



Darwin Caraballo
Director Ejecutivo de EDUCA



Katherine Javier
Consultora de Investigación

Nota de Trabajo #28

Salario docente, derecho a la educación y sostenibilidad presupuestaria: Una mirada crítica a la evolución del salario docente del sector público en la República Dominicana

En línea con su misión de impulsar los cambios que el sistema educativo dominicano requiere para alcanzar niveles de excelencia en los aprendizajes, EDUCA da seguimiento a los acontecimientos, tanto en el plano nacional como internacional, asociados a su razón de ser. En esta ocasión, dado el protagonismo que ha suscitado en los medios el reclamo del sindicato docente para la realización de un nuevo aumento salarial, se evalúa la evolución del salario docente. En particular, se exponen cuatro puntos que EDUCA entiende deben ser considerados, previo al arribo de cualquier acuerdo entre la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) y el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD). De igual forma, se presentan una serie de recomendaciones de política orientadas a guiar un potencial acuerdo de revisión salarial, entre las autoridades educativas y el sindicato docente, fundamentadas en el mandato constitucional de garantizar el derecho a una educación de calidad para todos los dominicanos.

En primer lugar, mencionar que el salario docente ha experimentado aumentos continuos y significativos en los pasados 4 años. Entre 2012 y 2016, se han registrado aumentos salariales superior al 64% para los docentes en aula, variación que se sitúa muy por encima de la inflación acumulada en el mismo periodo que fue de 13.4% (Ver Tabla 1) (Banco Central de la República Dominicana, 2016). Estos incrementos salariales, sumados a la expansión de la cantidad de docentes, resultaron en un crecimiento de la nómina de un 183% durante ese periodo (MINERD, 2015). De hecho, en 2016 el salario docente fue la partida de mayor participación dentro del presupuesto educativo público preuniversitario, representando el 46.4% de este, monto equivalente a un 1.8% del PIB. De continuar esta tendencia de crecimiento en el gasto de personal, se estima que a 2019 el presupuesto educativo estará comprometido casi en su totalidad por razón este concepto (EDUCA, 2016).

Tabla 1. Evolución del salario docente en aula

Tipo Docente	Salarios					Var. 2012-2016
	2012	2013	2014	2015	2016	
Docente Básica	\$ 26,259	\$ 32,847	\$ 35,633	\$ 39,909	\$ 43,900	67%
Docente Media	\$ 29,390	\$ 37,668	\$ 41,096	\$ 46,028	\$ 50,631	72%
Docente Adultos	\$ 27,512	\$ 32,847	\$ 36,584	\$ 40,974	\$ 45,071	64%

Fuente: Elaborado a partir de MINERD 2015, Situación del Personal Docente de la República Dominicana 2015.

En segundo lugar, es necesario resaltar que el salario del docente dominicano es, en términos relativos y comparativos, competitivo. Uno de los argumentos citados para justificar los nuevos reclamos por el aumento del salario docente, es que, comparado con la realidad internacional, los docentes dominicanos reciben salarios por debajo de sus pares del mundo y la región. EDUCA demostró, que en la región, y a paridad de poder de compra, los docentes dominicanos que laboran 8 horas diarias perciben un salario que se ubica en la vanguardia de la zona centro americana y caribeña (EDUCA, 2015).

Con respecto a los países miembros de la OCDE, los docentes dominicanos perciben un salario anual promedio 3.7 veces por debajo del promedio del salario docente de este grupo de países desarrollados, que perciben una suma próxima a los US\$40,200 anuales (MINERD, 2015). Sin embargo, al momento de evaluar las diferencias salariales, es importante tomar en cuenta la capacidad productiva de cada país, y por ende, la capacidad que tiene su economía para pagar determinado nivel de salarios. Cuando se compara el PIB per cápita del país, medida que representa cuanto aporta cada dominicano a la economía, contra el salario docente, se observa que los profesores dominicanos devengan un salario promedio que representa 1.57 veces el PIB per cápita. Mientras que en los países de la OCDE, la relación entre salario docente y PIB per cápita es menor que en la República Dominicana (Ver Gráfico 1). Esto implica que para la economía dominicana la carga del salario docente es mayor que todos los países de la OCDE. Dicho de otra forma, la sociedad dominicana es de las que más esfuerzo realiza por pagar a sus docentes.

