerdo con la EBM, el ingreso familiar de los maestros en abril de 1999 era de Bs.484.246 (US\$807) mensuales, y su ingreso familiar per cápita de Bs.122.616 (US\$224) mensuales. Este último monto sigue la tendencia observada en la EHM donde el ingreso familiar per cápita de los docentes, que se ubicaba en US\$358 en 1980, bajó de manera significativa a US\$143 en 1985 y empezó a subir nuevamente a US\$191,5 en 1995 (Cuadro 6.11).

¿Son pobres o no los maestros? En la EHM, donde se clasifica a la población en las categorías de no pobre, pobreza crítica y pobreza extrema, se observa que la proporción de docentes en situación de pobreza es baja pero ha venido creciendo (Cuadro 6.12). Los resultados por cohorte muestran que en 1980-1985, el crecimiento en la pobreza se concentraba en la población mayor de 55 años, mientras que en 1985-1995 lo hacía en la población en edad productiva (26-40 años).

El incremento en la pobreza entre 1985 y 1995 entra en contradicción con el Cuadro 6.11, donde se observa que el ingreso familiar per cápita en

Cuadro 6.11. Ingreso familiar per cápita mensual de los docentes en dólares de los Estados Unidos

Año	Tasa de cambio	Mujeres	Hombres	Todos
1980	4,30	351,07	380,52	358,49
1985	13,41	136,52	166,23	143,47
1990	47,82	157,24	160,98	158,03
1995	170,00	195,93	179,76	191,54

Fuentes: Encuesta de Hogares; IESA, Base de Datos Macroeconómica.

²⁷ El índice de clase social tiene un mínimo de 1 (clase baja) y un máximo de 5 (clase alta). La diferencia encontrada es estadísticamente significativa al 0,01.

Cuadro 6.12. Distribución porcentual de docentes en categorías de pobreza

	1980	1985	1990	1995
No pobre	95,59	88,56	83,68	77,14
Pobreza crítica	1,55	5,83	9,63	13,76
Pobreza extrema	2,86	5,61	6,69	9,10

Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo.

dólares subió en el período. La diferencia radica en las distorsiones en la tasa de cambio, y en particular en las sobrevaluaciones de la misma en años más recientes. La disminución del ingreso familiar per cápita real²⁸ en el período corrobora que, en efecto, ha habido un incremento en la pobreza (Cuadro 6.13).

No obstante la tendencia anterior, la gran mayoría de los maestros se encuentra hoy en día en una situación mejor a la del resto de la población en lo relativo a sus ingresos familiares. El Cuadro 6.14 muestra que el 75% de los maestros se ubica en los dos quintiles superiores de la población venezolana en cuanto a sus ingresos familiares en el segundo semestre de 1998.

A fin de cotejar los resultados arriba presentados se analizó la posesión de activos y condición de vivienda de los docentes. Según la EBM, el 44,6% de los hombres y el 35,09% de las mujeres poseen un vehículo, siendo la edad promedio del vehículo 16 y 13 años, respectivamente.²⁹ El hacinamiento, medido como el número de personas por dormitorio y baño, es de 1,49 y 3,05, respectivamente; no hay diferencias entre los sexos.

Las EHM muestran que la condición de hacinamiento de los docentes ha venido disminuyendo en el tiempo, y que sus condiciones son inferiores a las de los gerentes, mejores que las de las personas con otras ocupaciones urbanas, e inclusive mejores, en 1985 y 1990 que las de otros profesionales. En lo relativo a contar con sistemas de alcantarillado, suministro de agua y

²⁸ Ajustado por el Índice de Precios al Consumidor.

²⁹ Las diferencias en ambos casos son estadísticamente significativas al 0,05.

Cuadro 6.13. Evolución del ingreso familiar per cápita real, 1985-1999

	1980	1985	1990	1995	1999
Bs. Precios corrientes	1.541,50	1.923,90	7.557,18	32.561,70	122.616,00
IPC. Base 1984	65,94	110,00	495,20	3.029,00	16.178,30
Bs. Valor real, base 1985	2.571,66	1.923,90	1.678,70	1.182,20	833,70

Fuentes: Encuesta de Hogares por Muestreo, años 1980-1995; Encuesta BID-Maestros, 1999; IESA, Base de Datos Macroeconómica.

Cuadro 6.14. Ubicación de los maestros en los quintiles de ingreso familiar de la población venezolana

	Quintil 1 (20% inferior)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (20% superior)	Total
Masculino	1,90	9,52	13,33	31,43	43,81	100
Femenino	1,03	8,38	16,65	33,52	40,41	100
Total	1,13	8,50	16,29	33,30	40,78	100

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999; Encuesta de Hogares, segundo semestre, 1998.

alumbrado eléctrico, los docentes se encuentran en condiciones mejores que la generalidad de la población, peores que los gerentes, y similares a los demás profesionales. Al considerar a los maestros por cohorte, se encuentra que sus condiciones de vivienda van mejorando de manera significativa a medida que avanza su edad.

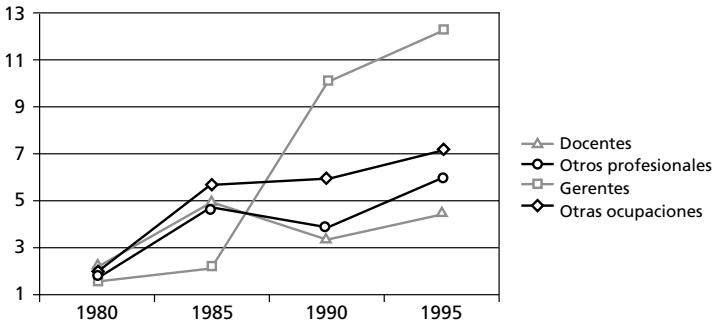
Ingreso, horas trabajadas y situación laboral

La tasa de participación de los docentes en el sector público es de 85%, cifra que supera ampliamente la de los otros profesionales y que, en contraste con el resto de la fuerza laboral, ha bajado sólo levemente entre 1980-1995. La tasa de desocupación de los docentes es también muy inferior y más estable

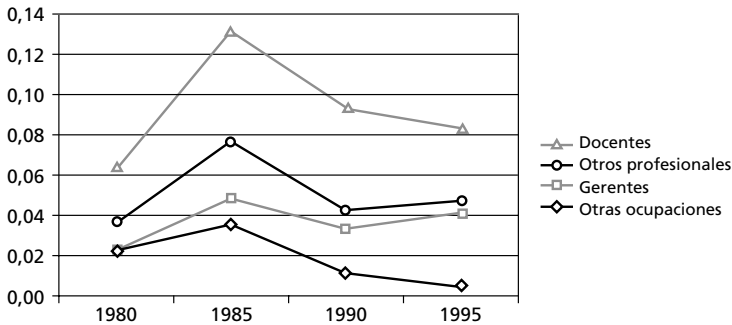
que la del resto de la fuerza laboral (Gráfico 6.2). Asimismo, los docentes trabajan menos horas por semana (Gráfico 6.3).³⁰

Gráfico 6.2. Tasas de desocupación de los profesionales por sexo, 1980-1995 (en porcentaje)

Tasas de desocupación de mujeres docentes y de otras profesiones y ocupaciones, 1980-1995



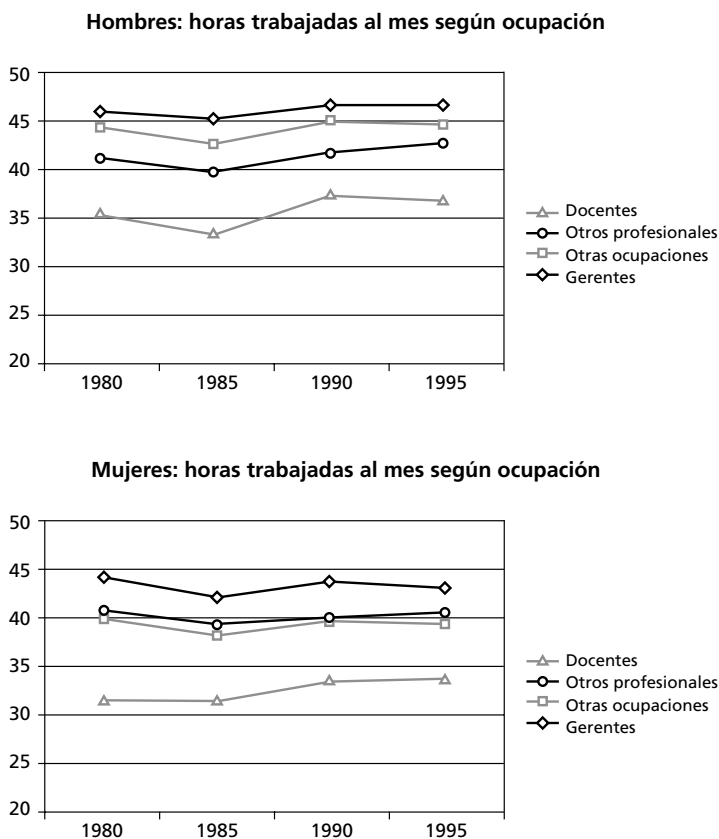
Tasas de desocupación de hombres docentes y de otras profesiones y ocupaciones, 1980-1995



Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo, 1980-1995.

³⁰ Si se toma en cuenta que los docentes disfrutaban de 60 días hábiles de vacaciones pagadas y el resto de la fuerza de trabajo de sólo 15, se amplía la diferencia arriba observada. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los docentes sólo reportan como hora trabajada las horas de labor escolar, y que en las entrevistas en profundidad estos reportaron que realizaban al menos cinco horas adicionales de trabajo semanal en sus casas.

Gráfico 6.3. Horas trabajadas por sexo, 1980-1995



Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo, 1980-1995.

Los perfiles edad-ingreso muestran que al no tomarse en cuenta las horas trabajadas, y manteniendo fijos los niveles educativos, los docentes ganan menos por mes que los demás profesionales y técnicos. Las pendientes de las curvas de dichos perfiles también muestran que el crecimiento del salario a lo largo de la vida del maestro con grado universitario es menor que el de otros profesionales equivalentes. Pero, por otra parte, las ecuaciones salariales aplicadas a las EHM arrojan cuatro grandes resultados: 1) manteniendo fijas las horas trabajadas, la edad, la escolaridad y el sexo, los docen-

tes ganan *igual* que los otros profesionales y un poco menos que los gerentes; 2) la tasa marginal de trabajar más horas es mayor para los docentes que para el resto de la población; 3) las diferencias de sueldo entre hombres y mujeres es menor entre los docentes que entre el resto de la población trabajadora; 4) el retorno económico de la escolaridad es mayor para los docentes que para el resto de la población.

Finalmente, cabe destacar algunos patrones laborales y salariales encontrados en la EBM: 1) una alta proporción (59,29%) de maestros hombres tiene al menos un segundo trabajo; 2) el sueldo de la escuela donde los docentes fueron encuestados representa el 87 y el 73% de los ingresos totales mensuales (en todos sus trabajos) maestros y maestras, respectivamente; 3) el sueldo en la escuela donde los docentes fueron encuestados representa aproximadamente el 50% del ingreso familiar total de los maestros; 4) en promedio, las maestras aportan el 61% de su ingreso familiar y los maestros el 72% del mismo (Cuadro 6.15).

Trayectoria laboral, actitudinal y emocional

Expectativas versus realidad en la carrera del maestro

Una vez que los individuos pasan del estatus de estudiante al de docente en ejercicio, sus percepciones acerca de los atributos de esta profesión pueden cambiar. A continuación se comparan las expectativas de los estudiantes de educación con lo encontrado por los docentes una vez que entran de lleno a desempeñar su profesión, y se considera la manera en que evoluciona la satisfacción del docente con esta a medida que avanza su edad.

En el Cuadro 6.16 se presenta una serie de atributos de la profesión docente que los estudiantes y maestros en ejercicio debían calificar.³¹ El cuadro muestra que hay una mayor proporción de docentes versus estudiantes que ve la profesión como fuente de estabilidad laboral, permitiendo además autonomía e independencia en el ejercicio de la misma. Las expectativas de los estudiantes superan lo percibido por los docentes en cuanto a las posibilidades de contribuir, obtener reconocimiento y oportunidades de desarro-

³¹ Los atributos evaluados por los estudiantes y docentes conforman una escala de Likert de rango 1-5.

Cuadro 6.15. Patrones laborales y salariales según Encuesta BID-Maestros, 1999

	Femenino	Masculino	Total
Ingreso total (escuela más segundo y/o tercer trabajo)	235.520	299.022	242.119
Sueldo en escuela	187.524	190.261	187.806
Proporción de sueldo escuela sobre ingreso total	87,85%	73,16%	86,34%
Ingreso total como proporción de ingreso familiar	60,69%	71,88%	61,90%
Ingreso en escuela como proporción de ingreso familiar	<i>51,23%</i>	<i>50,99%</i>	51,21%
Proporción con al menos un segundo trabajo	31,90%	59,29%	

Nota: **Negrita:** diferencia significativa al 0,05; *italica:* diferencia significativa al 0,10.

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

Cuadro 6.16. Atributos esperados (estudiantes) u observados (maestros) de la profesión docente

La profesión docente permite/brinda:	Estudiantes	Docentes
Desarrollar relación de calidad en el trabajo	4,71	4,51
Mínima carga administrativa-burocrática	2,97	2,94
Estabilidad laboral	3,96	< 4,11
Oportunidad para ejercer liderazgo	3,92	3,90
Oportunidad de contribuir con sociedad	4,83	> 4,59
Gozar de un alto estatus social	2,91	2,92
Reconocimiento de logros	3,88	> 3,65
Oportunidad para desarrollar otras actividades	3,84	> 3,48
Alta autonomía e independencia en ejercicio profesional	3,99	<i>< 4,21</i>
Oportunidad de desarrollo profesional	4,71	> 4,09
Contar con adecuados recursos didácticos	3,92	> 3,44
Contar con apoyo de padres	3,97	> 3,76
Ingreso adecuado	3,08	> 1,99

Nota: **Negrita:** diferencia significativa al 0,05; *italica:* diferencia significativa al 0,10.

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

llo, contar con apoyo de padres y recursos didácticos, además de un ingreso adecuado. Obsérvese que ambos le otorgan un puntaje relativamente bajo a la posibilidad de gozar de un alto estatus social y de desenvolverse con una mínima carga administrativa-burocrática. Por el contrario, todos coinciden en que la profesión ofrece posibilidades para desarrollar relaciones de calidad en el trabajo.

Cambios de actitud en el tiempo

Dadas las diferencias entre las expectativas y la realidad, cabe preguntarse si los estudiantes y docentes en ejercicio han experimentado cambios de actitud en el tiempo. A continuación se consideran la satisfacción del docente con su profesión, los deseos de abandonar la enseñanza, la vocación y la actitud hacia los padres de familia.

La satisfacción del docente en ejercicio con su profesión disminuye rápidamente al principio de su carrera y sube nuevamente hacia finales de la vida laboral. No se observa ninguna diferencia en los sentimientos de satisfacción entre los estudiantes que inician la carrera y aquellos que se encuentran cerca de su graduación.³² El 34% de los docentes ha considerado la posibilidad de abandonar la enseñanza. Los docentes entre los 31 y 40 años son los que han considerado con mayor frecuencia esta posibilidad. Los muy jóvenes y más viejos (56 años o más) son los que lo han considerado con menor frecuencia. Las regresiones logit que se presentan en el Cuadro 6.17 también destacan los siguientes patrones: 1) a mayor la edad del docente (EDAD) y su satisfacción con el contexto laboral (SATISF), y a mayor el porcentaje del ingreso familiar aportado por el maestro (APORTE), menor la probabilidad de que este desee abandonar la profesión; 2) los docentes que tienen un segundo trabajo (SECEMP), con mayor experiencia laboral (EXPERC), y que tienen mayores ingresos familiares (INGR_FAM) desean, con mayor probabilidad, abandonar la profesión; 3) los docentes masculinos (HOMBRE) tienen una mayor probabilidad de querer abandonar la profesión; 4) los ingresos personales de los maestros, sea por el trabajo que

³² Tomado como un todo, el índice de satisfacción con la profesión del docente en ejercicio se ubica en 3,75 en la escala de Likert.

Cuadro 6.17. Determinantes del deseo de abandonar la enseñanza (Modelos logit)*

Variable	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		(7)	
	B	Sign.	B	Sign.	B	Sign.	B	Sign.	B	Sign.	B	Sign.	B	Sign.
Constante	2,509	0,060	-0,266	0,975	4,888	0,000	5,184	0,000	0,068	0,994	4,619	0,000	5,093	0,000
SATISF	-1,280	0,000	-1,244	0,000	-1,236	0,000	-1,278	0,000	-1,280	0,000	-1,206	0,000	-1,258	0,000
SECEMP (1=si, 0=no)					0,531	0,008	0,443	0,029	0,426	0,039	0,487	0,111	0,525	0,033
INGR_FAM	0,000	0,002	0,000	0,002	0,000	0,012	0,000	0,011	0,000	0,007	0,000	0,019	0,000	0,011
APORTE	-0,008	0,026	-0,006	0,105	-0,008	0,024	-0,009	0,011	-0,009	0,017	-0,008	0,048	-0,009	0,028
EXPERC**	0,015	0,258	0,037	0,062	0,036	0,063	0,038	0,053	0,038	0,057	0,032	0,140	0,042	0,040
EDAD			-0,033	0,101	-0,034	0,090	-0,037	0,066	-0,033	0,102	-0,031	0,156	-0,039	0,061
HOMBRE (0=mujer)							0,590	0,038	0,568	0,047	0,469	0,144	0,422	0,153
EDUFIL***		0,062		0,126						0,268				
Secundaria incompleta	1,463	0,206	5,097	0,538					5,051	0,540				
Secundaria completa	2,073	0,062	5,533	0,504					5,294	0,520				
Univ. incompleta	1,472	0,183	4,898	0,554					4,753	0,564				
Univ. completa	1,639	0,141	5,121	0,536					4,903	0,552				
ING_TOT											0,000	0,868		
ING_ESCS													0,000	0,786
% "No" predichos	85,4		85,6		85,4		86,2		84,9		85,9		85,5	
% "Si" predichos	40,5		41,5		39,5		42,2		44,1		40,4		42,3	
Total predi- cho por modelo (%)	68,3		68,9		67,9		69,5		69,5		68,7		69,1	

* 1 = ha considerado abandonar la enseñanza; 0 = no lo ha considerado.

