Las Reformas Educativas en Acción

3

EFICIENCIA, EQUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO DE LA REPUBLICA DOMINICANA Y AMERICA LATINA

Temas Especializados de Gerencia Social

Alejandro Medina Giopp
(Editor)

INDES BID INTEC

STP SEE SESPAS CERSS

Las Reformas Educativas en Acción 3

EFICIENCIA, EQUIDAD Y CALIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO DE LA REPUBLICA DOMINICANA Y AMERICA LATINA

Temas Especializados de Gerencia Social

Alejandro Medina Giopp
(Editor)

INDES BID INTEC

STP SEE SESPAS CERSS

La reformas educativas en acción : eficiencia, equidad y calidad en el sistema educativo de la República Dominicana y América Latina / Editor: Alejandro Medina Giopp.—Santo Domingo : INDES/BID : Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2002.
319 p. : il .— (Temas especializados de gerencia social; 3)

1. Reforma educativa - América Latina 2. Reforma educativa - República Dominicana 3. Educación - América Latina 4. Educación - República Dominicana I. Medina Giopp, Alejandro, ed.

370.98
R332e
CEP/INTEC

c 2002 NDES/BID INTEC
ISBN: 99934-25-29-X

Diseño y maquetación:
NODO: Comunicación + Diseño

Diseño de portada:
NODO: Comunicación + Diseño

Impresión:
Editora Amigo del Hogar

Las opiniones presentadas en este libro son de responsabilidad exclusiva de los autores, se apegan a la dinámica del Seminario Especializado en Educación que organizó el INDES en noviembre del 2001. No reflejan necesariamente la opinión del Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES); Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).

Impreso en República Dominicana

Contenido

Presentación
Prólogo
Parte I
Contexto, contenido y procesos de cambio de la Educación en América Latina

Las reformas educativas en América Latina: ¿Hacia más equidad? ***18***
Carlos Gerardo Molina

Determinantes del rendimiento educativo en América Latina y el Paraguay ***61***
José R. Molinas

Parte II
Actores y autores protagonistas de la Reforma Educativa en República Dominicana y América Latina

Los y Las docentes en las Reformas Educativas ***94***
Sandra González

La experiencia de la República Dominicana en la Hechura de la Reforma Educativa. La participación de los estudiantes ***113***
Ancell Scheker

Las relaciones entre los actores educativos en la escuela dominicana. Inferencias desde el estudio ¿cambia la escuela? ***124***
Tahira Vargas

Reflexiones sobre el Plan Decenal de Educación, 10 años después ***133***
Rafael Toribio

Parte III
Descentralización y Cambios en la Gestión Educativa en República Dominicana y América Latina

Notas sobre la descentralización educativa en la Ley General de Educación de la República Dominicana ***144***
Ramón Flores

Límites y alcances del proceso descentralizador en el Sistema Educativo de la República Dominicana ***153***
Aziz Mahfoud

Parte IV

La Equidad como principio clave de las Reformas Educativas en América Latina y República Dominicana

Más escuelas y más exclusión. La Reforma Educativa dominicana, su impacto en la democratización de la educación **194**
Cheila Valera Acosta

Impacto de las reformas en la equidad. República Dominicana **203**
Dignora García

Parte V

Globalización y Prospectiva educativa

Análisis de prospectiva: La Educación en República Dominicana al Año 2015 **222**
Alejandro Medina / Lidia Nina

Globalización y Sociedad del Saber **298**
Manuel E. Matos

Parte VI

Conclusiones de los Participantes al III Seminario Internacional INDES-BID-INTEC

Conclusiones de los Participantes al Seminario **314**

Invitados y Participantes en el Seminario **317**

Presentación

¿Porque editar otro libro sobre educación? Nunca, como hasta ahora, se ha logrado tanto consenso entre tantos actores diferentes en señalar a la educación como el factor aislado más importante para combatir a la pobreza y apuntalar el crecimiento económico. Nunca tantos, en el campo del desarrollo, se han puesto de acuerdo en tan poco tiempo para algo tan trascendental. Se reconoce a la educación como la bisagra que vincula las políticas económicas y las políticas sociales. Genera conocimiento y destrezas que permiten enfrentar el desafío de la competitividad por la vía del incremento de la productividad.

Bajo esta lógica, la eficiente inversión en educación puede lograr tres efectos: reducción en pobreza, mejora de la desigualdad y fortalecimiento de la ciudadanía. Explorar herramientas y mecanismos de concertación entre actores para impulsar reformas eficientes a través del análisis de experiencias regionales y particularmente de las enseñanzas de la reforma educativa en la República Dominicana, país que ha realizado un profundo balance de su experiencia reciente en reforma educativa y que hoy mismo debate abierta y pluralmente la orientación y contenidos de una nueva reforma en aras de consolidar dichos efectos, es el objetivo de este libro que recoge los debates y los trabajos del III Seminario Internacional llevado a cabo por el programa INDES-BID/INTEC de la República Dominicana los días 12,13 y 14 de noviembre del año 2001.

El reconocimiento de que reducir pobreza, mejorar la equidad y contribuir a la construcción de la ciudadanía son posibles mediante efectivas reformas educativas, es la premisa básica sobre la que se organizó el seminario y se organizan los trabajos que constituyen este libro, el cual explora como las reformas educativas pueden lograr estos tres efectos estableciendo círculos virtuosos.

En este sentido, el prólogo de esta edición, a cargo de Elssy Bonilla Castro quien reflexiona en torno a la construcción de equidad y desarrollo a través de la educación, como uno de los más importantes desafíos en Latinoamérica y el Caribe. Por lo cual, enfatiza en las reformas educativas como la vía expedita para la consecución de este proceso.

El capítulo primero: *Contexto, contenido y procesos de cambio educativo en América Latina* inicia con el trabajo de Carlos Gerardo Molina quien analiza la evolución de las reformas educativas en América latina, realizando

un balance de sus resultados en términos del efecto equidad y señalando los nuevos desafíos y las estrategias gerenciales más innovadoras para enfrentarlos. En este balance se destaca el rol jugado por los actores tradicionales en las reformas educativas del pasado y el rol protagónico de los nuevos actores que las protagonizan, se presentan las ventajas y desventajas de diversas posibilidades de reforma, lo que se constituye en una valiosa reflexión para los tomadores de decisión en este campo.