Gráfico 1. Salario anual docente a precio constante con relación al PIB per cápita 2012



Fuente: Elaborado a partir de MINERD 2015 y OCDE

Es importante destacar, que el salario docente también se sitúa por encima del promedio nacional del sector formal. En 2016, un empleado del sector formal con título universitario percibía un salario promedio de RD\$28,681, es decir, apenas un 60% de lo que recibía en promedio, para ese año, un docente (Banco Central de la República Dominicana, 2016).

En tercer lugar, destacar que la forma en que el sindicato docente realiza sus reclamaciones, violenta lo acordado en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa 2014-2030, de garantizar el derecho a la educación a través del cumplimiento del calendario escolar. El Pacto Educativo, suscrito por la sociedad dominicana en su conjunto con el objetivo de consensuar las políticas educativas de largo plazo, establece dentro de sus bases que la educación es el medio más idóneo para la cohesión social. En ese sentido, se pactó para ***“poner el interés colectivo supremo por encima de los intereses individuales y sectoriales, a fin de garantizar el derecho fundamental de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos a recibir una educación de calidad”***. Este sentir queda refrendado por el cuerpo docente en el literal C del compromiso 4.2.1, donde la ***“Asociación Dominicana de Profesores reitera su compromiso del cumplimiento del horario y calendario escolar promoviendo entre sus miembros la asistencia diaria y puntual a la docencia”***. En ese sentido, y dado que el Pacto Educativo es un compromiso nacional, amparado por la Ley 1-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo, las huelgas que conlleven la suspensión de la docencia, en adición a constituir una violación al Pacto, constituyen una violación a la ley en sí misma.

En cuarto lugar, la evidencia demuestra que los incrementos salariales docentes no siempre se traducen en mejoras en la calidad de los aprendizajes. Existen diversos factores que inciden en el desempeño de los maestros y, por ende, en la provisión de una educación de calidad, uno de estos es el nivel de remuneración docente. En efecto, estudios demuestran que los incentivos juegan un rol fundamental en el desempeño de los maestros (Glewwe et al., 2010; Muralidharan, 2011). Sin embargo, la literatura especializada en el tema también señala que los incrementos salariales solo ejercen algún impacto en el desempeño del sistema educativo, cuando estos están vinculados a mejores resultados de los estudiantes (Hanushek & Rivkin, 2007).

El Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) que realiza la OCDE, precisamente sustenta este argumento. En este informe, que recoge los resultados de las pruebas estandarizadas en matemáticas, ciencias y comprensión lectora aplicadas a estudiantes de 15 años en diversos países, la región latinoamericana ocupó las últimas posiciones. Esto a pesar de que en la pasada década sus sistemas educativos vieron incrementar significativamente los salarios docentes, no mejorando su desempeño en la misma proporción (OCDE, 2016).

Al igual que en la región, en la República Dominicana se han tomado medidas distantes a las mejores prácticas, realizando incrementos salariales de manera generalizada. Es decir, sin considerar el nivel de cumplimiento, competencias y logro que evidencia cada maestro. Puesto que no hay evidencias que demuestren que incrementos salariales conduzcan por

²La República Dominicana ocupó el último lugar en los renglones de matemáticas y ciencias, (posición 70 de 70 países) y uno de los últimos lugares en comprensión lectora (posición 66 de 70 países) (OCDE, 2016).

sí solos a elevar la calidad educativa, es tiempo de que el país replantee su política salarial docente. Los resultados de la prueba PISA, donde el país ocupó el último lugar, confirman que el principal problema que tiene el sistema educativo dominicano es el bajo nivel de aprendizaje de sus estudiantes. Por ende, al momento de evaluar la asignación de recursos presupuestarios limitados, es necesario considerar el efecto que produce determinada distribución de los mismos, sobre los aprendizajes.