** Años de experiencia laboral como docente.

*** Variable omitida: postgrado.

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

realizan en escuelas (ING_ESCS) o en todas sus ocupaciones combinadas (ING_TOT) no afectan su deseo de abandonar la enseñanza (modelos 6 y 7, respectivamente); 5) el nivel educativo del docente (EDUFIL) no afecta su

deseo de permanecer o abandonar la enseñanza cuando la ecuación toma en cuenta su edad y sexo.

Los índices utilizados para medir la vocación de los estudiantes de educación y de los maestros no son comparables, ya que estos se basan en preguntas distintas y además tienen rangos distintos.³³ Sin embargo, teniendo en cuenta las tendencias dentro de cada grupo, y aprovechando la pregunta común referente a “si le agradaría que su hijo fuera maestro”, se observan claros patrones. El índice de vocación de los estudiantes que finalizan la carrera de educación es significativamente inferior a la de los estudiantes de primer año. Asimismo, entre los maestros en ejercicio, el índice de vocación disminuye entre los 20 y los 35 años y empieza de nuevo a subir paulatinamente a partir de los 41 años. Cabe destacar que estas cifras no coinciden con la percepción obtenida en las entrevistas en profundidad. Allí, los docentes de las generaciones más viejas perciben poca vocación entre los docentes más jóvenes. Es posible que ello se deba a las expectativas que los primeros tienen acerca de cómo debe expresarse la vocación en los últimos, esto es, en la práctica docente más que en el desarrollo conceptual.

Por otra parte, nótese cómo reaccionaron los estudiantes y maestros frente a la pregunta “¿Le agradaría que su hijo fuera maestro?” (Cuadro 6.18). Las respuestas afirmativas bajan significativamente entre el primer año de la carrera y el ejercicio docente. Durante la vida laboral del maestro, este deseo baja entre los 25 y los 40 años, y luego empieza a subir paulatinamente hasta el final de su carrera.

Se indagó acerca de cuán útiles encontraban los docentes las reuniones con padres de familia. En un rango del 0 (inútiles) a 3 (muy útiles), la respuesta promedio de los docentes fue de 2,70. Cabe destacar que este índice *baja* entre los 20 y los 35 años y luego *sube* de nuevo entre los 35 y los 50 años. No se ha formulado hipótesis alguna acerca de este patrón.

³³ Una de las preguntas incluidas en el cálculo del índice (“Si tiene o tuviese hijos o hijas, ¿le agradaría que uno de ellos fuera maestro?”) coincide. El índice de vocación de los maestros incluye una pregunta adicional: “Si tuviera que elegir una carrera hoy, ¿volvería a elegir la carrera docente? En el caso de los maestros, dos respuestas positivas suman 2, de allí un rango de 0 a 2. El índice de vocación de los estudiantes incluye dos preguntas adicionales: a) ¿Fue la carrera docente su opción preferida?; b) ¿Intentó ingresar a otras carreras antes de estudiar la carrera docente? En este caso, si todas las respuestas eran afirmativas, se asignó un puntaje de 3; si todas eran negativas, se dio un puntaje de 0. De allí el rango de 0 a 3.

Cuadro 6.18. Si tiene o tuviese hijos o hijas, ¿le agradaría que fueran maestros? (% de respuestas positivas)

	Sí		Stat. t	Signif.
Primer año de educación	0,814	Primer año vs. Finalizando	2,640	0,009
Finalizando carrera de educación	0,672	Finalizando vs. Docente en ejercicio	4,097	0,000
Docente en ejercicio	0,482	Primer año vs. Docente en ejercicio	9,616	0,000

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

Trayectoria laboral

De los docentes en ejercicio, la inmensa mayoría se inició como suplente, interino o como empleado de escuelas privadas. Los que entraron sin estos preámbulos al sistema de educación pública mencionaron haber tenido los contactos políticos necesarios para lograrlo. El ingreso a las escuelas del sector público en los últimos años se ha dado por concurso, donde la experiencia previa, sea como suplente o como maestro en una escuela privada, se toma en cuenta.

El segundo trabajo de los maestros de las escuelas privadas es, con contadas excepciones, en escuelas públicas. Las mejores condiciones laborales de estas últimas las constituyen en una meta laboral para los maestros. Los primeros cargos públicos se obtienen con frecuencia en escuelas ubicadas en localidades lejanas y áreas marginales de difícil acceso y con infraestructuras precarias. Con el tiempo, los maestros logran, por la vía de los traslados, migrar hacia escuelas ubicadas en entornos menos difíciles y localidades más cercanas a sus hogares.

Los incentivos en el entorno institucional de los maestros

A continuación se consideran los incentivos, la conducta y el desempeño de los docentes en el marco de las categorías institucionales donde laboran. Tal y como se indicó al comienzo, se estudiaron cinco tipos de escuelas: nacionales, estatales, municipales, privadas subvencionadas y privadas no subvencionadas.

Incentivos según tipo institucional

Clima disciplinario

La disciplina laboral aplicada en la escuela constituye un primer elemento que podría afectar la conducta laboral del docente. Tras indagar, en la encuesta aplicada a los maestros, sobre las exigencias impuestas en cuanto a puntualidad y sanciones aplicadas a la impuntualidad, se construyó un índice de disciplina de rango 0 (poca disciplina) a 4 (mucho disciplina). Todas las escuelas se caracterizan por tener un clima disciplinario laxo si se tiene en cuenta que la puntuación máxima es 4. La disciplina más estricta se encontró en las escuelas privadas no subvencionadas (1,66) y la mínima en las escuelas nacionales (1,18). Las escuelas estatales, municipales y privadas subvencionadas tienen un clima disciplinario intermedio.³⁴

De acuerdo con lo expresado en las entrevistas en profundidad con docentes y directores se evidencia lo siguiente: 1) las escuelas privadas religiosas (privadas subvencionadas) son percibidas por los directores y docentes como estrictas en el manejo tanto de la disciplina laboral como estudiantil; 2) quienes laboran en las escuelas religiosas indican que la religión se asocia con proyectos y filosofías de trabajo que favorecen la creación de un ambiente que potencia la entrega, la mística en el trabajo y la identidad con el plantel; 3) los directivos de las escuelas oficiales perciben la posibilidad del despido como última sanción en la escuela privada, lo que hace que los docentes que laboran simultáneamente en escuelas públicas y privadas cambien de actitud y se comporten de una manera distinta en uno u otro trabajo.

Muy relacionada con la apreciación del ambiente de trabajo se encuentra la calificación de los cursos de actualización recibidos, ya que se espera que la calidad y pertinencia de los mismos esté estrechamente relacionada con las capacidades y liderazgo pedagógico del director. Se encontró que la satisfacción con la calificación recibida es significativamente mayor en las escuelas privadas que en las oficiales.

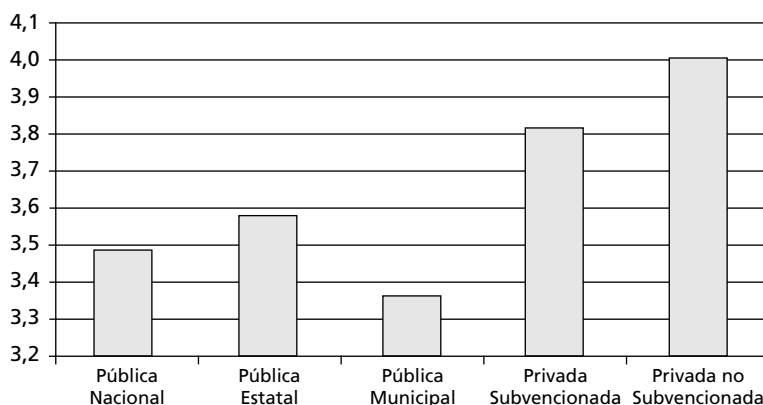
Hay poca relación –y en algunos casos una relación inversa– entre los niveles salariales y la apreciación del ambiente de trabajo. Los docentes de las escuelas municipales, quienes disfrutaban de los mejores salarios, son tam-

³⁴ No hay una diferencia estadísticamente significativa entre estas tres categorías de escuelas.

bién los que menos aprecian su ambiente de trabajo (Gráfico 6.4). Tampoco parece haber relación entre el nivel salarial y el grado en que los maestros se identifican con el ítem número 6 del Cuadro 6.19, a saber: “los maestros están tan agobiados por sus problemas salariales que no pueden desempeñar bien su trabajo”.

En las entrevistas, los docentes y directores afirmaron que el tener un segundo trabajo incrementa la sensación de agobio y por ende reduce el desempeño en el trabajo por las siguientes razones: 1) el tiempo de traslado entre un plantel y otro obliga a recortar el tiempo de clases o la hora de almuerzo; 2) el tiempo no alcanza para preparar las clases y brindar a los alumnos una atención personalizada; 3) el agotamiento que ello implica. Las cifras no se corresponden de manera clara con estas afirmaciones ya que las escuelas que tienen el mayor número de maestros con dos trabajos –las subvencionadas (40%) y las municipales (49%)– ofrecen respuestas contrarias en relación con la sensación de agobio.³⁵

Gráfico 6.4. Índice de apreciación del ambiente de trabajo



Nota: 1 = apreciación baja, 5 = apreciación alta.

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

³⁵ El 30 y el 28% de los maestros de las escuelas nacionales y estatales, respectivamente, tienen dos trabajos.

Cuadro 6.19. Ítem contenidos en índice de apreciación del ambiente de trabajo (escala de 1 a 5)

En esta escuela... (indique grado de acuerdo)	Nacional	Estatal	Municipal	Privada subv.	Privada no subv.	Total
Maestro con suficiente libertad pedagógica	3,92	3,90	3,68	4,09	4,50	3,98
Director solicita opinión de docentes	3,68	3,64	3,38	3,75	3,90	3,68
Se cuenta con apoyo de instancia superior	3,32	3,42	3,18	3,85	3,96	3,50
Director aporta para mejorar prácticas pedagógicas	2,59	2,58	2,64	2,59	2,39	2,57
Padres coinciden con maestros	3,67	3,80	3,60	4,03	4,06	3,81
Maestros agobiados por problemas salariales	3,20	2,91	2,61	2,50	2,37	2,86
Mucho conflicto en la escuela	2,61	2,46	2,55	2,04	1,87	2,38
Mucha injerencia política en la escuela	2,19	2,23	2,51	1,83	1,73	2,12
Director estimula y reconoce	3,51	3,67	3,27	3,74	4,01	3,64
Director es líder	3,43	3,53	3,28	3,55	3,91	3,52

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

Apreciación del contrato de trabajo

Se ha visto que los docentes de las escuelas más disciplinadas y peor pagados son también los que más aprecian su ambiente de trabajo, y viceversa. Cabe preguntarse, por lo tanto, sobre los aspectos que el docente considera realmente importantes en relación con su contrato de trabajo.

Todos los docentes coinciden en que la estabilidad laboral es el elemento más importante de su contrato laboral. Sigue en importancia la escala salarial para los docentes de las escuelas oficiales y privadas subvencionadas, y las condiciones de trabajo y las normas de ascenso y promoción para los docentes de las escuelas privadas no subvencionadas. Asimismo, los maestros de las escuelas oficiales valoran los sistemas de pensión y jubilación, mientras que los de las escuelas privadas dan mayor importancia a los sistemas de evaluación y calificación del mérito y al régimen disciplinario. Los

regímenes de permisos y licencias y el reconocimiento a las organizaciones sindicales son los elementos menos valorados por todos (Cuadro 6.20).

Lo anterior señala: 1) la presencia de un sistema competitivo (evaluación del mérito) asociado con normas de ascenso y la escala salarial, combinado con un sistema de sanciones (régimen disciplinario) en las escuelas privadas no subvencionadas; 2) un sistema más centrado en sueldos, beneficios y jubilaciones con base en un proceso normado de ascensos en las escuelas oficiales; y 3) una situación intermedia en las escuelas privadas subvencionadas.

Identidad del principal

Los docentes de las escuelas oficiales identifican al director y subdirector de su escuela como su superior inmediato, mientras que en las escuelas privadas subvencionadas, el coordinador —una figura intermedia entre el director y el maestro— fue la persona más mencionada. Los docentes de las escuelas privadas no subvencionadas reportan una situación mixta. La importancia del coordinador para el docente en las escuelas privadas sugiere una mayor

Cuadro 6.20. Apreciación del contrato (valor ponderado del ítem 0-1)

	Estabilidad laboral	Escala salarial	Dedicación, tamaño de clases	Normas de ascenso y promoción	Bonos y beneficios	Sistema de evaluación y calificación de méritos	Condiciones de jubilación	Régimen disciplinario	Duración de vacaciones	Reconocimiento de organizaciones sindicales	Régimen de permisos y licencias	Otro
Nacional	0,15	0,13	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,06	0,04	0,05	0,00
Estatad	0,14	0,12	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,06	0,05	0,05	0,00
Municipal	0,15	0,13	0,11	0,10	0,09	0,09	0,10	0,07	0,07	0,04	0,04	0,02
Priv. subv.	0,15	0,12	0,11	0,10	0,09	0,10	0,09	0,09	0,06	0,04	0,06	0,00
Priv. no subv.	0,15	0,11	0,13	0,10	0,09	0,10	0,07	0,10	0,06	0,04	0,05	0,00

Nota: Cada fila suma 1.

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

cercanía del principal subjetivo, el cual cumple un papel de carácter fundamentalmente pedagógico.

Se observa una mayor variedad de respuestas en la identificación de la “persona o instancia más importante en la toma de decisiones acerca de lo que se hace en la escuela” (Cuadro 6.21). Todos los docentes siguen viendo al director como la “persona o instancia más importante”. Sin embargo, también se mencionó con frecuencia a la dirección como colectivo (director con subdirector y coordinadores) en todas las escuelas menos en las privadas no subvencionadas. Una alta proporción de los docentes de las escuelas municipales mencionó a la instancia superior a la escuela (23,6%, dirección de educación del municipio), hecho que muestra la cercanía del máximo principal a la escuela. En contraste, los docentes de las escuelas nacionales y estatales mencionaron muy poco instancias superiores del sistema, y se refirieron más bien a los diversos actores del establecimiento escolar (padres y docentes, acompañados o no de la figura del director). Los docentes de las escuelas privadas subvencionadas mencionaron figuras religiosas y los de las privadas no subvencionadas a los dueños o administradores de sus planteles.

La instancia a la cual acuden los docentes para resolver asuntos de trabajo también varía entre las diversas instituciones (Cuadro 6.22). Los

Cuadro 6.21. Persona o instancia más importante en la toma de decisiones acerca de lo que se hace en la escuela (en porcentaje)

	Director	Subdirector	Coordinador	Dirección en colectivo	Director con padres y docentes	Religiosos	Comunidad, padres y docentes	Dueño, junta directiva	Instancia superior del sistema	Personal administrativo
Nacional	76,90	8,60		9,30	1,10	3,00		1,10		
Estatal	75,50	6,40	0,70	10,10	0,70	3,70		2,30	0,70	
Municipal	56,40	10,90		9,10				23,60		
Privada subv.	66,70	1,50	3,50	9,00		15,40	3,50	0,50		
Priv. no subv.	70,50	1,10	5,70	6,80				5,70	5,70	4,50

Nota: Las filas suman 100%.

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

Cuadro 6.22. Instancia a la que acude para resolver asuntos de trabajo (valor ponderado del ítem 0-1)

	Dir. escuela	Subdir. escuela	Dir. zona educativa	Sup. de sector	Coord. área	Repr. sindical	Asoc. padres	Propietario escuela	Secret. Ed. Estado	Dir. educ. municipio	Otro funcionario de región	Otro
Nacional	0,19	0,13	0,13	0,12	0,08	0,08	0,05	0,03	0,08	0,07	0,03	0,02
Estatal	0,19	0,12	0,08	0,12	0,09	0,08	0,05	0,03	0,12	0,06	0,03	0,02
Municipal	0,19	0,15	0,07	0,09	0,06	0,08	0,06	0,03	0,06	0,16	0,03	0,02
Priv. subv.	0,21	0,15	0,08	0,08	0,15	0,05	0,06	0,06	0,06	0,05	0,03	0,03
Priv. no subv.	0,19	0,14	0,08	0,08	0,13	0,05	0,07	0,08	0,06	0,05	0,02	0,03

Nota: Cada fila suma 1.

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

docentes de las escuelas privadas suelen acudir a actores internos: director, subdirector, coordinador. Los docentes de las escuelas oficiales reparten sus respuestas entre los actores internos e instancias externas tales como la Dirección de la Zona/Dirección de Educación del Estado/Dirección de Educación del Municipio, según el caso, así como el supervisor de sector o el representante sindical. Lo anterior refleja el poco poder del director (el cual es traspasado en el caso de asuntos importantes), y el carácter difuso del principal en las escuelas oficiales. Esto podría explicar la preferencia de los directores de las escuelas privadas por la contratación de maestros interinos en lugar de titulares descrita en la segunda sección de este capítulo.

Contrato informal y ciudadanía organizacional

La relación subjetiva del docente con la escuela, más allá de la norma escrita, constituye su contrato informal. Este puede consistir en un contrato que crea obligaciones y compromisos para el maestro que van más allá de la norma escrita, o por el contrario, un fuerte sentido de “derechos adquiridos” que trasciende el contrato formal de trabajo. Para el presente estudio se construyó un índice con base en 15 ítem en la escala de Likert, destinado a

medir la posición de los docentes en este *continuum*, siendo 5 el valor más alto referido a la asunción de compromisos más allá de la letra escrita, y 1 el sentimiento de “derechos adquiridos”.

El Gráfico 6.5 muestra que el contrato caracterizado por compromisos es significativamente mayor en las escuelas privadas que en las escuelas nacionales y estatales.

No hay una diferencia significativa entre las escuelas privadas. Visto como un todo, sin embargo, el grado de compromiso de los docentes es bastante alto, incluso en las escuelas oficiales, lo cual sugiere que allí el malestar de los maestros con su ambiente de trabajo y lo difuso del principal tiene un efecto limitado sobre el compromiso de los docentes con su lugar de trabajo.