En esta lectura regional, José Molinas nos presenta cuáles son los determinantes más importantes del rendimiento académico que destaca la literatura y un buen número de experiencias regionales, lo que constituye una importante sistematización de este aspecto. Bajo este marco explora con detalle la experiencia del caso del Paraguay, identificando los principales determinantes del rendimiento académico en este país del Cono Sur, de lo que se derivan recomendaciones de política.

Bajo este marco analítico regional, cuatro expertos en educación, analizan el rol jugado por los actores protagónicos en el Plan Decenal de Educación (PDE) de la República Dominicana y su posicionamiento actual, realizando un balance sobre los alcances y limitaciones del Plan Decenal de Educación (PDE), lo que se constituye como el capítulo segundo. Sandra González, Tahira Vargas y Ancell Shecker distinguen a los estudiantes, los docentes, los directores de centro y los padres/madres de los estudiantes como actores, pero también como autores de las reformas educativas en la República Dominicana. Rafael Toribio cierra esta reflexión y el capítulo realizando una cuidadosa disección del proceso que originó el PDE, de su desarrollo y de sus resultados, ofreciendo un balance de las lecciones aprendidas y recomendaciones para el proceso de reforma en gestación.

La descentralización educativa es un tema de amplio debate en América Latina, sin duda es un proceso que puede ser caracterizado como exitoso en la medida que pueda mostrar su contribución a la reducción de la pobreza, disminución de la desigualdad o construcción de ciudadanía. Desafortunadamente, la experiencia regional nos muestra que la ecuación: mayor descentralización = mayor equidad, ciudadanía y menor pobreza, no se verifica empíricamente en un buen número de casos.

La descentralización aparece también en el escenario dominicano como un desafío pendiente, Ramón Flores y Asíz Mahfoud abordan desde una perspectiva legal, gerencial y política los avances y retrocesos de este proceso y señalan recomendaciones derivadas de la experiencia, reflexión que se ubica en el capítulo tercero *Descentralización y Cambios en la Gestión Educativa en República Dominicana y América Latina.*

La equidad como un principio clave de la reformas educativas en América Latina es abordada por un par de expertas en educación provenientes de un organismo no gubernamental y de un centro académico respectivamente: Dinorah Garcia y Cheila Varela, quienes realizan un profundo análisis de los resultados del PDE de República Dominicana en materia de la equidad de sus resultados, identificando los principales logros y dificultades, así como un conjunto de útiles e innovadoras recomendaciones a los tomadores de decisión para las nuevas reformas.

El capítulo cinco comprende el análisis de la influencia de la globalización y la prospectiva para el campo educativo. La consideración de los posibles escenarios a futuro de la realidad económica y social, así como la identificación de las tendencias en el avance de las tecnologías de información y de los procesos de globalización son ineludibles para otorgar viabilidad a las políticas públicas, las políticas educativas no son la excepción. Alejandro Medina Giopp y Lidia Nina identifican cuatro escenarios educativos alternativos (además del tendencial) para República Dominicana, ejercicio que proyectan al 2015. Por su parte: Manuel Emilio Matos de la Rosa expone en su trabajo los aspectos relativos la globalización y la sociedad del saber, y sus implicaciones para el sistema educativo. En ambos trabajos se reflexiona ampliamente en torno de las implicaciones hoy para los responsables de las decisiones de política en el campo educativo y la puesta en marcha de reformas.

Finalmente, en el capítulo sexto se presentan las conclusiones que los participantes al seminario, organizados por grupos de debate, presentaron al final de evento, en éstas se realiza un balance de los logros y obstáculos de la reforma educativa en República Dominicana, se explica como se llegó a la situación actual en términos de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad y cuáles son las principales orientaciones que deberían incorporarse al proceso de reforma educativa que hoy se debate.

Alejandro Medina Giopp
Docente Internacional del INDES-BID
de la República Dominicana y
Editor de esta publicación

Educación, Equidad y Desarrollo: El Gran Desafío del Siglo XXI en América Latina y el Caribe

El concepto de desafío, como la acción de provocar, de oponerse a un orden determinado, de retar para lograr imponer otras reglas de juego es muy pertinente para calificar en una palabra la agenda social que debe concertarse en América Latina y el Caribe. Por esta razón no es de extrañar que en los últimos años este concepto haya sido un recurso idiomático frecuentemente utilizado para connotar la envergadura de los cambios sociales que se vienen postulando desde diferentes posturas político conceptuales. Desafortunadamente las propuestas, las acciones, los resultados y el impacto de lo que se ha referido genéricamente como el desarrollo socioeconómico de la región, evidencian que no se ha desafiado la pobreza y la exclusión. La palabra desafío se ha usado de manera frecuente pero vaciada de su contenido. Es moral y éticamente impostergable asumir el reto de manera literal, es decir construyendo, con los inmensos recursos disponibles en la región, las sociedades solidarias que parecen hoy, más lejanas que nunca de ser posibles, dada la situación de pobreza, desigualdad y exclusión.

Para esto se debe partir de diagnósticos que evidencien las causas y la magnitud del problema en su verdadera magnitud y significado, para que la deuda social acumulada previamente y no saldada durante el siglo pasado, cuando por el contrario se agudizó empiece a pagarse de manera efectiva con la responsabilidad y compromiso de todos los involucrados, para asumir seriamente el desafío de romper con el círculo vicioso de la acumulación, la pobreza y la exclusión. Es urgente hacer conciencia de la gravedad de los problemas y tomar ahora la decisión de confrontarlos para empezar a resolverlos tomando las medidas que permitan resultados sostenidos.

Vislumbrar el Desafío: Acotar el Problema de la Pobreza y la Exclusión

El reto debe plantearse reconociendo que América Latina y el Caribe conforman la región con la distribución de los ingresos más desigual del mundo y en donde los pobres aumentaron según el CEPAL (2001) de 200 millones en 1997 a 211 en el 2000, lo que significa que casi el 44% de la población es pobre y de estos 89 millones sobreviven en pobreza extrema[1]. Según la misma fuente en la región el 10% más rico capta el 35% del ingreso total; el ingreso per cápita del 10% más rico supera en 20 veces o más el del 40% más pobre y el 70% de los habitantes de la región residen en hogares con ingresos inferiores al promedio. Sólo Uruguay consiguió mejorar la distribución del ingreso en los 90, a pesar de que en este periodo muchos países expandieron la economía y aumentaron el gasto social.