En virtud de lo antes expuesto, EDUCA propone tres recomendaciones, como pilares para llegar a un potencial acuerdo de revisión salarial entre el MINERD y la ADP. **La primera, retornar a las aulas para cumplir con el Pacto Educativo.** El Pacto Educativo es uno de los pocos compromisos a nivel nacional que goza de la legitimidad de la sociedad en su conjunto, por tanto es responsabilidad de cada una de las partes que lo conforman velar por su cumplimiento. *“Poner el interés colectivo supremo por encima de los intereses individuales y sectoriales, a fin de garantizar el derecho fundamental de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos a recibir una educación de calidad”*, como mandata el Pacto requiere de renunciar a privilegios y prácticas que van en perjuicio del sistema educativo en su conjunto.

La segunda, aplicar la evaluación de desempeño como fundamento para incrementar salarios docentes. Dado que a la fecha las mejoras salariales implementadas no se han traducido en eficiencias del sistema educativo, se hace necesario migrar de un esquema de aumentos generalizados a uno de aumentos sujeto a méritos personales. La evaluación de desempeño docente es un mecanismo que permitirá medir la eficiencia de cada profesor, y en función de este sugerir un ajuste salarial acorde a su nivel de compromiso, dedicación y resultados en los aprendizajes de sus estudiantes. El título 9 del Estatuto Docente establece la realización de evaluaciones de desempeño docente cada tres años, sin embargo, la última evaluación realizada por el MINERD fue en el año 2008. Por tal razón, se sugiere que los nuevos aumentos salariales sean aplicados de manera individual, y sujetos a los resultados del desempeño de los docentes en las evaluaciones aplicadas. Esta medida premiaría a aquellos docentes cuyo compromiso se traduce en mayores logros de aprendizaje, y constituiría un incentivo para elevar la calidad del sistema educativo en general.

La tercera, instrumentar en el corto plazo un análisis y depuración de la base de datos de Recursos Humanos del MINERD para generar ahorros significativos. A juicio de EDUCA, la revisión y racionalización de la nómina del MINERD implicaría un ahorro entre \$5 y \$6 mil millones de pesos anuales, equivalente a aproximadamente a un 5% del presupuesto educativo público preuniversitario, y a un 10% de la nómina actual (EDUCA, 2017). Estos ahorros permitirán financiar los incrementos por desempeño, y realizar ajustes salariales a los funcionarios docentes y no docentes, sin poner en riesgo la sostenibilidad del presupuesto.

Con la implementación de estas recomendaciones, se pretende contribuir a garantizar el derecho a la educación de todos los dominicanos, y velar por el adecuado uso del presupuesto público. Esto a la vez que son escuchadas las demandas de la clase magisterial, principal aliado en la conquista de mayores niveles de calidad de los aprendizajes.

Referencias

- **Banco Central de la República Dominicana (2015)**. Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2015.
- **Banco Central de la República Dominicana (2016)**. Estadísticas del Sector Real.
- **EDUCA (2015)**. El Estado de las Políticas Públicas Docentes en República Dominicana: En la Antesala de las Transformaciones. Presentación sobre el Informe de Seguimiento de Política Docente de PREAL. Santo Domingo.
- **EDUCA (2016)**. Calidad del Gasto Educativo en la República Dominicana: Un análisis exploratorio desde la vigencia del 4%. Santo Domingo.
- **EDUCA (2017)**. Estimaciones realizadas por EDUCA con base en datos proporcionados por el Departamento de Planificación del MINERD
- **Glewwe, P., Ilias, N., & Kremer, M. (2010)**. Teacher Incentives. *American Economics Journal: Applied Economics*, 205-228.
- **Hanushek, E., & Rivkin, S. (2007)**. Pay, Working Conditions, and Teacher Quality. *Future of Children*, 17 (1), 69-86.
- **Ley No. 1-12** que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Gaceta Oficial No. 10656 del 26 de enero de 2011
- **MINERD (2015)**. Situación del Personal Docente de la República Dominicana
- **Muralidharan, K. (2011)**. Long-Term Effects of Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India.
- **Pacto Nacional para la Reforma Educativa (2014-2030)**. Palacio Nacional, Santo Domingo, 1 de abril de 2014
- **OCDE (2016)**. PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education