El índice de ciudadanía organizacional, que tiene un rango de 1 a 5, muestra un patrón levemente distinto. Al igual que en el caso anterior, las escuelas privadas no subvencionadas exhiben la puntuación más alta y las escuelas nacionales la más baja. En este caso, sin embargo, las escuelas privadas subvencionadas muestran un menor índice de ciudadanía que las no subvencionadas, y las estatales un mayor índice que las nacionales.

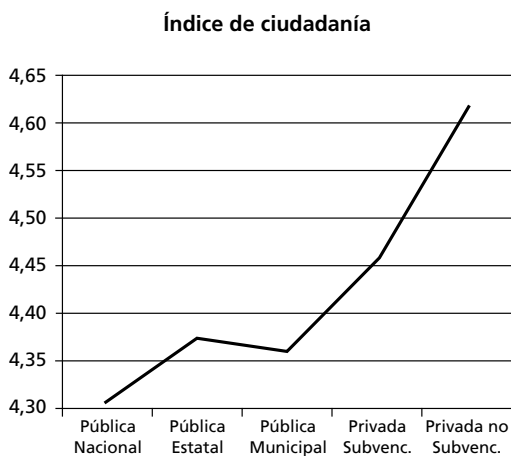
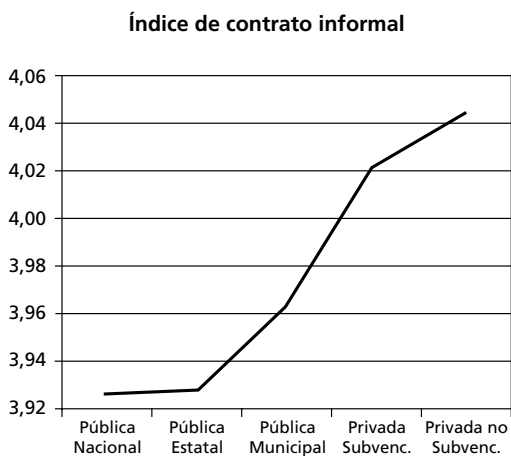
Motivación y sentido de desarrollo y bienestar

Cabe preguntarse si la relación del docente con su lugar de trabajo afecta su vínculo afectivo con su propia profesión. Se encontró que las escuelas privadas y municipales superan a las nacionales y estatales en el índice de vocación, lo cual indica que el patrón de motivación se relaciona con la ciudadanía organizacional (excepto en el caso de los docentes municipales) y el contrato informal. Asimismo se encontró que las escuelas privadas superan de manera amplia y significativa a las oficiales en el índice de satisfacción con la profesión.

Desempeño de los docentes por tipo institucional

Queda por establecer si los incentivos asociados con las distintas categorías institucionales afectan el desempeño de los docentes. El desempeño –o el cambio en el desempeño– de los alumnos en el aula es el mejor indicador del desempeño del maestro, pero desafortunadamente no se cuenta con este tipo de información en Venezuela. Por ello, aquí se aproximó el tema del desempeño como sigue:

Gráfico 6.5. Contrato informal y ciudadanía organizacional



Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

- *Desempeño pedagógico:* 1) autoevaluación de los docentes con base en las preguntas “¿Cómo calificaría su propio desempeño? ¿Cómo lo calificaría su director?”; 2) evaluación de pares (“Califique el desempeño de la generalidad de los maestros de esta escuela”);

- 3) otros indicadores tales como las expectativas de éxito de los alumnos, actitud hacia los padres y disciplina de los alumnos.
- *Desempeño como trabajador*: Proporción de docentes en situación no regular en las escuelas (reposos, orden de la zona, licencia sindical, etc.).
 - *Índice de desempeño* (empowerment): Construido con base en un conjunto de 28 ítem, según la literatura sobre desempeño, con la presencia de maestros efectivos, pues mide la apreciación que cada maestro tiene respecto a la efectividad de su trabajo pedagógico, además del nivel de autonomía que el docente ha desarrollado para usar estrategias educativas adecuadas. En lo sucesivo, este índice será denominado “índice de desempeño”, a sabiendas de que se trata en efecto de un complejo actitudinal asociado a aquel, más que una observación directa del desempeño de los maestros.

Desempeño pedagógico

Los docentes de las escuelas privadas no subvencionadas fueron los que se autoevaluaron mejor y los de las municipales peor. Sin embargo, como conjunto, los docentes se evaluaron muy bien (promedio de 3,98 en escala de 1 a 5), siendo la menor puntuación 3,81 (docentes municipales).

En la evaluación de pares se observó el siguiente patrón: 1) los docentes de las escuelas privadas no subvencionadas les dieron una muy alta calificación a sus pares, que a su vez era igual a la propia; 2) los docentes de las escuelas nacionales y municipales les dieron la peor calificación a sus pares; 3) tanto los docentes de las escuelas oficiales como los de las privadas subvencionadas otorgaron una menor puntuación a sus pares que a ellos mismos.

Las expectativas de éxito de los alumnos son siempre más altas entre los docentes de las escuelas privadas que entre los de las oficiales. La diferencia entre los dos grupos se va agudizando cuando se pasa de las expectativas relacionadas con la meta de que los alumnos terminen la primaria a las ligadas con la meta de que los alumnos terminen la secundaria. Estas diferencias podrían tener que ver con el desempeño del docente y de las escuelas como un todo, pero también podrían estar afectadas por la clase social de los alumnos, los cuales son, en promedio, más pobres en las escuelas oficiales que en las privadas, aun cuando muchos de los planteles particulares visitados también atienden niños de sectores populares.

Como un todo, los maestros no enfrentan mayores problemas de disciplina en sus clases, y no se observan diferencias estadísticamente significativas entre las distintas categorías. En lo relativo a la actitud hacia los padres, los docentes de las escuelas privadas no subvencionadas son los que más valoran las reuniones con los padres como medio para mejorar su propio proceso de trabajo. Los docentes de las escuelas municipales, justamente el grupo donde hay más maestros con dos trabajos, son los que menos las valoran.

Desempeño como trabajador

Los mayores problemas que se enfrentan en el sistema educativo venezolano son los relacionados con la disciplina laboral de los docentes, que a la vez se asocian con la ingobernabilidad. En la segunda sección de este capítulo se presentaron algunas de las principales causas del problema: 1) un régimen disciplinario cuya aplicación resulta demasiado compleja y por ende inoperante; 2) la falta de poder de los directores para sancionar a los docentes que no cumplen con su trabajo; y 3) la facilidad con que los docentes pueden conseguir reposos médicos, muchas veces de carácter fraudulento.³⁶ A esto se pueden agregar otros elementos relacionados con las conquistas sindicales: 1) la profesionalización sindical, que consiste en el otorgamiento de licencias sindicales pagadas por las administraciones escolares a los miembros de los sindicatos; 2) la presencia de cláusulas en los contratos colectivos relacionadas con el otorgamiento de “permisos” de diversa índole, tiempo para estudios, permiso para salir de las aulas y realizar sólo trabajos “administrativos” de haber alguna justificación médica (por ejemplo, la llamada Cláusula 95 del contrato colectivo nacional), que según la información provista por los entrevistados se otorgan con excesiva liberalidad. Estos elementos generan entre los docentes conductas de “captación de rentas” (*rent-seeking*), lo cual consiste en la inversión de tiempo y recursos en la realización de las

³⁶ Por ejemplo, en el sistema nacional de administración escolar el único organismo autorizado para otorgar permisos médicos es el IPASME, y no hay mecanismos previstos en la norma para revisar las decisiones tomadas por los médicos de dicho organismo. Por lo tanto, cuando un director sospecha o sabe que un permiso es fraudulento, no puede hacer nada para corregir la situación. Esto ha generado la figura del “reposero”, un individuo que obtiene reposos recurrentes sin fundamento en complicidad con algún médico.

diligencias necesarias para obtener tales beneficios con motivos distintos al espíritu de la ley.

Otro factor que afecta la disciplina laboral es la lentitud con que el sistema resuelve asuntos relacionados con la jubilación del personal docente, y con su traslado entre instancias y lugares de trabajo. Lo primero ha generado la figura del “prejubilado”,³⁷ y lo segundo las figuras del docente “a la orden de la zona” y en “comisión de servicio”. En la segunda sección de este capítulo se vio que ante la imposibilidad de despedir a un docente, los directores a veces recurren a la figura de poner a un docente particularmente problemático “a la orden de la zona”, situación que según las personas entrevistadas constituye un premio en vez de un castigo, porque equivale al otorgamiento de unas vacaciones pagadas. La comisión de servicio no es, en principio, una figura problemática, pues sólo significa que un docente que sigue cobrando por un determinado plantel sale a prestar servicio en otro lugar de la administración pública. El problema radica en que a estos docentes con frecuencia se les pierde la pista, sobre todo en el sistema nacional de administración escolar.

El Cuadro 6.23 presenta la información obtenida en las escuelas visitadas sobre el estatus laboral de su nómina de docentes de aula y especialistas. Nótese la mayor incidencia de docentes de dependencia nacional en situación irregular, la importante proporción de docentes sujetos a la Cláusula 95, y el hecho de que ninguna escuela privada reportó docentes en situación de permiso.

La información anterior se cotejó con la base de datos Ministerio de Educación-SISE (1996-1997) donde se registran los docentes en situación especial por sistema de administración escolar. El Cuadro 6.24 muestra que el porcentaje de docentes de aula que según el SISE se encuentra en situación especial es similar, aunque algo menor al reportado por los directores de las escuelas nacionales y estatales visitadas, y significativamente mayor al de las municipales y privadas subvencionadas, donde parece haberse regis-

³⁷ Según el contrato colectivo nacional, todo docente que cumple con 25 años de servicio tiene derecho a la jubilación con el 85% de su sueldo. El porcentaje de la jubilación sube anualmente hasta los 30 años de servicio donde la jubilación alcanza el 100% del sueldo. Dada la lentitud del proceso de jubilación, el docente introduce sus papeles para la jubilación al cumplir los 25 años de servicio, deja de asistir a su lugar de trabajo, a veces con algún permiso médico, y espera que se le acumulen años de servicio mientras le sale la jubilación.

Cuadro 6.23. Docentes de aula y docentes especialistas de 1ra y 2da etapa de educación básica en situación especial (en porcentaje)

		Activo	Cláusula 95 o equivalente	Comisión de servicio	Reposo	Proceso de incapacitación	Orden de la zona	Año sabático	Prejubilado	No asiste	En proceso de renuncia
Nacional	N=526	80,42	9,13	2,66	4,94	1,14	0,19		0,95	0,38	0,19
Estatal	N=553	87,88	4,7	2,35	3,8	0,72		0,18	0,18	0,18	
Municipal	N=105	98,1		0,95				0,95			
Privada subv.	N=71	100									
Privada no subv.	N=49	100									

Fuente: Entrevistas a directores, Proyecto BID-Maestros.

trado un problema de suministro de información. El cuadro muestra que: 1) los sistemas oficiales de administración de personal presentan una alta incidencia de maestros en situación irregular, mientras que en las escuelas privadas no subvencionadas las situaciones irregulares constituyen raras excepciones, y que la incidencia de irregularidad en las escuelas privadas subvencionadas es muy baja pero significativamente superior a la de las escuelas privadas no subvencionadas; 2) el problema es mucho más agudo entre el personal directivo que entre los docentes de aula en todos los sistemas, pero particularmente el sector oficial; 3) los reposos médicos y la Cláusula 95 configuran el grueso de las personas que se encuentran en situación irregular; y 4) las licencias sindicales representan el 9% del personal en situación irregular y el 3% de la fuerza de trabajo activa de docentes en el sector público.

Las entrevistas en profundidad con los directores de escuela confirman la información cuantitativa: los docentes de las escuelas privadas son más puntuales y cumplen más con su trabajo que los de las escuelas públicas; la crisis de inasistencia y el fenómeno del “reposero” se presentan en todos los sistemas oficiales. Se han realizado importantes esfuerzos en algunos sistemas por “poner la casa en orden”. Los representantes de una administración municipal que se dieron a la tarea de normar el régimen dis-

Cuadro 6.24. Docentes en situación especial por tipo institucional

	Abandono de cargo	Sabático	Cláusula 95	Comisión de servicio	Proceso de incapacidad	Proceso de jubilación	Licencia sindical	Permiso especial	Reposo médico	Total sit. esp.	Total docentes activos	Sit. esp/activos (%)	
Estatal	Directivos**	113	160	679	797	981	1.619	794	176	1.731	7.050	4.208	167,54
	Docente de aula*	87	144	626	704	782	1.428	671	176	1.589	6.207	42.293	14,68
	Otros docentes	159	190	992	1.110	1.248	2.146	1.175	271	2.231	9.522	16.009	59,48
	Estatal total	359	494	2.297	2.611	3.011	5.193	2.640	623	5.551	22.779	62.510	36,44
Municipal	Directivos	4	2	58	24	16	62	88	21	105	380	257	147,86
	Docente de aula	3	3	41	21	14	48	60	15	81	286	2.175	13,15
	Otros docentes	11	3	83	38	23	95	132	21	151	557	692	80,49
	Municip. total	18	8	182	83	53	205	280	57	337	1.223	3.124	39,15
Nacional	Directivos	450	600	6.465	1.751	2.353	1.800	1.613	486	4.533	20.051	14.850	135,02
	Docente de aula	150	189	2.746	569	978	830	325	152	2.197	8.136	69.120	11,77
	Otros docentes	516	678	7.267	2.058	2.480	2.021	1.829	582	5.183	22.614	76.843	29,43
	Nacional total	1.116	1.467	16.478	4.378	5.811	4.651	3.767	1.220	11.913	50.801	160.813	31,59
Privada no subvencionada	Directivos	2	4	9	4	4	1	17	16	68	125	6.113	2,04
	Docente de aula	2	2	8	0	5	1	12	10	30	70	17.742	0,39
	Otros docentes	0	12	27	3	6	1	23	40	73	185	33.716	0,55
	Priv. no subv. tot.	4	18	44	7	15	3	52	66	171	380	57.571	0,66
Privada subvencionada	Directivos	5	19	30	11	53	44	9	16	95	282	1.564	18,03
	Docente de aula	3	12	9	2	20	25	5	7	54	137	5.052	2,71
	Otros docentes	6	25	37	14	62	55	9	30	129	367	8.343	4,40
	Priv. subv. total	14	56	76	27	135	124	23	53	278	786	14.959	5,25
Total	1.511	2.043	19.077	7.106	9.025	10.176	6.762	2.019	18.250	75.969	298.977	25,41	

* Docente de aula de primera y segunda etapas de educación básica.

** Incluye directores, subdirectores y coordinadores.

Fuente: Ministerio de Educación-SISE, 1996-1997.

ciplinario y aplicarlo reportaron haber convulsionado al personal docente de esa entidad que, frente a tal acción, empezó a asistir puntualmente a su trabajo de manera inmediata. Otra gobernación, donde se aplicó una auditoría de personal, reportó que el haber identificado a los reposeros re-

gulares, detonó una avalancha de renuncias y mayor disciplina laboral entre el resto del personal. Aparentemente, los sistemas de sanción y disciplina, por muy complicados y legalmente frágiles que sean, funcionan cuando se aplican al convertirse en señales de que el cumplimiento es una conducta esperada y exigida.

Índice de desempeño (empowerment)

Los docentes de las escuelas nacionales (3,95) y municipales (3,9) muestran la menor puntuación en este índice, y las escuelas privadas no subvencionadas la mayor (4,24).³⁸ Este patrón concuerda con el correspondiente al índice de apreciación del ambiente de trabajo, lo cual sugiere que este último, asociado con un tipo institucional específico, afecta el desempeño de los maestros. Cabe destacar, sin embargo, que el índice de desempeño es alto en todas las escuelas, sea cual fuere su dependencia.

Se corrió una regresión con el fin de conocer el impacto del tipo institucional sobre el índice de desempeño, controlando por atributos personales del docente y la clase social del alumnado. La ecuación (Modelo 1 del Cuadro 6.25) sólo explica el 8% de la variación en el índice, lo cual sugiere que el tipo institucional como tal tiene poco impacto en la efectividad del maestro. Seguidamente se corrieron dos ecuaciones en las que se consideró el impacto de la satisfacción (Modelo 2) con la profesión y la apreciación del ambiente de trabajo (Modelo 3).

Como puede observarse en el cuadro, estas ecuaciones tienen un poder explicativo mucho mayor. El alto poder explicativo del índice de apreciación del ambiente de trabajo, así como las importantes diferencias observadas entre tipos institucionales en relación con este índice, sugieren que el impacto de los tipos institucionales sobre el conjunto de actitudes asociadas a la docencia efectiva medidas por el índice de desempeño se genera, indirectamente, a través de factores como este. La importancia del índice de satisfacción con la profesión indica que el ánimo del docente también juega un papel fundamental en su desempeño.

³⁸ Las diferencias son estadísticamente significativas al 0,10. El índice de desempeño tiene un rango de 1 a 5.

Cuadro 6.25. Determinantes del índice de desempeño (*empowerment*)

	(1) R2 Ajustado: 0,084		(2) R2 Ajustado: 0,437		(3) R2 Ajustado: 0,465	
	B	Sign.	B	Sign.	B	Sign.
Constante	3,983	0,000	2,292	0,000	2,253	0,000
Índice de satisfacción			0,498	0,000		
Índice de apreciación del ambiente de trabajo					0,438	0,000
Tipo institucional:*						
Escuela estatal	-4,61E-02	0,660				
Escuela nacional	-0,137	0,200				
Escuela municipal	-0,212	0,115				
Esc. priv. subvencionada	2,33E-03	0,981				
Experiencia laboral	0,00686	0,120	8,15E-03	0,027	2,63E-03	0,441
Clase social de alumnado**	2,78E-02	0,398	-8,86E-03	0,723	1,96E-02	0,393
Edad del docente	-4,75E-03	0,280	-5,95E-03	0,121	1,11E-03	0,751
Índice de vocación	0,129	0,000	3,83E-02	0,098	0,0451	0,032
Índice de nivel socioeconómico	-0,02202	0,071	-1,69E-02	0,105	-0,01166	0,231
Nivel educativo del docente:***						
Secundaria incompleta	0,396	0,048	0,271	0,086	0,138	0,413
TSU completa e incompleta	0,171	0,145	0,197	0,066	0,172	0,068
Univ. o pedagógico incompleto	0,09348	0,334	0,118	0,195	0,06742	0,402
Univ. o pedagógico completo	5,86E-02	0,543	0,17	0,060	0,07072	0,368
Postgrado completo e incompleto	0,08256	0,426	0,187	0,049	0,105	0,212
Sueldo mensual en escuela	2,05E-07	0,668	-5,25E-07	0,193	-3,602E-08	0,923

* Variable omitida: escuela privada no subvencionada.