El desafío implica reconocer que la inequidad en la región es una herencia "firmemente arraigada en la concentración de la propiedad, en estructuras sociales altamente estratificadas y en el acceso desigual a la educación entre, otros factores" Ocampo (2001:9)[2].

El desafío implica reconocer que la pobreza y la exclusión tienen sus raíces en la historia económica de la región, desde el mismo periodo colonial y se ha documentado a partir de mediados de siglo XX, cuando las primeras estimaciones colocan a América Latina en las peores posiciones a nivel mundial (Rosmery Thorp ,1998: 27)[3]. Para la autora, el desarrollo de los últimos 100 años se tradujo en un negativo balance de pobreza y exclusión, considerando que diversos procesos reforzaron los patrones culturales que se venían cimentando desde la colonia en torno a la concentración de la tierra.

Como es ampliamente conocido, en el siglo XIX y en el XX la consolidación de los Estados fue lenta porque no lograron captar el poder suficiente para dar espacio a los intereses de los diferentes sectores de la población. En términos de la inversión social, en la práctica se podía hacer poco porque, por ejemplo, aunque desde las primeras constituciones en el siglo XIX se establece por mandato el derecho a la educación gratuita para todos, dado que los Estados no tenían el poder para gravar a los propietarios de los recursos, los gobiernos no podían tampoco gastar en salud y educación.

El perfil social y cultural asimiló una visión de sociedad fundamentada en la desigualdad. "No hay duda, dice Rosmery Thorp (1998, 27), que la desigualdad funcionó, (fue necesaria) desde el punto de vista del crecimiento, al tiempo que sembraba la exclusión en la economía y la sociedad en forma institucionalizada". Por esta razón, Thorp señala que "la concentración quedó incorporada en el propio modelo de crecimiento y formó parte gradualmente de las actitudes y los mecanismos de control social".

---

1 CEPAL, 2001. **Panorama Social de América Latina 1999-2000**. Santiago de Chile.
2 Ocampo, José Antonio. 2001. **Un Futuro Económico para Colombia.** Bogotá: Libros Cambio, Alfa Omega.
3 Thorp, Rosemary. 1998. Progreso, Pobreza y Exclusión: Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX. Washington: BID.

El Desafío: Formular Modelos de Desarrollo Centrados en la Equidad

En una cultura de exclusión social como la descrita, el principal desafío que enfrenta la región es reconocer la exclusión como un problema estructural y concertar la decisión, el compromiso y los recursos necesarios para hacer posible la inclusión, para poner finalmente a tono los principios del discurso formal con las condiciones reales de la población.

No es posible enfrentar los retos anteriores sin cambiar la perspectiva y la visión del mundo. A comienzos del siglo XXI una concepción de desarrollo que cada vez gana más fuerza, es aquella que lo percibe desde una visión del mundo centrada en los ciudadanos con derechos, a quienes la sociedad debe garantizar y expandir sus libertades reales, considerando que el fin último del mismo es la libertad individual. El desarrollo requiere remover la mayor restricción a la libertad resultante de la pobreza, las restringidas oportunidades económicas y la privación social sistemática. La libertad es el fin último del desarrollo porque "con oportunidades sociales adecuadas, las personas pueden de manera efectiva dar forma a sus propios destinos y ayudarse unos a otros" (Sen, 1999:3)[4]

El debate intelectual en torno a la agenda del desarrollo pertinente para América Latina y el Caribe, se está ordenando según la CEPAL (2000)[5] en torno a dos ejes principales a saber. Por un lado la búsqueda de un equilibrio entre el mercado y el interés público y por otro la concepción de las políticas públicas como formas de acción con objetivos de interés común más allá de las acciones estatales, involucrando y abriendo oportunidades de participación a la sociedad civil. Esto implica un Estado de derecho que garantiza el logro del interés colectivo y una sociedad educada y en condiciones de asegurarse sus propios derechos.

El desarrollo entendido desde la perspectiva de los derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes, refiere por un lado a los derechos civiles y políticos, es decir a la autonomía del individuo frente al Estado y la garantía para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones públicas que consulten y respeten los diversos y frecuentemente opuestos intereses de los diferentes actores sociales. Por otro lado, refiere de manera concomitante a los derechos económicos, sociales y los culturales, que fundamentan los valores democráticos de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación (Ocampo, 2001). La universalidad, indivisibilidad e interdependencia de este conjunto de derechos, indica el autor, representan sin lugar a dudas el fundamento ético de toda política de desarrollo.

La equidad es desde el enfoque anterior el acceso amplio de la población a oportunidades, protecciones básicas y espacios de poder. En este contexto la educación es para CEPAL (2000), una vía obligada para el crecimiento equitativo, para el desarrollo democrático, para la consolidación de la ciudadanía y para el desarrollo personal.

4 Sen Amartya. 1999**. Development as Freedom.** New York: Random House.

5 CEPAL. 2000. Panorama Social de América Latina 2000 – 2001. Santiago de Chile.

El Desafío de la Educación: Reformas que Garanticen Escuelas Incluyentes

La educación como señala Ocampo (2001, 36), es el elemento central de toda política de desarrollo integral , "es esencial para garantizar la mejoría económica y la movilidad social de los sectores más desprotegidos de la sociedad" y enriquece la democracia con el mayor nivel educativo de quienes participan en ella.

Las reformas educativas deben concertarse e implementarse de manera tal que puedan operar como instrumentos de política y acción para romper de manera sistemática el círculo de la exclusión. Estas reformas deben concebirse e implementarse reconociendo la dimensión estructural del problema de la pobreza y el papel perverso que ha jugado el acceso a la educación en la exclusión social, y el cual debe transformarse en factor determinante del potenciamiento de las capacidades individuales y por lo tanto la inclusión activa y empoderada, tal como se ha pretendido y que hoy es en asunto insoslayable.

Las reformas sociales en general y las educativas en particular, implican que se construya colectivamente un consenso sobre la sociedad que se desea construir, recuperar como dice Reimers (2001)[6], la dimensión política de las políticas de equidad, en el contexto de un modelo de desarrollo que garantice los derechos humanos. Para el autor esto implica que la probabilidad de educarse debe ser independiente de las características individuales que no sean el esfuerzo y la habilidad de las personas, es decir que debe ser independiente de la clase social, la raza, el género y el lugar de residencia.

América Latina y el Caribe están muy lejos de esta igualdad de oportunidades porque según el mismo autor, el acceso de los pobres al sistema educativo es altamente diferencial como un todo y para los diferentes niveles educativos. Los datos registran verdaderas dificultades para acceder al preescolar, a la educación media y a la universidad. Dentro del sistema educativo los estudiantes de mayores ingresos acceden a instituciones que garantizan mejores oportunidades de aprender, mientras que con los pobres sucede todo lo contrario. Puede afirmarse que las escuelas de los pobres son también pobres y son por lo tanto un factor generacional e intergeneracional de reproducción de la pobreza y la exclusión. Desde los

6 Reimers, Fernando. 2001. "Expandiendo las opciones de los pobres a través de la educación". Agenda Santo Domingo, CHUPES/PUCMM, Año 6, Nos 44-45.

años 60 por lo menos se ha evidenciado que los hijos de familias con mayores niveles educativos tienen mejores oportunidades educativas y como se ha demostrado a partir de un concepto de cuña más reciente, el clima educativo del hogar medido por el nivel educativo de los miembros adultos está íntimamente ligado con las probabilidades de asistir a la escuela (Guzmán, Roa, 2000)[7] .

Por décadas la educación jugó un papel importante en la movilidad social, pero al igual que otros cambios sociales del siglo pasado tal como la transición demográfica, involucró fundamentalmente a los sectores de clase media, aspecto que sólo se vislumbra con claridad cuando se hacen análisis que incluyen variables que captan las diferencias sociales tales como el nivel de ingresos, el género, el lugar de residencia, etc. El análisis de Reimers establece que la educación gratuita de calidad no está garantizada para todos, que la inversión privada es muy alta; que dada la enorme desigualdad inicial, aún si todos los padres hicieran el mismo esfuerzo las diferencias iniciales se magnifican en la escuela. No debe sorprender que el autor plantee que el reto de la educación en el siglo XXI es transformar las escuelas, para que dejen de ser un mecanismo de reproducción de las enormes desigualdades de la región.

Dado lo anterior el objetivo primario de las políticas y las reformas educativas debe ser mejorar la calidad. Lo que pueden hacer las políticas es tratar de compensar el costo de oportunidad. La oportunidad de intervención está precisamente en el mejoramiento de las características escolares y en reducir la segregación social, tanto entre los planteles educativos como dentro de éstos.

Esto implica poner metas que vayan más allá del acceso a la educación primaria y superar la visión simplista y estrecha de equidad, que postula que todos accedan al sistema, como si todos tuvieran las mismas posibilidades de hacerlo. El asunto señala Reimers (2001) no es el acceso, porque lo fundamental para asegurar la igualdad, *es que todos los niños puedan aprender con altos niveles de excelencia*.

El Seminario de Educación: Un Espacio de Reflexión sobre los Desafíos de las Reformas Educativas

Precisamente el seminario cuyas reformas se presentan en este libro, buscaba fundamentalmente aportar nuevos elementos para la discusión de las reformas educativas en y República Dominicana a la luz de las experiencias de América Latina. Como se verá a lo largo de la obra, la reflexión sobre las políticas educativas buscaba indagar sobre la forma como las políticas educativas podían incidir en la disminución de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad y en el fortalecimiento de la ciudadanía, la preservación de identidades locales y nacionales y la construcción de sociedades equitativas y sostenibles.

Elssy Bonilla-Castro
Coordinadora Residente
del INDES-BID
de la República Dominicana

7 Guzmán, Juan Carlos. 2000 “Pobreza, participación laboral y asistencia escolar: los niños y los jóvenes en la Colombia Urbana”. En Elssy Bonilla Castro (compiladora). Formación de Investigadores Jóvenes: Dinámicas de la Realidad Social Colombiana. Bogotá: Editorial Presencia.

Parte I

Contexto, contenido y procesos de cambio de la Educación en América Latina

Las Reformas Educativas en América Latina: ¿Hacia Más Equidad?

Carlos Gerardo Molina[1]

Introducción

En los últimos veinte años, los sistemas educativos de América Latina han sido objeto de cambios de variada índole. Si bien ha sido una época prolífica en intentos de reforma educativa que, mal que bien, reflejan la intensidad e incertidumbres que viven nuestras sociedades, sus resultados son todavía inciertos, especialmente en lo que se refiere al logro de la equidad educativa.

La complejidad del tema educativo admite múltiples aproximaciones, cada una de ellas sumergida en sus propias complejidades y desarrollos, lo que explica en buena medida la diversidad de los cambios recientes. Como veremos, el énfasis dado a cada una de las aproximaciones - la de políticas educativas, la organizativa y la propiamente pedagógica- varía entre países de la región, en función a sus grados de desarrollo educativo y a su contexto institucional, económico y político. Sin embargo, y de manera general, puede decirse que los cambios organizativos han sido recientemente los dominantes.

A pesar de los cambios introducidos, el crecimiento de la escolaridad ha empezado a decaer, la desigualdad educativa más que reducirse se ha acrecentado y subsisten severos problemas de calidad educativa. El desarrollo educativo alcanzado por algunos países hace que los avances marginales sean ahora más difíciles de obtener, aunque lo que ha faltado es una mejor definición de la política educativa y, sobre todo, una más fina articulación entre los cambios, que pueda enfrentar exitosamente las mayores complejidades actuales de los sistemas educativos. Dichos cambios, y el desarrollo de los instrumentos que le dan vida, en vez de estar en sintonía con las necesidades educativas de la población, han terminado aislados y respondiendo a intereses particulares de algunos de los actores de la escena educativa.