** 1 = clase baja, 5 = clase alta.

*** Variable de nivel educativo omitida: secundaria completa.

Nota: **Negrita**: diferencia significativa al 0,05; *italica*: diferencia significativa al 0,10.

Fuente: Encuesta BID-Maestros, 1999.

Caracterización del tipo institucional

Dadas las diferencias observadas en el comportamiento de los diversos índices analizados entre las categorías institucionales estudiadas, se trató de mo-

delar una caracterización de los tipos institucionales en términos de dichos índices. La aplicación de análisis discriminante y regresiones logit multinomiales no arrojaron patrones claros que distingan claramente las cinco categorías institucionales estudiadas, posiblemente por las similitudes presentes entre las escuelas oficiales, por un lado, y las privadas, por el otro. Es así como se creó una nueva variable dependiente de carácter dicotómico, donde se dividió la muestra de escuelas entre las oficiales y las privadas, para la realización del análisis. El Cuadro 6.26 muestra los resultados obtenidos.

Al considerar conjuntamente los diversos índices se observa lo siguiente: 1) no hay diferencias entre las escuelas en cuanto al clima disciplinario y el contrato informal; 2) cuando la solución de los problemas se encuentra fuera del plantel, y a menor clase social del alumno, menor la probabilidad de que se trate de un plantel privado; 3) el coeficiente de hacinamiento en el hogar (el mejor indicador de perfil socioeconómico encontrado) es negativo, lo cual sugiere que a mayor pobreza del docente menor la probabilidad de trabajar en un plantel privado (no siendo este coeficiente altamente significativo); 4) cuando el coordinador es el superior inmediato, mayor la probabilidad de que se trate de una escuela privada; 5) a mayor satisfacción con la profesión, mayor probabilidad de estar en un plantel privado; 6) el índice de ciudadanía organizacional se vuelve significativo cuando no se controla por la variable de satisfacción con la profesión.

Conclusiones

Características generales de maestros y estudiantes

En comparación con otros estudiantes universitarios, los estudiantes de educación integral se caracterizan por ser de mayor edad, de sexo femenino, casados, con hijos y familias propias ya constituidas, trabajadores activos (generalmente de la educación), y provenientes de familias más pobres y menos educadas.

Los maestros en ejercicio configuran una población fundamentalmente femenina con características socioeducativas y socioeconómicas similares a las de los estudiantes universitarios que cursan esa especialidad. En términos demográficos, esta población ha venido envejeciendo en las últimas décadas, de manera que en la actualidad el grueso se ubica entre los 36 y los 45 años de edad. Su nivel educativo también ha venido aumentando, particu-

Cuadro 6.26. Caracterización de escuelas públicas y privadas. Regresión logit (pública = 0, privada = 1)

Variable	1		2	
	B	Sig	B	Sig
Constante	-5,5088	0,0047	-4,1717	0,0008
Índice de clima disciplinario (DISCIP)	0,0846	0,5598	0,0575	0,5974
Solución a problemas de trabajo se ubica fuera del plantel (SOLFUERA)	-0,0583	0,0000	-0,0666	0,0000
Índice de contrato informal (CONTIN)	0,5788	0,2354	0,3067	0,3414
Índice de ciudadanía organizacional (CIUDOR)	0,1585	0,4591	0,2483	0,0739
Superior inmediato (SUPINM)*		0,0000		
Varios principales dentro de la escuela	0,2973	0,6008		
Principal(es) fuera de la escuela	-3,9967	0,7093		
Coordinador	3,4731	0,0000		
Índice de satisfacción con la profesión (SATISF)	1,7185	0,0000		
Hacinamiento en el hogar (número de miembros por cuarto de dormir)	-0,2705	0,2553		
Perfil socioeconómico de alumnos**				0,0000
Clase obrera			2,3169	0,0000
Clase media baja			-1,0068	0,3394
Clase media			3,5795	0,0000
Clase media alta			10,2017	0,2243
% "No" predichos	93,17		90,45	
% "Sí" predichos	65,49		64,35	
Total predicho por modelo	84,70		83,14	

* Variable omitida: director o subdirector.

** Variable omitida: clase baja.

larmente entre las mujeres, quienes realizan estudios durante su ejercicio profesional.

Carrera del maestro

Muchos maestros y estudiantes de educación ingresaron a la carrera docente por la vía de suplencias realizadas por casualidad. Con frecuencia los es-

tudiantes de educación ya son maestros en ejercicio. Entre los motivos por los que los estudiantes y maestros decidieron dedicarse a esta profesión se encuentran tanto los vocacionales (fuerte presencia) como la necesidad y deseo de superación económica y social.

Hoy por hoy, quienes optan por estudiar educación se caracterizan por una situación personal marcada por fuertes limitaciones económicas y socioculturales. En opinión de muchos maestros en ejercicio, este perfil contrasta con el de quienes optaban por la carrera docente hace tres décadas.

Los estándares de admisión a la carrera de educación son bajos. Los estudiantes tienen un perfil académico inferior en comparación con los que siguen otras disciplinas, pese a que la demanda por la carrera de educación supera la oferta. Quienes se inscriben en la carrera suelen terminarla, aun cuando su intención inicial hubiese sido migrar a otra. La satisfacción con la formación recibida disminuye a medida que los estudiantes avanzan en la carrera. Existe inconformidad con los planes de estudio, así como la convicción de que los profesores universitarios no están en condiciones de transmitir las artes de la enseñanza en aula.

La gran mayoría de los estudiantes del último año de educación expresa intenciones de ejercer la profesión. Entre los docentes, la gran mayoría inicia su ejercicio como suplentes, interinos o empleados de empresas privadas. Dadas las mejores condiciones laborales de las escuelas oficiales, estos luego buscan migrar hacia ellas. Hasta hace aproximadamente 15 años, los contactos políticos eran ampliamente utilizados para obtener el primer cargo público. Hoy en día se utiliza más el mecanismo del concurso. Los primeros cargos públicos se obtienen en escuelas radicadas en localidades lejanas o en áreas marginales. Con el tiempo, los maestros van obteniendo, por la vía de la antigüedad y el traslado, su ubicación en escuelas más cercanas y de más fácil acceso.

Los maestros experimentan bajas tasas de desempleo y altas tasas de participación laboral comparadas con el resto de la fuerza laboral femenina en las edades económicamente productivas. También se retiran más temprano que los otros profesionales del trabajo activo.

Comparadas con las otras profesionales ocupadas, las maestras muestran la mayor tasa de unión matrimonial, hecho que sugiere que la labor de maestra les permite combinar el trabajo con la atención a la familia y el hogar.

Tanto entre los hombres como entre las mujeres, el trabajo en una escuela representa alrededor del 50% de su ingreso familiar. Un tercio de las

maestras tiene un segundo trabajo, mientras que dos tercios de los hombres maestros trabajan en al menos dos lugares. Esto, combinado con la estabilidad laboral del docente, sugiere que el sueldo de las maestras constituye a la vez un ingreso complementario y un seguro económico para sus familias.

Los ingresos mensuales de los maestros son inferiores a los de sus homólogos profesionales, pero sus horas trabajadas también lo son. Los resultados de ecuaciones salariales muestran que manteniendo fijas las horas trabajadas, la edad, la escolaridad y el sexo, los docentes ganan igual que los demás profesionales del país. Sus tasas de retorno privadas a la inversión en educación también son superiores a las del promedio de la población.

Pese a las evidentes ventajas económicas y laborales de la profesión, las expectativas que los estudiantes tienen acerca de su vida profesional son mayores en diversos aspectos con respecto a la realidad experimentada: sueldo adecuado, reconocimiento a sus logros, apoyo de los padres de sus alumnos, y oportunidad para desarrollar otras actividades, entre otros. Sólo la dimensión de estabilidad laboral supera la relativa a las expectativas de los estudiantes.

Aproximadamente un 34% de los maestros ha considerado alguna vez abandonar la enseñanza. Los muy jóvenes y los más viejos son los menos dispuestos a hacerlo. Los más dispuestos tienen entre 31 y 40 años de edad, esto es, las edades asociadas con una alta productividad laboral.

Instituciones, incentivos y desempeño

En Venezuela hay tres categorías institucionales en el sector educativo oficial: el sistema de escuelas nacionales, los sistemas de escuelas estatales y algunos sistemas de escuelas municipales. Las escuelas privadas se dividen en dos categorías: subvencionadas y no subvencionadas.

Sistemas de ingreso y ascenso. Los sistemas de ingreso y ascenso son similares en los tres sistemas oficiales. Según todos los criterios aplicados, se favorecen las credenciales más que las competencias de los concursantes. En la dimensión informal, los sistemas se diferencian en cuanto a la presencia de prácticas clientelistas derivadas de diferencias culturales entre los sistemas. En contraste con el sector oficial, en las escuelas privadas el director cumple un papel central en la selección de los docentes.

Salarios y beneficios. Los sistemas municipales tienen escalas salariales y beneficios más atractivos que el resto de las dependencias oficiales. Las escuelas privadas subvencionadas ofrecen las peores condiciones laborales.

Régimen disciplinario. En el sistema de incentivos que funciona en el sector educativo de dependencias oficiales, los mecanismos de control formales no funcionan. En su lugar los directivos y los funcionarios de las instancias de administración del sistema han creado un cuerpo de mecanismos informales que cumplen con su objetivo de facilitar el control del sistema.

La regulación excesiva del régimen laboral del sector es uno de los factores determinantes de la falta de eficiencia del sistema y de la confusión en las reglas del juego, no sólo porque pueden prestarse a equívocos o generar dudas en torno a ciertos temas sino que, debido a la multiplicidad de rutas de actuación que compiten entre sí, se prestan para manejos arbitrarios y fraudulentos. El excesivo detalle con el que se diseñan los instrumentos normativos también resta espacio para que sean los actores directamente involucrados quienes precisen las fórmulas de interacción y las reglas del juego aplicables, en un marco básico común de carácter rector y general.

La forma en que está concebido este régimen, y la instrumentación que ha tenido hasta el momento, perturba la gobernabilidad en los planteles. Esto ha sido reconocido tanto por los directores entrevistados en las escuelas de todas las dependencias, como por los funcionarios de las instancias de administración del sistema educativo. Uno de los elementos perturbadores de la gobernabilidad es la excesiva estabilidad del profesional de la docencia. En este sentido, las administraciones municipales y estatales, y los directores de las escuelas, han desarrollado mecanismos informales para minimizar el problema de gobernabilidad.

En los planteles privados la situación asociada a la disciplina laboral es totalmente diferente por tres razones: 1) la capacidad del plantel para contratar y despedir a su personal, que en la mayoría de los casos está bajo la competencia del director del plantel; 2) la presencia de actividades de evaluación y seguimiento del docente, consecuencia del propio poder del director.

Incentivos percibidos por los docentes. Si bien los maestros municipales son los que devengan los mejores sueldos y quienes tienen, entre las escuelas oficiales, una identificación más precisa de su máximo principal,³⁹ son al

³⁹ Las administraciones de educación en los municipios, al tener muy pocas escuelas a su cargo, están desde hace algunos años muy pendientes de la disciplina laboral de sus docentes. En el municipio Baruta, por ejemplo, la creación de un sindicato único ha ayudado en este proceso; allí los líderes sindicales trabajan en estrecha colaboración con las autoridades educativas en el mantenimiento de la disciplina laboral. En el municipio Valencia se han venido normando y operando los procedimientos disciplinarios.

mismo tiempo quienes menos aprecian su ambiente de trabajo y quienes obtienen el peor puntaje en todos los indicadores de desempeño. Los maestros de las escuelas privadas no subvencionadas se caracterizan por contar con un máximo principal definido y ubicado dentro del plantel, sueldos por debajo del promedio, climas disciplinarios estrictos, y a su vez presentan los índices más altos de ciudadanía, compromiso (contrato informal), vocación, aprecio por el ambiente de trabajo, satisfacción con la profesión, y desempeño en general. Las escuelas nacionales y estatales tienen principales máximos más difusos, baja disciplina organizacional, sueldos intermedios, menor apreciación del ambiente de trabajo, una actitud contractual de derechos adquiridos, e índices bajos de ciudadanía y vocación; en lo relativo a los indicadores de desempeño, sus maestros se encuentran en el rango medio bajo. En las escuelas privadas subvencionadas, los indicadores expuestos muestran un desempeño mediano en el marco de una disciplina organizacional y apreciación del ambiente de trabajo medio-alto, sueldos bajos, un principal bien definido ubicado dentro del plantel, y niveles elevados de compromiso, ciudadanía y vocación.

Incentivos para los maestros en América Latina: comparaciones entre países

Emiliana Vegas
Juan Carlos Navarro¹

Este volumen de estudios de caso se ha centrado en el análisis de los efectos de diferentes entornos institucionales en las características y comportamiento de los maestros. El “entorno institucional” (tipo institucional, cuando se lo menciona como variable de análisis) ha sido utilizado a lo largo de este libro como un concepto síntesis para describir un conjunto complejo de incentivos que encuentran los maestros en su trabajo como resultado de las diferentes características organizacionales de las escuelas donde se desempeñan, así como el impulso que reciben para que adopten ciertas prácticas en función de la forma en que sus carreras y contratos se encuentran diseñados. En este capítulo se sigue la misma lógica pero va un paso más allá al introducir comparaciones explícitas entre los diversos países.

En esta investigación, la variación en los incentivos que los maestros encuentran se observó mediante la inclusión de diversos países y, dentro de cada país, de diferentes tipos de escuelas, en algunos casos públicas y privadas, en otros administradas por distintos niveles de gobierno (nacional, estatal o local). En las páginas que siguen se hace un intento por analizar, primero, hasta qué punto las escuelas públicas y privadas difieren en cuanto a las características del profesorado asociadas con una formación efectiva y en cuanto a los incentivos institucionales que afectan a los docentes, y segundo, hasta qué punto estas diferencias público-privadas en las características del profesorado y los incentivos institucionales se pueden explicar a

¹ Emiliana Vegas es economista de educación en el Banco Mundial.

partir de las variaciones en la estructura de toma de decisiones en esos planteles.

Al abordar los temas mencionados, este último capítulo se conecta con las dos reformas educativas más debatidas en América Latina en los últimos tiempos: la financiación pública de la provisión privada de educación (Wolff, González y Navarro, 2002), así como los temas relacionados de gestión, efectividad de los planteles y capacidad de competir, y la descentralización y autonomía de las escuelas. De cualquier modo, si bien es cierto que se considera útil tener en cuenta tal conexión a medida que se avanza en el análisis, también es importante recordarle al lector que los maestros siguen siendo el principal foco de atención, y en particular el punto de si es posible observar que algunos incentivos—denominados “públicos” o “privados” según el tipo institucional, en aras de la simplicidad— son más conducentes a una mejor enseñanza que otras. En otras palabras, no se trata aquí de proclamar la superioridad de un tipo de escuela sobre otro, sino más bien de documentar que esos incentivos son en realidad diversos y que pueden marcar la diferencia en las escuelas, y de abrir la “caja negra” de la organización de las escuelas con el fin de aislar algunas de sus características definitorias, esto es, aquellas relacionadas con una mejor enseñanza.

En concordancia con lo que ha sido el motor de investigación de este libro, este capítulo se basa en lo fundamental, aunque no exclusivamente, en la teoría principal-agente como fuente de hipótesis e interpretación.²

Antecedentes y contexto

La autoridad sobre los incentivos que se dan a los maestros en la región

Todos los análisis usan datos sobre maestros de primaria en Chile, Argentina, Perú, la República Dominicana y Venezuela. En este capítulo se resumen las características relevantes a la estructura de toma de decisiones en los sistemas educativos públicos y privados de estos países referidas a las carreras e incentivos de los docentes.

² Véase el Capítulo 1 para una discusión más detallada sobre la aplicación del marco principal-agente para el caso de la educación.

Sistemas educativos públicos

En los cinco países que hacen parte del conjunto de datos, el gobierno nacional tiene la autoridad formal en el diseño de políticas educativas generales, particularmente en lo que tiene que ver con el establecimiento del programa de estudio, los requisitos mínimos para ser maestro, el año académico y los horarios escolares, y el sistema de evaluación. En Chile, la República Dominicana y Perú, la legislación que afecta a la profesión del magisterio se formula a nivel nacional. En cambio en Argentina y Venezuela, los gobiernos provinciales y estatales, respectivamente, son responsables por establecer el marco legal de la profesión docente en sus jurisdicciones.

La autoridad en cuanto a la administración de la escuela, y por lo tanto sobre la contratación y despido de maestros, también varía de un país a otro. Argentina y Chile son los únicos países incluidos en el estudio donde el gobierno nacional ya no es responsable por la administración de las escuelas públicas. En Argentina, desde 1978 los gobiernos provinciales tienen a su cargo la administración de las escuelas primarias públicas. En Chile, el proceso de descentralización que tuvo lugar en los años ochenta dio a los gobiernos municipales la autoridad sobre la administración de las escuelas públicas. En Venezuela, actualmente las distintas escuelas públicas son administradas por las autoridades nacionales, estatales o municipales. En Perú, la administración de las escuelas públicas corresponde al nivel nacional. En la República Dominicana, la mayor parte de la autoridad está en el nivel nacional; y aunque a partir de 1997 las autoridades de las escuelas tienen en el papel alguna influencia en las decisiones de contratación, evaluación y promoción de los maestros, hay poca evidencia de que esto se haya traducido hasta el momento en cambios reales en las prácticas administrativas del sistema educativo. En el Cuadro 7.1 se resume el *locus* de la autoridad en materia de toma de decisiones para funciones clave de la educación en cada país.