1 Docente del Instituto Interamericano de Desarrollo Social , INDES, Washington D.C.

La falta de una presencia integral de la sociedad para enfrentar los problemas de la educación se ha reflejado en cambios educativos en extremo inestables y generalmente marginales a los grandes desafíos educativos. Las acciones inerciales, guiadas por los intereses y el poder de dos de los actores principales de la escena educativa, burocracia central y sindicatos de docentes, generalmente adversos al cambio, han sido por el contrario las dominantes. Fruto de la inercia y la poca flexibilidad al cambio, subsisten, a la fecha, problemas básicos como la equidad educativa, y sigue sin asegurarse la educación básica completa y de calidad para los niños y jóvenes de escasos recursos.

En este artículo se presentan de manera apretada y esquemática los cambios recientes más significativos del sector educativo, se exploran algunas de las razones que les dieron origen y, finalmente, se discute hacia dónde van los sistemas educativos de la región y, muy particularmente, sus riesgos de cara a alcanzar la equidad educativa. Como veremos, los sistemas educativos que se empiezan a perfilar no necesariamente están en condiciones de enfrentar adecuadamente el desafío de la equidad educativa. Al contrario, en ellos se vislumbran grandes riesgos que, como sucede en otros sectores sociales, pueden llegar a ahondar la segmentación social.

Un cambio de Enfasis: La Organización como Punto Focal

El foco dominante de las reformas educativas ha venido cambiando con el tiempo. A medida que los sistemas educativos ganan en complejidad y desarrollo se van introduciendo nuevos elementos a la discusión. En efecto, de discusiones centradas fundamentalmente en la macro política educativa de comienzos de siglo, se pasó a discusiones más de corte pedagógico y ahora éstas son, sobre todo, de corte organizativo.

Estos cambios son, en principio, acumulativos. Las nuevas discusiones se suman a las anteriores, haciendo que las discusiones anteriores evolucionen. Ello, sin embargo, no siempre ha sido así porque algunos sistemas, al tener un escaso desarrollo institucional y político, no logran madurar las discusiones precedentes y terminan atrapados por las olas del momento. En general, puede decirse que la vulnerabilidad e inestabilidad de los sistemas educativos van de la mano con el grado de desarrollo educativo y con el nivel de participación alcanzado por los distintos involucrados.

En una rápida visión a través del tiempo puede decirse que las grandes discusiones de macro-política, tales como el papel de la educación en la formación de las sociedades latinoamericanas o el rol de la educación en la formación para el trabajo, las primeras, propias de la primera mitad de este siglo, las segundas, de mediados de los años cincuenta, fueron los ejes

dominantes de las reformas educativas. Las primeras discusiones han perdido ascendencia porque, mal que bien, ya nuestras sociedades están más desarrolladas y consolidadas, y porque la construcción de nuestros estados se encuentra hoy día mucho más avanzada. De ellas se desprendieron resultados fundamentales, tales como el derecho de todos a la educación básica y el rol activo del Estado, tanto como en calidad de garante, como en calidad de director y orientador de todo el sistema. También dieron origen al nacimiento y construcción de las instituciones educativas.

De las segundas discusiones surgió una mejor comprensión del doble papel de la educación como formadora del desarrollo individual y, por sus externalidades, de la sociedad como un todo, como capacitadora laboral de sus beneficiarios. Como consecuencia, los niveles educativos fueron perfilándose: los básicos o primeros niveles empezaron a orientarse fundamentalmente hacia la primera función, en tanto que los niveles superiores, hacia la segunda.

Las discusiones de política subsisten, claro, aunque hoy día con otras perspectivas, o, mejor, a través de formas evolucionadas de las primeras perspectivas. Como luego veremos, ellas enfatizan en el impulso a la educación básica (UNESCO, 1991), y en cómo enfrentar los desafíos de las sociedades modernas, como por ejemplo, la globalización y la construcción moderna de ciudadanía (ver por ejemplo la discusión sobre el papel de la educación en la articulación entre ciudadanía y competitividad (CEPAL, 1996)). En fin, la discusión sobre los fines de la educación siempre estará presente, así hoy día no sea la dominante.

El énfasis dominante de las reformas de los años sesenta y setenta estuvo, por su parte, en la discusión pedagógica. Basta recordar que los ministerios de educación de la región, dominados por los visibles vacíos que existían en este campo y que era preciso llenar, por la importancia creciente de la formación universitaria en pedagogía y por el camino propuesto por algunas agencias de financiamiento, se centraron durante estos años en discusiones fundamentalmente curriculares y metodológicas sobre los procesos de enseñanza/aprendizaje. Dicha discusión estuvo, entonces, centrada en la calificación del docente (el manejo y la formación de los docentes fueron temas dominantes de este período) y en el contenido y calidad de los materiales educativos. Hoy, la discusión pedagógica empieza a cambiar y aparece con gran fuerza la discusión en torno a la calidad educativa, pero enfocada alrededor de los resultados obtenidos por los estudiantes.

Pero, puede decirse que hoy día el énfasis ha cambiado y está puesto en cómo mejorar la entrega de los servicios educativos. Es decir, cómo a través de la financiación y la organización de los sistemas educativos se pueden tener mejores resultados. Hay razones para ello. La principal es que si bien la región ha avanzado cuantitativamente (cuadro 1), estos avances continúan

siendo inferiores a sus posibilidades. En efecto, el desfase educativo de la región con respecto a su nivel de desarrollo económico, muestra que la región tiene una escolaridad inferior en un 6% a lo que le correspondería producto básicamente de su retraso en la escolaridad de la secundaria, que está retrasada igualmente en un 6% (BID, 2000). Al contrario, la escolaridad de la educación primaria es superior en América Latina a lo que le correspondería para su nivel de desarrollo. Asimismo, se observa que el promedio de la escolaridad de la región ha empezado a decaer, en términos relativos, a la de otras regiones (cuadro 2).

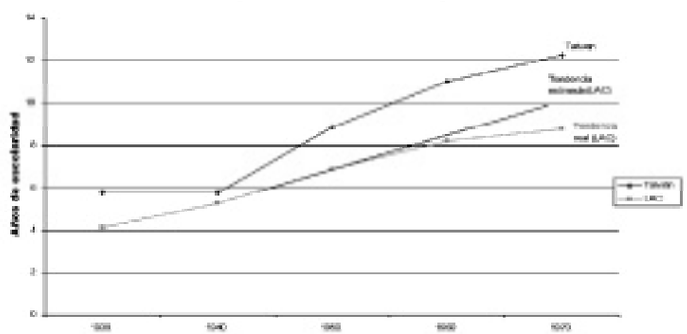
En buena medida, estos desfases se deben a problemas en las tradicionales formas de entrega de los servicios educativos. Por tanto, rescatar la importancia de las formas organizativas y financieras es, sin duda, un gran avance, pero debe complementarse con la atención tanto a las deficiencias técnico-pedagógicas del sector, como a sus debilidades institucionales y políticas. Cuando ello ha sido así, y cuando se ha logrado cambiar el grado de participación y equilibrio de los actores de la arena educativa, es cuando se han obtenido los meiores resultados educativos.

Cuadro 1. Educación en América Latina y el Caribe

	1960	1970	1980	1985	1990	1995
Tasa bruta de escolarización, preescolar	..	9.7	21.3	38.4	47.0	56.0
Tasa neta de escolarización, primaria	..	82.5	79.2	85.5	89.4	92.7
Tasa neta de escolarización, secundaria	..	20.7	16.1	27.3	27.7	46.9
Tasa bruta de escolarización, terciaria	..	6.3	13.7	15.9	17.0	17.9
Años de escolaridad (población mayor de 25 años)	2.8	3.4	3.9	4.3	4.7	4.9

Fuente: UNESCO. Anuario Estadístico, varios años; las cifras agregadas por región fueron calculadas por el INDES como promedios ponderados por población.

Cuadro 2. Progreso escolar: Taiwan y América Latina



Fuente: Behrman, Duryea y Székely. 1999. "Schooling Investments and Aggregate Conditions: A Household Survey-Based Approach for Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo 407, BID/Office of the Chief Economist.

En efecto, y sólo para mencionar un ejemplo, la experiencia de Brasil, y particularmente de Minas Gerais, está logrando superar buena parte de los problemas de eficiencia y de calidad, extensivos a toda la región, con enfoques integrales que combinan tanto acciones de política (atención decidida a la educación básica), como de organización (cambio en la asignación de recursos tanto del nivel central a los municipios a través de número de alumnos como también del municipio a la escuela, y favoreciendo una mayor autonomía a nivel de la institución escolar), como pedagógicos (que han ofrecido nuevos y distintos caminos a la actualización docente y la provisión de materiales didácticos) (ver al respecto, entre otros, Herrán y Rodríguez (2000)). Con ello se han reducido parte de sus apreciables problemas de eficiencia interna, caracterizada, al igual que la región, por unos índices de repetición, de deserción y de baja permanencia, en especial para los primeros grados, que son unos de los más elevados del mundo.

Asimismo, se han tratado de resolver los problemas de falta de equidad. Ello, no sólo con una asignación de recursos más equitativa entre municipios, sino también, asegurando una asignación mínima para todos los municipios. Además, algunos municipios han establecido complementos financieros para los estudiantes más pobres, a manera de igualar las condiciones de uso entre los diferentes usuarios (Bolsa Escolar, 1998). Evidentemente, en estos casos el tema de la equidad estuvo en la base de las decisiones de política y de financiación propuestas. Es necesario, por tanto, ponerlo a la vanguardia de la discusión, máxime cuando éste no se resolverá inercial o espontáneamente (Reimers, 1999). El avance en equidad está en la base no sólo de obtener mejores resultados globales dentro del sistema, que por ejemplo pueden resolver parte de los problemas de falta de eficiencia, sino también porque enfrentarla con decisión es una de las claves para revertir la gran desigualdad de la región, avanzar en el crecimiento económico y construir sociedades más justas.

En conclusión, puede decirse que los énfasis dados a la discusión educativa a través del tiempo se tradujeron en formas distintas de desarrollo educativo (primeramente expansión cuantitativa del sistema público educativo y particularmente de la educación básica, luego avance cuantitativo y profesionalización de la carrera docente y ahora un mayor énfasis en mejorar la organización y financiación de las instituciones educativas). Sin embargo, dados los niveles ya alcanzados por algunos indicadores educativos y la complejidad actual de los desafíos que enfrenta el sector, es claro que la acción educativa debe tener un carácter mucho más integral, en el cual confluyan los diferentes énfasis (organizativos, pedagógicos y de políticas). Desafortunadamente, la región no ha sido exitosa en dicha articulación, en parte, como veremos, como consecuencia del papel desempeñado por sus principales involucrados. Los cambios han seguido las olas del momento y la escasa oportunidad de aprendizaje del

sector, fomentada por su inestabilidad y la volatilidad de sus políticas, no han permitido ir acumulando experiencia y desarrollando armónicamente sus distintos componentes.

Los Involucrados han Determinado El Alcance de las Reformas

El énfasis en la discusión educativa ha ido de la mano con el papel de los involucrados, cuyo perfil y equilibrio ha venido cambiando a través del tiempo. El seguimiento de los involucrados es de la mayor relevancia, pues no sólo es una de las claves de la evolución de la discusión educativa, sino que, también, determina el tipo de resultados que se pueden obtener.

Los temas de política educativa que dominaron la atención a comienzos de siglo fueron promovidos por las altas esferas de decisión, pues con ellos se estaba definiendo en buena medida la construcción de los estados latinoamericanos. Asimismo, en las discusiones posteriores alrededor de la articulación entre educación y mercado laboral, el sector empresarial estuvo siempre presente pues de ellas se desprendía cómo sería capacitada su fuerza laboral.

A partir de los años sesenta, los involucrados centrales pasan a ser otros. Aparentemente resueltos los roles centrales de la educación y satisfechas las apremiantes necesidades del sector productivo, los grandes decisores y gestores de la política pública se distancian de la arena educativa y la discusión comienza a ser esencialmente pedagógica. Son los especialistas de este naciente terreno los que surgen como adalides y se convierten en los principales actores de las discusiones educativas. Entre ellos, los docentes surgen como gran fuerza, inicialmente dedicados a asegurar un mejor desenvolvimiento técnico de su profesión. También aparece como actor determinante la burocracia de los nacientes ministerios, dedicada a asegurar un buen funcionamiento del sistema, y también de decidir el curso de las políticas educativas.