Sistemas educativos privados

El papel del sector privado difiere de un país a otro. En Chile, en 1981 se inició un programa amplio de cupones escolares mediante el cual se suministran subsidios iguales por pupilo a las escuelas públicas y privadas con base en la matrícula de estudiantes. Una de las consecuencias del programa ha sido la expansión sustancial del sistema educativo privado subsidiado.

Cuadro 7.1. Autoridades responsables por la toma de decisiones en el sector público para funciones clave de la educación por país

	Argentina	Chile	República Dominicana	Perú	Venezuela
Contratación/despido de maestros	Provinciales	Municipales	En la práctica las nacionales	Nacionales	Sistemas nacional, estatal y municipal. Todas las decisiones sobre despidos deben ser aprobadas por el Ministerio de Educación
Evaluación de maestros	Provinciales	Municipales	Escuelas	Autoridades y supervisor regionales. Es raro que ocurra en la práctica	Directores de las escuelas y supervisores regionales. Es raro que suceda
Ascenso de maestros	Provinciales	Municipales	Las escuelas hacen recomendaciones a la Secretaría de Estado de Educación, autoridad máxima en materia de ascensos	Autoridades y supervisor regionales o autoridades nacionales	Entre categorías: la escuela (directores y maestros). Entre posiciones: concurso a nivel nacional, estatal o municipal
Compensación de los maestros	Provinciales	Nacionales	Nacionales	Nacionales	Sistemas nacional, estatal o municipal

En la actualidad, el sistema privado en Chile representa más del 40% de la matrícula en las escuelas de primaria (McEwan y Carnoy, 1999). En contraste, la matrícula en las escuelas privadas en los demás países oscila entre el 10 y el 30% del total.

En Argentina, Perú, la República Dominicana y Venezuela los gobiernos también proporcionan subsidios a ciertas escuelas privadas—usualmente a aquellas de carácter religioso en áreas menos favorecidas—, propiciando así un papel más amplio del sector privado. En algunos casos estos subsidios públicos a las escuelas privadas se destinan a los salarios de los maestros.

En la mayoría de los países de América Latina las organizaciones católicas cumplen un papel fundamental en la educación dentro del sector privado. Algunas de las escuelas católicas tradicionales sirven a los grupos de la elite, aunque la mayoría opera en zonas pobres urbanas y rurales (Vegas, 2000). Estos planteles, que cobran pensiones bajas y están generalmente subsidiados por el sector público, ofrecen una alternativa educativa para los niños de las familias con antecedentes de pobreza. Por lo general, en las escuelas católicas las reglas sobre contratación y despido son fijadas por la administración central de las mismas. Es así como en las escuelas católicas, la toma de decisiones relativa a los docentes puede diferir de la mayoría de los otros planteles privados independientes. Vale la pena notar que en la República Dominicana todas las escuelas privadas de la elite son laicas, si bien al mismo tiempo se encuentra un sector privado educativo de tamaño respetable que no se puede considerar elitista en ningún sentido.

Datos y muestra

En el siguiente conjunto de datos transversales sobre las características de los docentes de las escuelas primarias en cinco países de América Latina—Argentina, Chile, Perú, la República Dominicana y Venezuela—³ la unidad de muestreo estuvo formada por las escuelas, y los maestros fueron muestreados dentro de los planteles. La muestra final incluye un total de 4.534 docentes de escuelas primarias, fundamentalmente en zonas urbanas. De estos, 397 (el 10,6%) son de Argentina; 901 (24,1%), de Chile; 822 (22,0%),

³ El conjunto de datos también incluye información sobre los maestros de Guatemala y Uruguay. Sin embargo, dado que en Guatemala no se identificaron las escuelas y que en Uruguay no se incluyeron planteles privados, estos dos países fueron excluidos del estudio.

de Perú; 404 (10,8%), de la República Dominicana, y 1.218 (32,6%), de Venezuela. Se hizo un sobremuestreo de las escuelas privadas con el fin de que quedaran suficientemente representadas. Es así como los maestros de escuelas privadas representan el 19,9% de la muestra en Argentina, el 62,15% en Chile, el 36,7% de Perú, el 35,6% en la República Dominicana y 27,2% de Venezuela.⁴

Dado que el conjunto de datos incluye información sobre los docentes de los cinco países en que se aplicó a los encuestados el mismo instrumento de recolección, existía la opción de analizar a todos los países conjuntamente o en forma separada. La ventaja de conducir los análisis por país es que facilita la interpretación de los resultados. Por ello se eligió este enfoque. Habiendo analizado los datos por país, en la sección final hemos comparado, contrastado y relacionado los resultados con las estructuras institucionales prevalecientes en cada uno de ellos. Se utilizó un análisis de regresión de mínimos cuadrados generalizados (GLS por sus iniciales en inglés). Dado que en cada país las escuelas constituyeron la unidad de muestreo y que a los maestros se los encuestó dentro de los planteles, es posible que los errores entre docentes dentro de una escuela estén correlacionados. En este caso el GLS es el método recomendado de estimación (Greene, 1997).

Incentivos para los maestros: Una perspectiva comparativa

En esta sección se exploran las diferencias clave entre maestros que laboran en distintos entornos institucionales. Se trabaja bajo el supuesto de que hay tres entornos institucionales claramente diferenciables, los cuales corresponden respectivamente a los subconjuntos de escuelas públicas, privadas laicas y católicas. Esta sección comienza por explorar si tanto los docentes de los

⁴ En las muestras de Chile y Perú los maestros provienen de las áreas metropolitanas de Santiago y Lima, respectivamente, los de Argentina de las provincias de Buenos Aires y Córdoba, y los de Venezuela de cinco estados (Aragua, Bolívar, Carabobo, Lara y Miranda) y del Distrito Federal. La muestra de la República Dominicana es representativa de la nación entera puesto que los maestros provienen de 23 estados. El 98% de los maestros que hacen parte de la muestra venezolana enseñan en las áreas urbanas. Esta cifra se compara con el 94% para Argentina, el 99% para Chile y el 100% para Perú. En la muestra de la República Dominicana el 10% de los maestros trabaja en zonas rurales.

sistemas público y privado, como las escuelas en que se desempeñan, presentan diferencias significativas en sus características clave que estén generalmente asociadas con la efectividad de los planteles. Como se explica más adelante, en comparación con sus colegas de los planteles públicos, los maestros de las escuelas privadas son más dados a reportar que sus escuelas exhiben características asociadas con una enseñanza efectiva.

Es así como para este resultado se examinan las razones potenciales específicas a los maestros, incluyendo hasta qué punto los de los planteles privados están más cualificados que los de las escuelas públicas; hasta qué punto están más comprometidos con su labor; y hasta qué punto se encuentran más satisfechos con su trabajo y profesión. Paso seguido exploramos las razones potenciales específicas a las escuelas para que los maestros de los planteles privados los vean como más efectivos –y, específicamente, hasta qué punto los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes afectan el punto de vista de los docentes sobre la efectividad–, así como el grado en que las escuelas privadas les permiten ejercer un mayor control sobre su trabajo. Finalmente, en la última sección del capítulo concentramos nuestra atención en si las diferencias reportadas en la efectividad de las escuelas públicas, privadas laicas y católicas, sus características y las de sus docentes se pueden explicar, al menos parcialmente, por las diferencias en la estructura de toma de decisiones.

¿Son los maestros de las escuelas privadas y católicas más dados a considerar efectivas sus escuelas?

Con base en la literatura internacional sobre la efectividad de las escuelas (Teddie y Reynolds, 2000), son varias las características que exhiben los buenos planteles. Entre ellas figuran el bajo ausentismo de los maestros, la presencia de directores que ejercen liderazgo, docentes que colaboran entre sí, un entorno favorable al profesorado y acuerdo entre administradores, padres y maestros sobre las metas de la institución. En la encuesta se preguntó a los maestros hasta qué punto concuerdan o difieren en que sus respectivas escuelas presentan estas características. Con base en un análisis de componentes principales se crearon dos indicadores de efectividad de las escuelas.

El primer indicador representa la efectividad del plantel en cuanto a sus maestros e incluye variables que representan el ausentismo, el conflicto

y la colaboración entre los mismos. Las escuelas efectivas tienden a exhibir un bajo ausentismo, poco conflicto y un elevado nivel de colaboración entre sus maestros. Un alto valor para este indicador muestra que los profesores concuerdan en que el ausentismo es elevado, que hay bastante conflicto y poca colaboración entre ellos. Así pues, entre más alto sea el indicador, menores son las posibilidades de que la escuela exhiba variables que puedan ser asociadas con la efectividad en lo que se refiere al profesorado.

El segundo indicador representa la efectividad de la escuela. Este incluye variables que revelan el grado de acuerdo que hay entre los maestros sobre el consenso que existe entre administradores, padres de familia y maestros en torno a las metas de la escuela; sobre el hecho de que el director es el líder; y sobre si los administradores les proporcionan un apoyo adecuado. Entre más elevado sea el valor de este indicador, más probabilidades tiene la escuela de presentar variables asociadas con su efectividad. A continuación se presentan los resultados de los análisis GLS de los efectos del tipo institucional sobre la efectividad de las escuelas por país.

Los resultados que se presentan en el Cuadro 7.2 sugieren que, en la mayoría de los países, el hecho de que las escuelas sean públicas, privadas o católicas tiene algún efecto sobre lo que los maestros declaran acerca de la efectividad de las mismas en lo que se refiere al profesorado. En Chile, Perú y Venezuela, el coeficiente estimado para la variable ficticia (*dummy*) privada tiene signo negativo y es estadísticamente significativo al 5% o más, lo cual sugiere que los maestros de las escuelas privadas afirman tener menores posibilidades de estar ausentes y mayores posibilidades de colaborar entre sí que lo que declaran los docentes de las escuelas públicas. Asimismo, en Venezuela los profesores de los planteles católicos afirman que estos últimos tienen mayores posibilidades de exhibir características asociadas con la efectividad de los maestros que lo que sostienen sus homólogos de las escuelas públicas.

En Argentina, los coeficientes estimados para los indicadores escuelas católicas y privadas laicas tienen signos negativos, sugiriendo que en ellas los maestros también tienen menores probabilidades de ausentarse y mayores probabilidades de colaborar entre sí, aunque los estimados no son estadísticamente distintos a cero. En la República Dominicana, el coeficiente estimado para el indicador escuelas católicas es negativo, aunque tampoco es estadísticamente significativo. Una posible explicación es que el tamaño

pequeño de la muestra de maestros en Argentina y la República Dominicana reduce el potencial de estimación.

Los resultados que se presentan en el Cuadro 7.3 sugieren que también existe una relación positiva entre las escuelas católicas y privadas laicas y las opiniones de los maestros sobre la efectividad de las mismas en cuanto

Cuadro 7.2. Estimados de parámetros GLS (y errores estándares) de los efectos del tipo institucional en la efectividad de la escuela a nivel de sus maestros

	Argentina (n=360)	Chile (n=853)	R.D. (n=402)	Perú (n=765)	Venezuela (n=1078)
Constante	-0,000 (0,052)	0,299*** (0,073)	-0,580*** (0,128)	0,729*** (0,076)	0,165* (0,076)
Privadas laicas	-0,199 (0,186)	-0,222* (0,096)	0,202 (0,262)	-0,602*** (0,125)	-0,961*** (0,199)
Católicas	-0,198 (0,146)	-0,148 (0,127)	-0,454 (0,412)	n/d	-0,864*** (0,158)

Nota: ~p-valor<.1; * p-valor<.05; ** p-valor<.01; *** p-valor<.001

Cuadro 7.3. Estimados de parámetros GLS (y errores estándares) del efecto del tipo institucional en la efectividad de la escuela como tal

	Argentina (n=346)	Chile (n=797)	R.D. (n=384)	Perú (n=707)	Venezuela (n=1041)
Constante	-0,493*** (0,128)	-0,542*** (0,118)	0,663 (0,147)	-0,758*** (0,118)	-0,300* (0,125)
Privadas laicas	0,665* (0,296)	0,070 (0,155)	-0,163 (0,298)	0,910*** (0,194)	1,094** (0,318)
Católicas	0,270 (0,244)	0,362~ (0,197)	0,433 (0,464)	n.d.	0,539* (0,262)

Nota: ~p-valor<.1; * p-valor<.05; ** p-valor<.01; *** p-valor<.001

tales. Los coeficientes estimados para los indicadores de esas escuelas son positivos en todos los países salvo en la República Dominicana. Esto sugiere que los maestros en estos planteles tienen mayores posibilidades que sus homólogos de los públicos de declarar que sus directores son los líderes, que reciben un apoyo adecuado por parte de los administradores, y que los padres de familia, docentes y administradores coinciden en que la educación de los niños es muy importante. Como en el caso de la efectividad de los maestros, la relación es más fuerte entre los docentes de escuelas católicas y privadas laicas en Perú y Venezuela. El coeficiente estimado para la variable ficticia de los maestros argentinos también es positivo y estadísticamente significativo al 5%, indicando así que los docentes de los planteles privados en Argentina tienen mayores probabilidades que sus homólogos de los públicos de declarar que trabajan en escuelas que exhiben características asociadas con la efectividad de las mismas. En Chile y en la República Dominicana, la relación entre el tipo de escuela y el indicador de efectividad es débil, de manera que sólo podemos rechazar al 10% la hipótesis nula de que el coeficiente es cero en la población de maestros de escuelas católicas en Chile.

Son varias las razones que están detrás de estos resultados. Una explicación posible es que los docentes de las escuelas privadas son más cualificados que sus colegas de los planteles públicos. También es probable que los colegios privados ofrezcan un entorno en el que los profesores se sienten más comprometidos y satisfechos con su trabajo. Cualquiera de estas interpretaciones apuntaría a los incentivos y a la organización dado que, o bien los modelos de reclutamiento de docentes para trabajar en las escuelas o los incentivos que afectan su satisfacción con la labor que desempeñan, supuestamente estarían marcando la diferencia. En cambio aquellas escuelas que sirven a estudiantes de las poblaciones menos favorecidas pueden enfrentar más problemas en lo que hace a atraer y retener maestros altamente cualificados o a generar condiciones asociadas con la efectividad de la escuela. En consecuencia, las diferencias publico-privadas observadas pueden, de hecho, ser el resultado de la variación en el estatus socioeconómico promedio de los estudiantes en estas escuelas. Por otra parte, es posible que los colegios privados permitan que sus profesores ejerzan un mayor control en la toma de decisiones relativas a su trabajo. Finalmente, puede ser que las ventajas de las escuelas privadas resulten de las diferencias en la estructura de la autoridad responsable de la adopción de decisiones en las escuelas públicas y privadas. A continuación se exploran estas explicaciones alternativas.

¿Están más cualificados los maestros de las escuelas privadas laicas y católicas que sus homólogos de las escuelas públicas?

Como se dijo, una de las razones para que los maestros de las escuelas privadas y católicas tengan mayores probabilidades que sus colegas de las públicas de declarar que sus colegios exhiben características asociadas con la efectividad podría ser que están más cualificados. Sin embargo, cuando se examina esta hipótesis en ausencia de información relativa a los resultados de los estudiantes, no aparece tan clara. Aquí hemos utilizado dos medidas de la cualificación de los maestros que han sido asociadas por otros investigadores con los resultados de los estudiantes.

La primera medida son los informes de los maestros sobre su propio promedio de calificaciones cuando estaban en la secundaria. Tal promedio puede considerarse como el resumen de las destrezas que esos individuos poseían antes de entrar a la carrera docente. El supuesto que subyace aquí es que el talento académico es un buen indicador de la efectividad de los maestros. Y si bien esta medida no capta plenamente todos los aspectos involucrados en la calidad del maestro, este necesita entender el material que está enseñando (Darling-Hammond, 2000). Mullens, Murnane y Willett (1996) encontraron que las calificaciones de los profesores son significativas cuando se trata de predecir los resultados de los estudiantes.

Dado que la información sobre las calificaciones de los actuales maestros durante su época de educación secundaria proviene de ellos mismos y puede ser falible, hemos complementado esta medida con los informes que aquéllos proporcionaron sobre el nivel educativo más elevado que han alcanzado, una medida que por lo general contiene menos errores (Rouse, 1999). Además, las investigaciones recientes en Estados Unidos han mostrado que la capacitación formal de los docentes está positivamente asociada con los logros de los estudiantes (Darling-Hammond, 2000). Sin embargo Ballou y Podgursky (1998) han hecho hincapié en que una mayor capacitación formal no necesariamente refleja en forma directa la calidad del maestro, por lo que el supuesto de que un mayor grado de educación puede contribuir a mejorar las prácticas de enseñanza es apenas intuitivo (Greene *et al.*, 1999). Al mismo tiempo, en el caso de los países en desarrollo Hanushek (1999) ha señalado que la evidencia disponible no secunda la conclusión acerca de que la cantidad de años de educación formal es un buen indicador de la efectividad de los maestros, punto que recibe un respaldo indirecto a

partir de varios hallazgos registrados en los capítulos previos de este volumen, y particularmente del hecho de que las complejas interacciones entre el mercado laboral y los programas de formación de los maestros impiden que la simple extensión del número de años de capacitación previa al servicio tenga un efecto positivo significativo en la calidad de la enseñanza. Con estas advertencias en mente, pensamos que sería útil mirar si se puede identificar una variación sistemática en las cualificaciones promedio de los maestros que terminan trabajando en diferentes entornos institucionales.

En los países de América Latina existen varios caminos para convertirse en maestro. Primero, quienes terminan la educación primaria pueden optar por ir a la escuela normal, esto es, aquellos planteles de secundaria que se especializan en formar educadores. Segundo, quienes terminan la secundaria pueden decidir vincularse a institutos técnicos dedicados a la formación de docentes. Por lo general se trata de programas de tres años a tiempo completo. Por último, los egresados de bachillerato pueden entrar a programas universitarios de educación, los cuales por lo general duran cinco años. Aun con estos requisitos, debido a la escasez de maestros en ciertos períodos o áreas geográficas, en algunos países existe un pequeño número de docentes que ha entrado a la profesión sin haber siquiera completado la secundaria. Es por ello que aquí la medida de logro educacional se clasifica en cuatro categorías: menos de secundaria, bachilleres o normalistas, instituto técnico, y universidad y más.

En el Cuadro 7.4 se presentan los resultados de análisis de regresión GLS sobre los efectos de escuelas privadas laicas y católicas en las dos medidas de las cualificaciones de los maestros por país.