Con el tiempo, los roles de estos dos actores cambiarían y ganarían en complejidad. Parte de la atención y fuerza de los docentes iría canalizándose hacia los gremios, los que a su turno adquirirían su propia dinámica. El interés de éstos últimos fue, con el tiempo, restringiéndose a las reivindicaciones laborales que, aunque generalmente válidas, siempre interpusieron el beneficio de los docentes al de toda la sociedad. Asimismo, la burocracia de los ministerios tuvo que encargarse de tareas cada vez más complejas, necesarias para el buen desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje. Entre ellas, se destacan la provisión misma del servicio con las innumerables acciones que alrededor de la administración educativa fueron apareciendo y haciéndose necesarias (supervisión, asignación de recursos, manejo de recursos humanos, construcción, capacitación, legislación, etc.),

y, en menor grado, la elaboración de textos. Nacen, por decirlo simplificadamente, los ministerios administradores. Ellos terminan, entonces, atrapados por las dinámicas administrativas y alejados de sus reales funciones de dirección. Además, la complejidad y dinámica de las distintas actividades administrativas fue dividiendo a los ministerios en feudos, sin la necesaria articulación, en los cuales sus distintas acciones se van convirtiendo en fines en sí mismos, no necesariamente articulados y persiguiendo un resultado común.

El enfoque actual de organización de los servicios educativos, trata de articular dichas acciones, y si bien tiene nuevos y potenciales involucrados, no hay a la fecha ninguno que sea dominante. Entre los nuevos involucrados se destacan los entes regionales, los beneficiarios o, más generalmente, la comunidad. A pesar de ésta mayor diversidad de actores, falta ver qué peso real tendrán. Ello dependerá, entre otras razones, de cómo en la práctica se desarrollen la descentralización educativa, que está cambiando la correlación de fuerzas entre los niveles administrativos y las nuevas modalidades de organización educativa que apuntan a favorecer una mayor participación de la comunidad, tradicionalmente excluida y que ahora le dan gran importancia a su rol dentro de la institución escolar. Además, cómo evolucionarán las modalidades de asignación de recursos que cambian la participación del sector privado (que empieza a proveer el servicio), la comunidad (que empieza a tener un mayor poder de decisión y de control) y los docentes (que se ganarán en autonomía pedagógica y quizá también en su presencia a nivel local, pero que a la vez tendrán mayores exigencias para ofrecer una buena enseñanza). En el caso anteriormente citado de Brasil, su éxito estuvo no sólo en la complementariedad de sus acciones sino también en que ellas alcanzaron realmente a afectar el equilibrio de fuerzas entre los distintos involucrados, dándole una efectiva participación a la comunidad, docentes y administradores locales, anteriormente entes pasivos. En este orden de ideas el papel potenciador que tiene la política educativa local, cuando se le abren espacios, es definitivo.

El desafío que enfrenta el sector educativo y que, por demás, definirá el alcance de los cambios organizativos propuestos es el de cómo hacer para que efectivamente cambie la correlación de fuerzas entre involucrados y que aparezcan nuevos actores. Si los cambios terminan siendo dominados por los intereses promovidos por la burocracia central tradicional y los sindicatos de docentes, los resultados no serán muy distintos a los actuales. Seguirá el desafortunado deterioro del sector público y, en consecuencia, se incrementará la probabilidad de tener aún mayores índices de desigualdad educativa. Sólo atrayendo de nuevo a los grandes decisores, fomentando una mayor participación de los entes locales e incluyendo de manera activa a los usuarios tradicionalmente pasivos se tendrá éxito en estos cambios. Ello permitirá, a su vez, que los actores tradicionales, burocracia y sindicatos, desplieguen todas sus potencialidades, necesarias por cierto para el buen desarrollo del sector.

Uno de los puntos centrales es entonces darle apertura a los usuarios para que, con sus derechos ganados y con una mayor conciencia de sus deberes, pasen a tener un papel más activo, ejerciendo su voz y también su voto en las decisiones educativas (Paul, 1991). Un segundo punto consiste en asegurar que vuelvan a la arena educativa los grandes hacedores y decisores de la política, que hoy por hoy se encuentran alejados de las discusiones educativas. Y ello tanto para el nivel nacional como para el local donde, por demás, su incorporación parece más fácil pues allí las necesidades y problemas educativos tienen presencia real y se viven a diario.

A continuación se presentan de manera esquemática los cambios educativos más notorios para cada uno de los acercamientos (de políticas, de organización/institucionalidad, pedagógicos) anteriormente señalados.

Cambios en las Políticas Educativas

En cuanto al acercamiento de políticas educativas, en él se están operando cambios y énfasis importantes que merecen destacarse:

- Entre niveles educativos, claramente se le da mayor énfasis a la educación básica (primaria y parte sino toda la secundaria) y, en esa medida, se da un cierto congelamiento del crecimiento de la educación pública universitaria. Ello ha supuesto entre otras cosas una ampliación de la frontera de la educación básica (que en muchos casos pasó de 5 a 11 años), y una unificación de la secundaria o al menos de sus primeros años con la primaria (UNESCO, 1991; Lockheed and Verspoor,1991).

- Hay, también, una importancia creciente a la educación pública preescolar, como reconocimiento al papel definitivo que juega en el desarrollo individual la atención de la población en el rango crítico de los 3 y 6 años. A la fecha, las desigualdades y deficiencias en la atención, tanto de cantidad como de calidad, para los grupos socio-económicos en este nivel, son notorias. Las acciones que al respecto se empiezan a adelantar son diversas, multisectoriales y acudiendo a formas de provisión menos formales que las del nivel primario. Han venido cambiando tanto en su alcance como en su orientación: se ha ampliado el intervalo de edades (en ocasiones se incluye todo el período desde el nacimiento hasta el primer grado, incorporando por tanto a los padres en la actividad de atención como en la capacitación), se ha expandido su alcance a programas no formales, y se le han asignado actividades nutricionales, de desarrollo infantil y de atención a los niños de las escuelas preescolares (Myers, 1995).