Los resultados que se presentan en el Cuadro 7.4 indican que si bien no hay diferencias entre los maestros de las escuelas privadas y públicas en lo que hace al promedio de sus logros educacionales, sí tiende a haber diferencias en el promedio de sus calificaciones de secundaria. En todos los países salvo en Venezuela, el coeficiente estimado para la variable ficticia privada o católica de las regresiones GLS en que la variable dependiente la constituyen las calificaciones de la secundaria, es positivo y estadísticamente significativo. En Argentina, Perú y la República Dominicana, los maestros de las escuelas privadas declaran tener calificaciones más altas en promedio en la secundaria que sus homólogos de los planteles públicos. Lo mismo sucede en Chile con los docentes de las escuelas católicas *vis-à-vis* los de las públicas.

Cuadro 7.4. Estimados de parámetros GLS (y errores estándares) del efecto del tipo institucional en la cualificación de los docentes

	Argentina	Chile	R.D.	Perú	Venezuela
Variable dependiente: promedio de calificaciones en secundaria					
	(n=396)	(n=896)	(n=404)	(n=810)	(n=980)
Constante	3,061*** (0,023)	3,124*** (0,032)	3,077*** (0,031)	3,096*** (0,018)	2,982*** (0,048)
Privadas laicas	0,135* (0,059)	0,063 (0,043)	0,119~ (0,063)	0,091** (0,030)	0,031 (0,124)
Católicas	0,003 (0,047)	0,142* (0,060)	-0,077 (0,098)	n.d.	-0,007 (0,010)
Variable dependiente: logros educacionales					
	(n=394)	(n=869)	(n=342)	(n=789)	(n=812)
Constante	2,278*** (0,064)	2,948*** (0,021)	2,620*** (0,077)	2,952*** (0,025)	2,700*** (0,043)
Privada	0,215 (0,183)	-0,002 (0,028)	0,137 (0,165)	0,015 (0,041)	0,076 (0,121)
Católica	-0,189 (0,146)	0,027 (0,037)	0,017 (0,269)	n.d.	0,019 (0,091)

Nota: ~p-valor<.1; * p-valor<.05; ** p-valor<.01; *** p-valor<.001

Dado que los requerimientos formales para ejercer el magisterio en escuelas públicas y privadas son idénticos en esos países, no es de asombrarse que no existan diferencias significativas en materia de logros educacionales entre los docentes de los distintos tipos de plantel. En contraste, el hallazgo de que las calificaciones promedio reportadas por los profesores de escuelas privadas y católicas son más altas que las de sus homólogos de los colegios públicos en Argentina, Chile, Perú y la República Dominicana sí sugiere que los docentes de las escuelas privadas en esos países están mejor cualificados que sus colegas de los planteles públicos. En Venezuela no se encontró evidencia que respaldara este hallazgo.

¿Muestran los maestros de las escuelas privadas y católicas un mayor compromiso con su trabajo que los de los planteles públicos?

Una tercera razón por la que los maestros de las escuelas privadas laicas y católicas afirman que estas son más efectivas podría estar relacionada con su compromiso con su labor. El que ellos sientan que deben ir más allá de lo que se les pide para ser efectivos es una cuestión que se debe considerar. La enseñanza es una profesión compleja en la que hacer un esfuerzo extra puede marcar la diferencia en los resultados. Firestone (1990) arguye que la relación entre compromiso y esfuerzo es recíproca: “Los docentes que trabajan en forma más intensa y efectiva experimentan el mayor éxito en su trabajo con los estudiantes. Tal éxito mantendrá, e incluso incrementará, un compromiso que conduzca a niveles continuados de esfuerzo, logro y nuevamente mayor compromiso” (Firestone, 1990:156). Aquellas escuelas que crean entornos donde los profesores exhiben un mayor compromiso con su trabajo tienen mayores posibilidades de ser efectivas.

En las encuestas se pidió a los maestros que clasificaran su grado de acuerdo o desacuerdo con afirmaciones relativas a sus derechos y responsabilidades, y a las condiciones bajo las cuales estarían dispuestos a hacer más de lo que se les pide. Se condujo entonces un análisis de componentes principales de las respuestas de los maestros a estas preguntas, a partir de lo cual se diseñó un indicador del contrato informal (compromiso) de los maestros con su plantel. Este indicador representa el grado en el cual un maestro está dispuesto, por ejemplo, a ser evaluado con frecuencia, a trabajar más cuando así se requiera y a mantenerse actualizado en las materias que enseña.

Usando este indicador procedimos a analizar si los contratos informales de los maestros con sus escuelas varían entre quienes trabajan en centros privados laicos, católicos y públicos. Si se operara bajo el supuesto de que los docentes de las escuelas privadas laicas y católicas muestran un mayor compromiso con su trabajo –dados los incentivos que facilitan un mejor desempeño–, entonces se esperaría que el coeficiente estimado para las variables ficticias privada y católica en un análisis de regresión del indicador de los contratos informales de los profesores fuera positivo. En el Cuadro 7.5 se muestran los resultados de tal análisis realizado para cada país.

Los resultados que se presentan en el Cuadro 7.5 indican que en Chile y en Perú, los maestros de las escuelas privadas laicas o católicas parecen

Cuadro 7.5. Estimados de parámetros GLS (y errores estándares) sobre el efecto de las escuelas públicas y privadas en los contratos informales de los maestros

	Argentina (n=354)	Chile (n=857)	R.D. (n=404)	Perú (n=822)	Venezuela (n=1089)
Constante	-0,959*** (0,147)	-0,701*** (0,137)	0,663*** (0,175)	-0,566*** (0,081)	0,223** (0,075)
Privadas laicas	-0,563 (0,422)	0,011 (0,180)	-0,145 (0,366)	0,762*** (0,133)	0,131 (0,205)
Católicas	-0,058 (0,331)	0,569* (0,230)	0,088 (0,560)	n.d.	-0,081 (0,160)

Nota: ~p-valor<.1; * p-valor<.05; ** p-valor<.01; *** p-valor<.001

estar más comprometidos con su trabajo que sus colegas de los planteles públicos. En Perú, el coeficiente estimado para la variable ficticia escuela privada sugiere que los docentes de estos planteles tienen mayores probabilidades de tener contratos informales sólidos que sus homólogos de las escuelas públicas. En Chile son los maestros de las escuelas católicas quienes parecen tener contratos informales más sólidos que sus homólogos de las escuelas privadas laicas y públicas. Los resultados para Argentina van en la dirección opuesta, mientras que en Venezuela y la República Dominicana son mixtos, aunque en cada uno de estos casos los estimados no son estadísticamente significativos.

¿Están más satisfechos los maestros de las escuelas privadas laicas y católicas que los de los planteles públicos?

La trayectoria de la investigación sobre satisfacción laboral en el campo de la psicología no es muy amplia, y los economistas especializados en lo laboral han comenzado apenas a centrarse en este tema. La principal aseveración de los economistas es que las percepciones de los trabajadores sobre sus empleos afectan los resultados económicos. Cuanto más satisfecho esté un trabajador, menores son las probabilidades de que abandone su trabajo y mayores las de que invierta en mejorar sus destrezas (Hamermesh, 1999).

En el campo de la educación, los investigadores también han afirmado que los maestros satisfechos tienen mayores probabilidades de permanecer en su profesión y mejorar sus destrezas (Perie y Baker, 1997). Por ejemplo, a los maestros que participaron en la muestra se les preguntó que si tuvieran de nuevo la oportunidad de elegir carrera optarían otra vez por la docencia, si estarían satisfechos de que uno de sus hijos decidiera ser maestro, y si alguna vez habían considerado dejar su profesión. Con base en las respuestas de los profesores a estas y otras preguntas similares se usó el análisis de componentes principales, con el propósito de desarrollar indicadores de satisfacción del maestro con su trabajo.

Es así como se encontraron dos dimensiones de la satisfacción del docente, las cuales concuerdan en forma fundamental con el marco conceptual que se formuló al comienzo de este proyecto de investigación: satisfacción con la carrera y satisfacción con la profesión. Por ello se crearon dos indicadores compuestos de componentes principales, uno para cada dimensión. Satisfacción con la carrera incluye variables relacionadas con las opciones ocupacionales, como por ejemplo las de si, dada la oportunidad, un maestro escogería nuevamente la misma profesión, si estaría satisfecho con que uno de sus hijos decidiera volverse maestro, y si alguna vez ha considerado abandonar la profesión. La dimensión de satisfacción con el trabajo incluye aquellas variables relacionadas con la manera como se siente el docente en el ejercicio diario de sus labores. El grado en el cual los maestros están de acuerdo con afirmaciones como “En mi trabajo me tratan como a un profesional”, “Puedo participar en actividades que son importantes para mis estudiantes” y “Tengo la capacidad de hacer un buen trabajo” es lo que configura esta dimensión.

En esta sección se explora el tema de si las diferencias en la satisfacción con la carrera y con el trabajo pueden ser explicadas por el hecho de que los maestros desempeñan su labor en distintos entornos institucionales. En el Cuadro 7.6 se presentan los coeficientes estimados a partir de análisis de GLS del efecto del tipo de escuela en la satisfacción del maestro con su carrera y su trabajo por país.

En Perú y Venezuela, los datos sugieren que la satisfacción de los maestros con su trabajo y su carrera sí varía entre escuelas privadas laicas, católicas y públicas. En estos países los docentes de las escuelas privadas laicas y católicas registran niveles más elevados de satisfacción con la carrera y el

Cuadro 7.6. Estimados de parámetros GLS (y errores estándares) sobre el efecto del tipo institucional en la satisfacción del maestro con su carrera y su trabajo

	Argentina	Chile	R.D.	Perú	Venezuela
Variable dependiente: satisfacción del maestro con su carrera					
	(n=69)	(n=810)	(n=402)	(n=822)	(n=986)
Constante	-1,702*** (0,127)	-0,886*** (0,049)	0,736*** (0,107)	0,111~ (0,067)	-0,334*** (0,068)
Privadas laicas	-0,404 (0,405)	0,090 (0,066)	-0,327 (0,218)	0,256* (0,109)	0,529** (0,181)
Católicas	0,262 (0,356)	0,082 (0,095)	-0,881* (0,342)	n.d.	0,295* (0,138)
Variable dependiente: satisfacción del maestro con su trabajo					
	(n=347)	(n=854)	(n=402)	(n=749)	(n=1088)
Constante	-0,883*** (0,157)	0,101* (0,117)	0,870*** (0,180)	-0,594*** (0,096)	0,256** (0,098)
Privadas laicas	0,322 (0,405)	-0,095 (0,154)	-0,089 (0,368)	0,781*** (0,157)	0,789** (0,264)
Católicas	-0,137 (0,307)	0,381~ (0,204)	0,798 (0,578)	n.d.	0,461* (0,206)

Nota: ~p-valor<.1; * p-valor<.05; ** p-valor<.01; *** p-valor<.001

trabajo que sus colegas de las públicas. En Chile, los profesores de los colegios católicos reportan niveles más altos de satisfacción con la carrera y la profesión que sus homólogos de los colegios privados laicos y públicos. No así en Argentina, donde no parece que se registren niveles diferentes de satisfacción en los distintos tipos institucionales. Vale la pena notar que en la República Dominicana los maestros de los planteles católicos parecen estar menos satisfechos en este sentido que sus contrapartes de las escuelas públicas y privadas.

¿Afecta el estatus socioeconómico de los estudiantes el punto de vista de los maestros sobre la efectividad?

Como se mencionó, las escuelas que sirven a estudiantes menos favorecidos económicamente pueden enfrentar más problemas en lo que se refiere a contratar y retener maestros altamente cualificados o a generar las condiciones asociadas con la efectividad de las escuelas. En consecuencia, las diferencias público-privadas que se observan en la efectividad de los planteles pueden, de hecho, resultar de la variación del estatus socioeconómico de los estudiantes que allí asisten. En esta sección abordamos este tema usando datos de Perú, la República Dominicana y Venezuela.

En la República Dominicana los investigadores documentaron el estatus socioeconómico promedio de los estudiantes en cada escuela con una escala de 1 a 3 donde 1 representa un ingreso medio bajo, 2 un ingreso medio y 3 un ingreso medio alto. En Perú, el estudio incluyó un índice de pobreza correspondiente a la ubicación de la escuela. Cuanto más elevado el índice, más pobre el área donde queda la escuela. En Venezuela se solicitó a los maestros que registraran el estatus socioeconómico promedio de los estudiantes de sus escuelas. Con base en ello sacamos los promedios de los estatus socioeconómicos (*ses*) de los estudiantes a nivel de cada escuela, que probablemente son más confiables que los informes individuales de los maestros. Cuanto más elevado el indicador *ses* para la República Dominicana y Venezuela, mayor el *ses* de los estudiantes.

Así fue como exploramos si hay diferencias entre las escuelas públicas, privadas laicas y católicas en los promedios de *ses* de los estudiantes según lo registraron los maestros. En el Cuadro 7.6 se presentan los resultados del análisis de regresiones múltiples de la relación entre el tipo de institución (privada laica o católica, siendo la pública la categoría omitida) y los *ses* promedio de los estudiantes.⁵

Los estimados que se presentan en el Cuadro 7.7 indican que tanto en la República Dominicana como en Venezuela, el estatus socioeconómico de

⁵ Dado que el indicador del estatus socioeconómico de los estudiantes es el promedio a nivel de la escuela y que los indicadores del tipo institucional también son variables a nivel del plantel, no es necesario usar mínimos cuadrados generalizados para controlar por los efectos fijos de escuela, resultando en una correlación perfecta. Por ello en estos análisis se emplearon mínimos cuadrados ordinarios (OLS).

Cuadro 7.7. Estimados de parámetros OLS (y errores estándares) de la relación entre el tipo de escuela y el estatus socioeconómico promedio de los estudiantes

	R.D. (n=404)	Perú (n=822)	Venezuela (n=1218)
Constante	1,441*** (0,033)	6,829*** (0,202)	1,609*** (0,022)
Privadas laicas	1,059*** (0,069)	-0,539 (0,332)	1,506*** (0,067)
Católicas	1,441*** (0,109)	n.d.	0,677*** (0,048)

Nota: ~p-valor<.1; * p-valor<.05; ** p-valor<.01; *** p-valor<.001

los estudiantes (según lo declarado por los maestros) en las escuelas privadas laicas y católicas es significativamente más elevado que en las públicas. Esta diferencia en el ses de los estudiantes no parece existir en Perú, lo cual se explica probablemente por el hecho de que la muestra de escuelas en ese país excluyó deliberadamente la educación privada de elite. Esto a su vez señala claramente que todos los resultados y relaciones que se muestran en este análisis sobre el caso peruano son mucho más definitivos que los relativos a otros países cuando se trata de separar los efectos de los incentivos de la influencia de las condiciones socioeconómicas en la efectividad de la enseñanza.

¿Permiten las escuelas privadas laicas y católicas que los maestros ejerzan un mayor control sobre su propio trabajo, en comparación con lo que sucede en los planteles públicos?

Otra de las razones posibles para que los maestros de las escuelas privadas y católicas declaren que sus planteles exhiben más características asociadas con la efectividad de los mismos, en comparación con lo que afirman los docentes de las escuelas públicas, es que es posible que en los primeros se les permita ejercer un mayor control sobre su propio trabajo. Esto puede dar origen a su percepción de que tanto ellos como sus escuelas pueden ser más efectivos.

Para explorar este tema nos hemos valido de las declaraciones de los docentes en cuanto al control que pueden ejercer sobre diferentes aspectos de su trabajo. Por ejemplo, se les preguntó hasta qué punto están de acuerdo o en desacuerdo con afirmaciones como “Se me ha asignado la responsabilidad de coordinar programas o actividades”, “No tengo ningún control sobre la programación de actividades diarias o semanales de enseñanza”, y “Soy libre de elegir mis propios métodos de enseñanza”. Con base en las respuestas de los maestros a estas y otras preguntas relacionadas, se utilizó un análisis de componentes principales para diseñar dos indicadores del control que tienen los profesores sobre la toma de decisiones.

El primer indicador representa el grado de control que ejercen los maestros sobre la toma de decisiones a nivel de la escuela con respecto, por ejemplo, al presupuesto y la selección de profesores. Debido a la forma en que se codificó esta información, cuanto más elevado sea el valor del indicador, menor es el control que afirman tener los profesores sobre la toma de decisiones a nivel de la escuela.

El segundo indicador es el grado de control que ejercen los docentes sobre la toma de decisiones a nivel de sus aulas, por ejemplo en lo que se refiere a la planificación de sus actividades, la selección de sus propios métodos de enseñanza y la escogencia del contenido del programa de estudios. Cuanto más elevado es el valor de esta variable, mayor es el control que los maestros afirman tener sobre la toma de decisiones en el aula. En el Cuadro 7.8 se presentan los resultados de los análisis de regresión GLS sobre el efecto que tiene el tipo institucional –privado laico, católico o público– en el grado de control que ejercen los maestros sobre la toma de decisiones.

Los resultados que se presentan en el Cuadro 7.8 son mixtos. En la mayoría de los casos no parece que las escuelas privadas laicas o católicas permitan a sus maestros ejercer un mayor control sobre su trabajo que los planteles públicos. Sin embargo, hay dos excepciones importantes. Los hallazgos indican que, comparadas con las públicas, las escuelas privadas en Perú permiten una mayor participación de los maestros en la toma de decisiones. Y en Venezuela, los datos indican que tanto las escuelas privadas laicas como las católicas permiten que los maestros ejerzan un mayor control sobre las decisiones que atañen al aula.

Cuadro 7.8. Estimados de parámetros GLS (y errores estándares) del efecto que tiene el tipo institucional en el control que ejercen los maestros en la toma de decisiones

	Argentina	Chile	R.D.	Perú	Venezuela
Variable dependiente: control del maestro sobre la toma de decisiones a nivel de la escuela					
	(n=354)	(n=818)	(n=404)	(n=718)	(n=1058)
Constante	0,836*** (0,055)	1,065*** (0,056)	0,132 (0,146)	0,009 (0,061)	-0,056 (0,067)
Privadas laicas	-0,111 (0,164)	0,022 (0,076)	-0,004 (0,298)	0,572*** (0,010)	0,025 (0,182)
Católicas	-0,075 (0,129)	-0,264* (0,107)	0,388 (0,468)	n.d.	0,288* (0,141)
Variable dependiente: control del maestro sobre la toma de decisiones a nivel del aula					
	(n=345)	(n=850)	(n=402)	(n=728)	(n=1048)
Constante	-0,501*** (0,117)	-0,251* (0,113)	0,539*** (0,150)	-0,399*** (0,088)	-0,233** (0,086)
Privadas laicas	0,179 (0,316)	-0,001 (0,150)	-0,337 (0,307)	0,216 (0,145)	0,654** (0,233)
Católicas	0,090 (0,250)	0,292 (0,198)	0,365 (0,481)	n.d.	0,474** (0,182)

Nota: ~p-valor<.1; * p-valor<.05; ** p-valor<.01; *** p-valor<.001

¿Hasta qué punto la ventaja de las escuelas privadas se puede explicar por las diferencias en la estructura de toma de decisiones en los tres tipos institucionales?

Suponiendo que existen variaciones considerables entre los países, así como notables excepciones, los análisis previos parecen sugerir –por lo menos tentativamente– que los incentivos que prevalecen en los planteles privados laicos y católicos sí parecen ser más efectivos en lo que se refiere a crear condiciones para que los maestros también lo sean. Un último tema que

debe ser abordado aquí es si la estructura de toma de decisiones más descentralizada de las escuelas privadas contribuye a explicar –al menos parcialmente– su ventaja en lo que se refiere a crear condiciones asociadas con la efectividad tanto de los planteles como de los maestros. Algunos investigadores han sostenido que la planificación y administración centralizadas han dado como resultado una capacidad gubernamental inadecuada para administrar el sistema educativo (Winkler, 1993). Si la descentralización de la toma de decisiones explica en gran medida la ventaja de las escuelas privadas en lo que hace a generar características asociadas con una enseñanza efectiva, entonces es posible que los planteles públicos puedan lograr los mismos resultados al descentralizar aún más las estructuras de toma de decisiones.

En este sentido, se solicitó a los maestros que identificaran al principal responsable de la toma de decisiones atinentes a su escuela. Sus respuestas se codificaron en categorías: autoridades educativas nacionales/estatales, autoridades educativas locales, director/subdirector, intermediario de la escuela y maestros. A partir de esta información se diseñó una variable que representa la respuesta promedio de la escuela de cada maestro respecto a la identidad del principal responsable por la toma de decisiones. Empleando esta variable exploramos, primero, el grado de variación en la percepción de los maestros sobre la autoridad responsable de la toma de decisiones en las escuelas públicas, privadas laicas y católicas. Posteriormente indagamos si la mayor parte de la ventaja observada en las escuelas privadas en materia de efectividad, tanto de los colegios mismos como de los docentes, y en atraer a los más cualificados (usando como medida sus calificaciones de secundaria) puede ser explicada por estas diferencias de percepción de los maestros en cuanto a la descentralización de la autoridad responsable por la toma de decisiones en los tres tipos institucionales.

Para explorar si existe una variación significativa en las estructuras de toma de decisiones en los planteles públicos, privados laicos y católicos se condujo un análisis de regresiones múltiples usando el indicador autoridad en la toma de decisiones como variable dependiente, e indicadores para el tipo de institución (privada laica y católica, siendo la pública la categoría omitida) como predictores.⁶ En el Cuadro 7.9 se presentan los resultados de este análisis.

⁶ Dado que el indicador para la autoridad responsable de la toma de decisiones es un promedio a nivel de la escuela, y que los indicadores del tipo institucional son también variables a

Cuadro 7.9. Estimados de parámetros OLS (y errores estándares) de la variación de la autoridad sobre la toma de decisiones por tipo institucional

	Argentina (n=397)	Chile (n=901)	R.D. (n=202)	Perú (n=822)	Venezuela (n=1104)
Constante	2,991*** (0,005)	3,216*** (0,015)	3,068*** (0,024)	3,026*** (0,007)	3,003*** (0,006)
Privadas laicas	-0,021 (0,017)	-0,101*** (0,020)	0,068 (0,050)	0,077*** (0,010)	0,006 (0,019)
Católicas	0,051*** (0,013)	-0,089** (0,029)	-0,003 (0,078)	n.d.	-0,016 (0,014)

Nota: ~p-valor<.1; * p-valor<.05; ** p-valor<.01; *** p-valor<.001

El Cuadro 7.9 sugiere que en la mayoría de los países hay una variación sustancial entre las escuelas públicas, privadas laicas y católicas en cuanto al grado de descentralización de la toma de decisiones. En Argentina y Perú, las diferencias muestran los signos esperados, donde los maestros de las escuelas católicas y privadas laicas afirman que sus planteles tienen estructuras más descentralizadas de toma de decisiones que los de los públicos.

Un resultado contrastante es que los coeficientes estimados para los indicadores escuelas privadas laicas y católicas en Chile tienen signos negativos y son altamente significativos estadísticamente. Este resultado sugiere que en Chile, cuando se los compara con los docentes de las escuelas privadas laicas y católicas, los de los planteles públicos declaran que allí las estructuras de toma de decisiones son más descentralizadas. También vale la pena señalar que, en los casos de Venezuela y la República Dominicana, parece que no hay diferencia en las percepciones de los maestros de las escuelas públicas, privadas laicas y católicas acerca del grado de descentralización de la toma de decisiones.

nivel de la escuela, no es necesario utilizar mínimos cuadrados generalizados para controlar por los efectos y los resultados aparecen en perfecta correlación. Por ello, en este análisis se utilizaron mínimos cuadrados ordinarios.

Con el fin de explorar hasta qué punto se puede explicar la “ventaja de las escuelas privadas” por las diferencias en el grado de descentralización de la toma de decisiones en los tres tipos institucionales, se modificaron los modelos presentados anteriormente en los Cuadros 7.2 y 7.3 agregando el indicador descentralización de la toma de decisiones. Si cambian los estimados de las variables que indican el tipo de escuela (privada laica o católica), se puede inferir entonces que la autoridad en materia de toma de decisiones explica parcialmente la variación observada en la efectividad al nivel de los maestros y de las escuelas. En el Cuadro 7.10 se presentan los resultados de este análisis.

El coeficiente estimado para el indicador descentralización de la toma de decisiones no es distinto a cero en ninguno de los países, salvo en la República Dominicana. Además, cuando se comparan los coeficientes estimados para los indicadores escuelas católicas y privadas laicas en el Cuadro 7.10 con los de los Cuadros 7.2 y 7.3, se ve que estos no cambian cuando se introduce el nuevo indicador. En otras palabras, el grado de descentralización de la toma de decisiones no explica muy bien la variación observada en la efectividad de los maestros y las escuelas en los tres tipos institucionales.

Segundo, recordemos que los resultados presentados más arriba indicaron que aquellos maestros con mejores calificaciones de secundaria tienen mayores probabilidades de estar vinculados a escuelas privadas laicas y católicas. Ahora vamos a explorar hasta qué punto se puede explicar esta ventaja de las escuelas privadas en lo que se refiere a atraer docentes más cualificados (según lo muestran sus calificaciones de secundaria) por la estructura más descentralizada de la toma de decisiones que en ellas predomina. En el Cuadro 7.11 se presentan los resultados de un análisis de regresión GLS sobre el efecto de la descentralización de la toma de decisiones en la calificación de los docentes, controlando por tipo institucional.

Al igual que en el caso de la efectividad de las escuelas, en la mayoría de los países los resultados presentados en el Cuadro 7.9 sugieren que la ventaja de las escuelas privadas en atraer maestros más cualificados (según sus promedios de calificaciones en la secundaria) no parece explicarse por el grado de descentralización de la toma de decisiones. Las únicas excepciones parecen ser las de las escuelas privadas en la República Dominicana y los planteles católicos en Chile.

Cuadro 7.10. Estimados de parámetros GLS (y errores estándares) del efecto de la descentralización de la toma de decisiones en la efectividad de los maestros y de las escuelas

	Argentina	Chile	R.D.	Perú	Venezuela
Variable dependiente: efectividad de la escuela a nivel de los maestros					
	(n=360)	(n=853)	(n=201)	(n=765)	(n=1.074)
Constante	0,406 (1,604)	0,048 (0,489)	0,804 (1,081)	1,862 (1,237)	0,290 (0,980)
Privadas laicas	-0,204 (0,187)	-0,214 (0,097)	0,222 (0,257)	-0,579*** (0,128)	-0,969 (0,201)
Católicas	-0,191 (0,148)	-0,140 (0,129)	-0,429 (0,401)	n.d.	-0,874 (0,159)
Descentralización de la toma de decisiones	-0,136 (0,536)	0,078 (0,150)	-0,444 (0,348)	-0,375 (0,408)	-0,039 (0,326)
Variable dependiente: efectividad a nivel de la escuela					
	(n=346)	(n=797)	(n=192)	(n=707)	(n=1,037)
Constante	-0,442 (3,811)	0,168 (0,781)	-2,681 (1,644)	-0,492 (1,930)	-1,430 (1,600)
Privadas laicas	0,665* (0,298)	0,049 (0,156)	-0,270 (0,288)	0,916*** (0,200)	1,058** (0,318)
Católicas	0,270 (0,246)	0,339 (0,199)	0,375 (0,438)	n.d. (0,261)	0,525* (0,318)
Descentralización de la toma de decisiones	-0,017 (1,274)	-0,220 (0,239)	1,096* (0,539)	-0,088 (0,637)	0,384 (0,533)

Nota: ~p-valor<.1; * p-valor<.05; ** p-valor<.01; *** p-valor<.001

Resumen e implicaciones de la investigación

Los resultados presentados en la sección anterior indican que hay diferencias importantes en las características de los maestros asociadas con una enseñanza efectiva en los tres tipos institucionales bajo consideración.

Cuadro 7.11. Estimados de los parámetros GLS (y errores estándares) del efecto de la descentralización de la toma de decisiones en la cualificación de los maestros

	Argentina (n=396)	Chile (n=861)	R.D. (n=202)	Perú (n=822)	Venezuela (n=1104)
Constante	3,912*** (0,671)	3,029*** (0,226)	3,114*** (0,266)	3,604*** (0,300)	3,876*** (0,578)
Privadas laicas	0,130* (0,059)	0,066 (0,044)	0,125* (0,062)	0,104** (0,031)	0,032 (0,118)
Católicas	0,010 (0,473)	0,144* (0,060)	-0,078 (0,097)	n.d.	-0,027 (0,094)
Descentralización de la toma de decisiones	-0,285 (0,224)	0,029 (0,069)	-0,023 (0,086)	-0,168~ (0,099)	-0,294 (0,192)

Nota: ~p-valor<.1; * p-valor<.05; ** p-valor<.01; *** p-valor<.001

Primero, en la mayoría de los países, los maestros de las escuelas privadas tienen mayores probabilidades que sus colegas de los planteles públicos de declarar que hay un bajo ausentismo, poco conflicto y mucha colaboración entre los docentes que allí laboran. Además, los docentes de las escuelas privadas tienen mayores probabilidades de afirmar que existe consenso entre administradores, padres de familia y maestros en torno a las metas de la escuela; que el director es el líder de los profesores; y que los administradores les prestan un apoyo adecuado. Resumiendo, en la mayoría de los países los maestros de las escuelas privadas laicas y católicas tienen mayores probabilidades que los de los planteles públicos de percibir que sus escuelas exhiben características asociadas con una enseñanza efectiva.

Segundo, aunque no hay diferencias significativas en materia de logros educativos, los maestros de las escuelas privadas laicas y católicas sí declaran tener promedios de calificaciones de secundaria más elevados que los de las escuelas públicas en la mayoría de los países.

Tercero, en Chile y Perú, el análisis indica que los profesores de las escuelas privadas laicas y católicas están más comprometidos con su trabajo

que los de los colegios públicos. En los demás países incluidos en este estudio no parece haber diferencias significativas entre los contratos informales de los maestros en los tres tipos institucionales considerados. Estos hallazgos indican que las escuelas privadas laicas en Perú y las católicas en Chile cuentan con incentivos que permiten que los docentes se sientan comprometidos con su labor, más allá de lo que se espera de ellos. Aunque este tema traspasa los límites de este trabajo, sería importante explorar en mayor profundidad tales incentivos.

Cuarto, en Perú, la República Dominicana y Venezuela, los maestros de las escuelas privadas laicas o católicas tienden a estar más satisfechos con sus carreras y trabajos que sus colegas de los planteles públicos, lo cual no parece suceder en Argentina o Chile. En investigaciones futuras se deberían explorar las posibles razones de estas diferencias en el nivel de satisfacción en cuanto al trabajo y la carrera en los maestros de la República Dominicana, Perú y Venezuela.

Quinto, aunque en la mayoría de los países los maestros de las escuelas privadas laicas y católicas no parecen tener un mayor control sobre la toma de decisiones que sus homólogos de los colegios públicos, existen dos excepciones. En Perú, los profesores de los colegios privados declaran tener un mayor control sobre la toma de decisiones a nivel de la escuela que sus colegas de los planteles públicos. En Venezuela, los profesores de las escuelas privadas laicas y católicas declaran tener un mayor control sobre la toma de decisiones en el aula que los de las públicas.

Sexto, a diferencia de lo que se esperaría con base en la teoría principal-agente, las diferencias en la estructura de toma de decisiones (según lo declarado por los maestros) entre las escuelas privadas laicas, católicas y públicas no explica muy bien la variación en lo que dicen los docentes sobre la efectividad de las mismas o sobre sus propias cualificaciones. Las diferencias relativas a otros factores institucionales entre escuelas con incentivos variados pueden explicar las registradas en los puntos de vista de los docentes sobre la efectividad de sus escuelas, sus propias cualificaciones, compromiso, satisfacción con el trabajo y control sobre las decisiones en cuanto a su labor. Una explicación alternativa podría ser que nuestros indicadores de descentralización de la toma de decisiones no han logrado captar plenamente las diferencias existentes en la organización de las escuelas. Estos temas deberán ser aclarados en futuras investigaciones.

Séptimo, vale la pena notar que los maestros de las escuelas privadas peruanas difieren de sus colegas de las públicas en prácticamente todas las variables analizadas en este trabajo. Según declaraciones de los propios maestros, las escuelas privadas en Perú presentan mayores posibilidades de exhibir características asociadas con la efectividad del plantel, de tener maestros con mejores calificaciones promedio en la secundaria que sus homólogos de los colegios públicos, así como de contar con docentes que están más comprometidos con su trabajo y sus carreras que los de estos últimos. De todos los países incluidos en el estudio, el sistema educativo público de Perú es el más centralizado, pues allí la mayoría de las decisiones relacionadas con los maestros son ejecutadas por el Ministerio de Educación a nivel nacional o por oficinas directamente dependientes del mismo. Se podría proponer como hipótesis que la capacidad de contratar y despedir a sus maestros, y a determinar sus salarios, permite a las escuelas privadas peruanas atraer a profesionales más cualificados y, en consecuencia, ser más efectivas. Asimismo Venezuela, el segundo país más centralizado de la muestra, también tiende a exhibir más diferencias entre los docentes de sus escuelas privadas laicas, católicas y públicas que Argentina y Chile, que son más descentralizados.

Más aún, en Chile la mayoría de las diferencias observadas se presentan en el grupo de maestros de las escuelas católicas cuando se lo compara con los de las públicas y privadas laicas. Dado que Chile es el país más descentralizado de los incluidos en este estudio y que tiene un programa nacional de cupones escolares, las similitudes entre los maestros de las escuelas privadas y los de las públicas pueden sugerir que la competencia entre estos dos tipos institucionales puede estar teniendo el efecto deseado en lo que hace a incrementar la equidad público-privada en la cualificación de los maestros y en otras características. Una explicación alternativa sería que la reforma educativa chilena está mucho más avanzada que la de los demás países. Es así como el gobierno chileno ha hecho inversiones significativas en mejorar la calidad de las escuelas públicas, y por esa vía puede haber contribuido a reducir las diferencias público-privadas en materia de efectividad y de los factores asociados con ella. Este es un tema que también requiere mayor profundización.

Los resultados para Argentina deben analizarse con cautela. Allí la muestra fue muy pequeña y por lo tanto puede ser la menos representativa de todas. Se trata de un caso que requiere investigación adicional.

Conclusiones

Este estudio se centró en los incentivos institucionales que afectan a los maestros en cinco países de América Latina: Argentina, Chile, Perú, la República Dominicana y Venezuela. Nos dispusimos a explorar dos cuestiones generales: primero, hasta qué punto escuelas con regímenes de incentivos distintos que exponen a los maestros a diversos entornos institucionales difieren en lo que corresponde a las características de los docentes asociadas con una enseñanza efectiva, así como en los incentivos institucionales que afectan a los maestros según el tipo de escuela; y segundo, hasta qué punto estas diferencias en las características de los docentes y los incentivos institucionales se pueden explicar a partir de las variaciones en las estructura de toma de decisiones en las escuelas públicas y privadas.

Los hallazgos indican que las escuelas privadas laicas y católicas en América Latina tienen mayores probabilidades que las públicas de exhibir características asociadas con la efectividad. En la mayoría de los países incluidos en este estudio, los docentes de los colegios privados laicos y católicos tienen mayores probabilidades que los de los públicos de declarar que sus planteles son efectivos. Asimismo, los profesores de las escuelas privadas tienden a tener mejores calificaciones promedio en la secundaria que los que laboran en establecimientos públicos, a estar más comprometidos con su labor, y a estar más satisfechos con su trabajo y su carrera. Cuando se combinan estas características surge un panorama en el que las escuelas privadas de América Latina lucen más exitosas que las públicas en lo que se refiere a contar con un equipo cualificado de maestros y a motivarlo en sus labores.

Lo que no está tan claro es cómo las escuelas privadas logran este éxito. El análisis sobre las estructuras de toma de decisiones no respalda la hipótesis de que entre más cercano esté a la escuela y a los maestros el principal responsable de la toma de decisiones, mayor efectividad de una y otros. Una explicación posible de que esto sea así es la poca variación que existe entre los profesores con respecto a la variable que identifica a la persona más importante en la toma de decisiones en la escuela. En todos los países, la proporción de maestros de las escuelas públicas y privadas que identifican al director como el principal responsable por la toma de decisiones oscila entre 76 y 96%. Sin embargo, lo que se quiera decir con esto puede variar entre

los colegios. Así pues, aunque tanto en los públicos como en los privados los maestros identifican al director como la persona más importante en la toma de decisiones, el grado de autoridad que ejerce cada director puede ser marcadamente distinto. Las investigaciones futuras deberían tratar de identificar mejor las estructuras de toma de decisiones dentro de las escuelas, de manera que podamos evaluar mejor el impacto que tienen en los maestros.

Sin embargo, cuando comparamos nuestros hallazgos con las estructuras institucionales que predominan en cada país podemos observar que en aquellos donde los sistemas educativos son más centralizados (Perú y Venezuela), existen más diferencias entre los maestros de las escuelas públicas y privadas. Esto respalda la noción de que en los sistemas educativos altamente centralizados las escuelas públicas no logran ajustarse a las necesidades locales y por lo tanto no desarrollan equipos de enseñanza altamente efectivos. En contraste, en los sistemas de educación más descentralizados de Argentina y Chile tiende a haber menores diferencias en aquellas características de los maestros asociadas con una enseñanza efectiva en los tres entornos institucionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aedo, C. 1998. Diferencias entre escuelas y rendimiento estudiantil en Chile. En W. Savedoff (ed.), *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aedo, C. 1997. Organización industrial en la prestación de servicios sociales. Documento de Trabajo de la Red de Centros R-302. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, Estados Unidos.
- Aghion, P. y J. Tirole. 1997. Formal and Real Authority in Organizations. *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 1, pp. 1-29.
- Arregui, P. 1992. Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú. *Notas para el Debate*. 12: 53-98
- Arregui, P., B. Hunt y H. Díaz. 1996. Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú. Informe de consultoría presentado al Ministerio de Educación. Ministerio de Educación, Lima, Perú.
- Baker, G. 1992. Incentive Contracts and Performance Measurement. *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 3, pp. 598-614.
- Baker, G., R. Gibbons y K. J. Murphy. 1999. Informal Authority in Organizations. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 15, No. 1, pp. 56-73.
- Ballou, D. y M. Podgursky. 1998. The Case Against Teacher Certification. *Public Interest*, No. 132, pp. 17-29.
- Ballou, D. y M. Podgursky. 1997. *Teacher pay and teacher quality*. Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Ballou, D. y M. Podgursky. 1998. Teacher Recruitment and Retention in Private and Public Schools. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 17, No. 3, pp. 393-417.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. *Progreso económico y social en América Latina: Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Los maestros en Latinoamérica: carreras e incentivos. Lineamientos de investigación. BID, Washington, D.C., Estados Unidos.
- Bazán, D. 1991. Hacia un perfil empírico de la persona creativa en estudiantes de Pedagogía. *Estudios Sociales CPU*. Lima.
- Brewer, D. 1996. Career Paths and Quit Decisions: Evidence from Teaching. *Journal of Labor Economics*. 14 (2).
- Cardó, A. y G. Ruiz. 1980. *Análisis y perspectivas de la formación magisterial en el Perú*. Lima, Perú: Centro de Investigación y Promoción Educativa.
- Carnoy, M. y P. McEwan. 1998. Public Investments or Private Schools? A Reconstruction of Educational Improvements in Chile. Stanford University, Stanford, California, Estados Unidos. Documento mimeografiado.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). 1997. *Descentralización: un paso hacia el desarrollo y la paz*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: CIEN.
- . 1998. *Educando para la paz*. Serie *Hacia la paz y el desarrollo*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: CIEN.
- . 1999. Análisis del impacto de la autogestión: La experiencia del PRONADE. Ciudad de Guatemala, Guatemala: CIEN.
- Chiroque, S. 1982. *Aspectos socioprofesionales de la situación actual del docente peruano*. Lima, Perú: Ministerio de Educación-Instituto de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- Cohn, E. 1996. Methods of Teacher Remuneration: Merit Pay and Career Ladders. En W.E. Becker y W.J. Baumol, editores. *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- Consortio de Centros Educativos Católicos del Perú. 1995. *Aspectos jurídicos, contables y financieros de la gestión educativa*. Lima, Perú: Consortio de Centros Educativos Católicos del Perú.
- Cox, C. y P. González. 1997. Educación: de programas de mejoramiento a reforma?. En R. Cortázar y J. Vial, editores. *Construyendo Opciones*. Santiago, Chile: Dolmen Ediciones.

- Darling-Hammond, L. 2000. Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence. *Education Policy Archives*, Vol. 8, No.1. (Disponible en <http://olam.ed.asu.edu/efaa/v8n1/>.)
- De la Cruz, R. 1995. *Ruta a la eficiencia. Descentralización de los servicios sociales*. Caracas: Ediciones IESA.
- Delgado, K. et al. 1991. *Formación docente en el Perú: 3 ensayos*. Lima, Perú: Editora Magisterial.
- Dolton, P. 1996. Teachers' Salaries and Teacher Retention. En W.E. Becker y W.J. Baumol, editores. *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*. Cambridge, Estados Unidos: The MIT Press.
- Duarte, J. 1995. State Education and Clientelism in Colombia: The Politics of State Education Administration and of Implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions. Tesis de doctorado. Universidad de Oxford.
- Ehrenberg, R.G. y D. J. Brewer. 1995. Did Teachers' Verbal Ability and Race Matter in the 1960s? *Coleman Revisited. Economics of Education Review*, Vol. 14, No. 1, pp. 1-21.
- Firestone, W.A. 1990. The Commitments of Teachers: Implications for Policy, Administration, and Research. *Advances in Research and Theories of School Management and Educational Policy*, Vol. 1, pp. 151-183. JAI Press.
- Foro Educativo. 1994. *Ser maestro en el Perú. Reflexiones y propuestas*. Lima, Perú: Foro Educativo.
- Fuller, B. y M. Rivarola. 1998. Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors. *Working Paper Series on Impact of Evaluation of Education Reforms*, No. 5. Washington, D.C.: The World Bank.
- Gershberg, A.I. 1999. Education 'Decentralization' Processes in Mexico and Nicaragua: Legislative versus Ministry-led Reform Strategies. *Comparative Education*, Vol. 35, No. 1, pp. 63-80.
- Gibbons, R. 1998. Incentives in Organizations. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, pp. 115-132.

- González, P. 1998. Financiamiento de la educación en Chile. Programa de Promoción de la Reforma Educacional en América Latina/UNESCO, Santiago, Chile.
- . 1996a. Normativa y política laboral en Chile. *Colección Estudios CIEPLAN*. 43: 49-99.
- . 1996b. La gestión financiera de unidades educativas bajo el régimen de subvenciones imperante en Chile. *Estudios Municipales*. 7:195-216.
- Greene, B., B. Smerdon, L. Lewis, B. Parsad, N. Carey, N. Bartfai y E. Farris. 1999. *Teacher Quality: A Report on the Preparation and Qualifications of Public School Teachers*. NCES 1999-080. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement.
- Greene, W.H. 1997. *Econometric Analysis*. Third Edition. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Hamermesh, D.S. 1999. The Changing Distribution of Job Satisfaction. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 7332. (Disponible en <http://papers.nber.org/papers/W7332>.)
- Hanushek, E.A. 1989. The impact of differential expenditures on school performance. *Educational Researcher*, Vol. 18, No. 4, pp. 45-51.
- Hanushek, E.A. y R. Pace. 1995. Who Chooses to Teach (and why)? *Economics of Education Review*. 14 (2): 101-117.
- Hanushek, E.A. y R. W. Harbison. 1992. *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*. New York: Oxford University Press.
- Hirschman, A. 1973. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Holmström, B. y P. Milgrom. 1991. Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design.” *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, pp. 24-52.
- Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo (INIDE). 1981. El magisterio peruano en la reforma educativa: Estudio evaluativo 1972-1980. Proyecto Evaluación de la reforma educativa. Ministerio de Educación, Lima, Perú.

- Inter-American Development Bank (IDB). 1996. *Economic and Social Progress in Latin America. 1996 Report*. Washington, D.C.: The Inter-American Development Bank.
- Jiménez, E. y Y. Sawada. 1999. Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program. *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 3, pp. 415-441.
- King, E. M., B. Özler y L. B. Rawlings. 1999. Nicaragua's School Autonomy Reform: Fact or Fiction? The World Bank, Washington, D.C. (Mimeo.)
- King, E.M. y B. Özler. 1998. What's Decentralization Got To Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform. *Working Paper Series on Impact of Evaluation of Education Reforms*, No. 9. Washington, D.C.: The World Bank.
- Lafosse, S. 1994. *¿Formando maestros discriminadores?* Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ley N° 19.070 Estatuto de los profesionales de la educación y de las leyes que la complementan y modifican.
- McEwan, P. J. y M. Carnoy. 1999. The Impact of Competition on Public School Quality: Longitudinal Evidence from Chile's Voucher System. Stanford University, Palo Alto. (Mimeo.)
- McEwan, P. J. y M. Carnoy. 1999. The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System. Palo Alto: Stanford University. (Mimeo.)
- Milgrom, P. y J. Roberts. 1988. An Economic Approach to Influence Activities in Organizations. *American Journal of Sociology*, Vol. 94, pp. S154-S179.
- Milgrom, P. y J. Roberts. 1992. *Economics, Organization and Management*. New Jersey: Prentice Hall.
- Ministerio de Educación de Guatemala. 1999. *Anuario Estadístico de la Educación 1997*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Unidad de Informática del Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación de Perú. 1997. *Manual de administración de personal del Centro Educativo Público*. Lima, Perú: Ministerio de Educación.
- . 1998. *Educación Legislativa*. N° 1, 2 y 3. Lima, Perú: Ministerio de Educación.

- Ministerio de Educación de Perú/Banco Mundial. 1994. *Perú: calidad, eficiencia, equidad. Los desafíos de la educación primaria*. Lima, Perú: Ministerio de Educación/Banco Mundial.
- Miranda, A. 1997 La educación primaria en números: 1990-1997. Lima, Perú. Documento mimeografiado.
- Mizala, A., A. Guzmán y P. Romaguera. 1999. Programas de fortalecimiento a la profesión docente. Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada/Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago, Chile. Documento mimeografiado.
- Mizala, A. y P. Romaguera. 1998. Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena. *Documentos de Trabajo, Serie Economía*, No. 36. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Santiago: Universidad de Chile.
- . 1999. El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente en Chile. Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada/Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago, Chile. Documento mimeografiado.
- . 2000a. School Performance and Choice: The Chilean Experience. *The Journal of Human Resources*. Vol. 35. Spring.
- . 2000b. Remuneraciones al pizarrón. *Perspectivas en política, economía y gestión*. Vol. 4, N° 1.
- . 2000c. Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile. Documento de trabajo N° 82. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- . 2002. The Technical Efficiency of Schools in Chile. *Applied Economics*. Próximo a publicarse.
- Mizala, A., P. Romaguera y D. Farren. 1998. ¿Son eficientes los establecimientos educacionales en Chile? Documento de Trabajo 38. Universidad de Chile, Centro de Economía Aplicada, Santiago, Chile.
- Monk, D.H. 1994. Subject Area Preparation of Secondary Mathematics and Science Teachers and Student Achievement. *Economics of Education Review*, Vol. 13, No. 2, pp. 125-145.

- Mullens, J. E., R.J. Murnane y J.B. Willett. 1996. The Contribution of Training and Subject Matter Knowledge to Teaching Effectiveness: A Multilevel Analysis of Longitudinal Evidence from Belize. *Comparative Education Review*, Vol. 40, No. 2, pp. 139-157.
- Murnane, R.J. y D.K. Cohen. 1986. Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and Few Survive. *Harvard Education Review*. 56 (2): 1-17.
- Murnane, R. J., J. D. Singer, J.B. Willett, J.J. Kemple y R.J. Olsen. 1991. *Who Will Teach? Policies That Matter*. Cambridge: Harvard University Press.
- Murnane, R.J. y D.K. Cohen. 1986. Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive. *Harvard Educational Review*, Vol. 56, No. 1, pp. 1-17.
- Murnane, R.J., J.D. Singer, J. B. Willett, J.J. Kemple y R.J. Olsen. 1991. *Who Will Teach? Policies That Matter*. Cambridge: Harvard University Press.
- Navarro, J. C. y R. de la Cruz. 1998. Escuelas federales, estatales y sin fines de lucro en Venezuela. En Savedoff, W., ed. *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Navarro, J.C. y R. de la Cruz. 1998. Escuelas federales, estatales y sin fines de lucro en Venezuela. En W. Savedoff, ed. *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura United Nations' Education, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 1999b. *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado*. Santiago, Chile: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC).
- Ormeño, A. 1996. Evolución de la formación de profesores en Chile: Análisis por región, dependencia y nivel del sistema educacional. Documento de Trabajo CPU, 1996. Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, Chile.

- Pães de Barros, R. y R. Mendonça. 1998. El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña. En Savedoff, W., ed. *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Paul, S. 1991. Accountability in Public Services: Exit, Voice and Capture. World Bank Working Paper. World Bank, Washington, DC, Estados Unidos.
- Perie, M, y D.P. Baker. 1997. Job Satisfaction Among America's Teachers: Effects of Workplace Conditions, Background Characteristics, and Teacher Compensation. *NCES 97-XXX*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement, National Center for Education Statistics.
- Pezo, C., E. Ballón y L. Perirano. 1981 *El magisterio y sus luchas 1885-1978*. Segunda Edición. Lima, Perú: DESCO.
- Piras, C. y W. D. Savedoff. 1998. How much do teachers earn? Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Working Paper #375. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Pontificia Universidad Católica del Perú. 1993. *Formación, capacitación y profesionalización*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Prawda, J. 1993. Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned. *International Journal of Educational Development*, Vol. 13, No. 3, pp. 253-264.
- Prendergast, C. 1999. The Provision of Incentives in Firms. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, pp. 7-63.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1999. *Guatemala: El rostro rural del desarrollo humano*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: PNUD.
- Psacharopoulos, G. J. Valenzuela y M. Arends. 1996. Teachers' Salaries in Latin America: A Review. *Economics of Education Review* 15 (4): 401-406.
- Quevedo, E. 1990. Exito en el ingreso a la universidad según colegio de procedencia. Pontificia Universidad Católica del Perú, Oficina de Ingreso, Lima, Perú.

- Reimers, F., ed. 1999. *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Educational Opportunity in the Americas at the Dawn of the XXI Century*. Harvard University. (Manuscrito inédito).
- Rivkin, S.G., E. A. Hanushek y J. F. Kain. 1998. *Teachers, Schools and Academic Achievement*. Amherst College, University of Rochester, y University of Texas, Dallas. (Manuscrito inédito.)
- Rouse, C. E. 1999. Further Estimates of the Economic Return to Schooling from a New Sample of Twins. *Economics of Education Review*, Vol. 18, No. 2, pp. 149-57.
- Saavedra J. 1999. La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales. *Serie Reformas Económicas 27*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Saavedra, J. y E. Maruyama. 2000. Estabilidad laboral e indemnización: Efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano. Documento de Trabajo 28. Lima, Perú: GRADE.
- Saavedra, J. y G. Felices. 1997. Inversión en la calidad de la educación pública en el Perú y su efecto sobre la fuerza de trabajo y la pobreza. No. SOC97-104. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., Estados Unidos.
- Saavedra, J., R. Melzi y A. Miranda. 1997. Financiamiento de la educación en el Perú. Documento de Trabajo No. 26. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, Perú.
- Savedoff, W. D. 1998. "Los servicios sociales vistos con nuevos lentes. En W. D. Savedoff, ed. *La organización marca la diferencia*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Savedoff, W. 1997. *Social Services Viewed through New Lenses: Agency Problems in Education and Health in Latin America*. Documento de Trabajo de la Red de Centros R-318. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., Estados Unidos.
- Savedoff, W.D. 1998. Los servicios sociales vistos con nuevos lentes." En W.D. Savedoff, ed. *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Teddlie, C. y D. Reynolds. 2000. *The International Handbook of School Effectiveness Research*. New York: Falmer Press.
- Tovar, T. 1989. *Ser maestro. Condiciones del trabajo docente en el Perú*. Lima, Perú: DESCO.
- United Nations' Education, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 1999a. Statistics. (Disponible en <http://unesco.org/>.)
- Uribe, C. 2000. Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación docente. En J.C. Navarro, K. Taylor, A. Bernasconi y L. Tyler *Perspectivas sobre la reforma educativa*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo-USAID-Harvard Institute for International Development.
- Urquiola, M., W. Jiménez, M. L. Talavera y W. Hernany. 2000. *Los maestros en Bolivia: Impacto, incentivos y desempeño*. La Paz: Universidad Católica Boliviana.
- Vegas, E. 2000. Public Funding of Catholic Schools in Venezuela: Effects on the Qualifications and Salaries of Catholic School Teachers. Trabajo presentado durante la Reunión Anual de la Asociación Americana de Investigación Educativa. Abril 24, New Orleans, Louisiana.
- Winkler, D.R. 1993. Fiscal Decentralization and Accountability in Education: Experiences in Four Countries. En Hannaway, J. y M. Carnoy, eds. *Decentralization and School Improvement. Can We Fulfill the Promise?* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Wolff, L., P. González y J.C. Navarro. 2002. *Educación Privada y Política Pública en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL-Banco Interamericano de Desarrollo.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de
febrero de 2003, en Indugraf S.A., Sánchez de Loria
2551 (1241) - Buenos Aires - Argentina
Tirada: 1.300 ejemplares

El conocimiento de quiénes son los maestros de América Latina, cómo son sus carreras docentes, sus experiencias profesionales, sus aspiraciones e intereses en relación con la educación, es una asignatura omitida y olvidada en el continente.

Este libro constituye un destacado aporte porque se basa en encuestas realizadas en distintos países a muestras representativas del cuerpo docente nacional. No sólo analiza los aspectos formales de esta profesión –lo que de por sí es de extrema importancia– sino que nos revela el estado de espíritu de los docentes, quienes, según puede leerse en estas páginas, creen en su labor y están tan comprometidos con ella que se la recomendarían a sus propios hijos.

Germán W. Rama

Ex-Director Nacional de Educación Pública de Uruguay



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

www.iadb.org/pub

ISBN 1-931003-44-0



9 781931 003445 >