- Los recursos públicos se empiezan a orientar hacia los niveles educativos, regiones geográficas y grupos de población que más lo necesitan. Esta concentración de la atención en subgrupos de población acude a instrumentos de focalización y es uno de los ejes orientadores de la acción pública educativa actual. Ésta, sin embargo, puede verse de dos formas opuestas: como un mecanismo que permite darle un uso más progresivo a los escasos recursos públicos o, contrariamente, como un mecanismo del Estado para descargarse de sus responsabilidades de atención universal. Sólo en la medida en que los criterios de asignación y distribución de recursos utilizados en la focalización sean transparentes y progresivos y que exista un adecuado seguimiento de los resultados, se podrá tener certeza que la primera de las racionalidades prima sobre la segunda.

- Aunque incipientes, hay acciones de articulación entre la educación y sectores como la salud y medio ambiente. Las barreras sectoriales empiezan a romperse en especial en el desarrollo de las acciones educativas que se hacen a nivel local.

- Hay un creciente y desafortunado distanciamiento entre los niveles educativos. La universidad cada día tiene una dinámica más independiente, cobijada en cierta medida por su autonomía pero sobre todo por sus propios problemas. Consecuentemente, los lazos de articulación entre niveles se han debilitado.

- La dinámica de la educación superior, de la cual no nos ocupamos en este artículo, tiene que ver: con la forma como se ha dado su crecimiento (propiciada en buena medida por la aparición de nuevas y pequeñas instituciones y por el fortalecimiento del sector privado); con cómo establecer mejores controles internos de calidad (evaluación y certificación); con cómo diversificar su oferta curricular de manera que responda a las necesidades crecientes de una población que requiere rápidamente insertarse en el mercado laboral y que debe tener un buen dominio técnico y tecnológico; con cómo desarrollar formas alternativas de financiamiento, incluida dentro de ella la polémica de recuperación de gastos vía matrícula; y recientemente, con cómo introducir las nuevas tecnologías como mecanismo complementario a la formación presencial.

- Hay también cambios en la manera como se llega a la agenda educativa (ejemplo de ello son los planes educativos con participación tal el caso del Plan Decenal Educativo de República Dominicana (Zaiter, 1997) o la concertación educativa en El Salvador (Bejar, 1997). En particular, porque empieza a vislumbrarse una mayor participación de actores no tradicionales, sean estos los entes subnacionales, los usuarios mismos y las diferentes organizaciones privadas que empiezan a administrar parte del sistema. Con todo, la educación no consigue aún ubicarse, como lo fue antes, en los primeros lugares de la agenda pública, de allí que esto se haya planteado como uno de sus mayores desafíos (Puryear, 1997).

Cambios Pedagógicos, Siempre Vigentes, Siempre Necesarios

Es de la esencia misma de la educación que la discusión se plantee en el terreno de lo técnico pedagógico. No hacerlo, sería perder de vista la especificidad al sector. Pero quedarse tan sólo aquí, como fue la tendencia dominante en los años sesenta y setenta, trae de suyo descuidar el desarrollo de criterios básicos como la sostenibilidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos.

A continuación se presentan esquemáticamente algunas de las actuales discusiones técnico pedagógicas. Si bien algunas responden a las nuevas y cada vez más complejas exigencias del sector, la mayoría son recurrentes en la discusión educativa.

Calidad

Hay, en general, un fortalecimiento de la discusión y de la acción alrededor de la calidad educativa. Sin duda, es este el tema que cautivó la acción educativa. Las estrategias y acciones para mejorarla están en el orden del día (Navarro, Castro, Carnoy, 1999) y en la base para mejorar los tradicionalmente graves problemas de la región, tales como la alta repetición de los primeros grados y la baja tasa de terminación y permanencia de la primaria y secundaria. Hay claramente un cambio de ocuparse fundamentalmente de la calidad de los insumos educativos (textos, docentes, etc.) a pasar a ocuparse de la calidad de los resultados propiamente dichos (observada por ejemplo a través de las pruebas de logro de los estudiantes). Algunas de las acciones en beneficio de la calidad se relacionan con los siguientes puntos:

Desempeño de los docentes: *la región sigue teniendo sus tradicionales problemas sobre cómo hacer más atrayente la profesión docente, mejorar la formación de los docentes y mejorar el ejercicio de la profesión docente.*

Lo primero tiene que ver con los niveles de remuneración de los docentes (que también es un problema para todos los servidores públicos) y con los incentivos, salariales o no, que ofrece la carrera docente. Los salarios de los docentes no son buenos y son inferiores a los de funcionarios públicos con niveles educativos semejantes. Sin embargo, cuando se corrige por horas trabajadas, estas diferencias desaparecen (CEPAL, 1998 y Navarro-Verdisco, 1999). Hay evidentes dificultades para obtener grandes incrementos salariales de corte general: dado que el sector educativo es el que posee el mayor número de empleados públicos cualquier movimiento que allí se haga es muy sensible, y por ende, rara vez estos incrementos son viables fiscalmente y, además, tampoco tienen el afecto de los ministerios de finanzas que cuestionan la efectividad de este tipo de alzas.

Dado lo anterior, se empiezan a introducir distintas modalidades alternativas tendientes a mejorar la remuneración de los docentes. Una de ellas, con avances en algunos países, es la introducción de incentivos que van desde los individuales hasta los institucionales, desde los propiamente monetarios hasta aquellos que simplemente se traducen en reconocimientos personales, desde aquellos que nacen como un reconocimiento que hace la comunidad hasta los que hace directamente el ministerio de educación. Así, las modalidades, montos y criterios de asignación de los incentivos varían de manera importante en la región. Su puesta en ejecución va de la mano con la forma como los docentes y particularmente los sindicatos se ubiquen frente a la evaluación de los docentes y a las posibilidades de premiar su desempeño. Algunos ejemplos de formas de incentivos y premios al desempeño de los docentes se están dando en Chile (Mizala et al.), Colombia (Uribe et al.), Bolivia, Venezuela, Brasil, entre otros. Este es un terreno nuevo que abre posibilidades a la región, dadas las limitaciones presupuestarias ya anotadas. Con todo, para ser exitosos, su diseño debe ser cuidadoso, compartido por los involucrados y con alta participación comunitaria del nivel local.

Complementariamente se sigue trabajando en mejores definiciones de las carreras docentes, discusión que, sin embargo, parece estancada por las conocidas tensiones entre gremios y sector público. Se trabaja, también, en la dirección de atraer a docentes de calidad, por ejemplo a través de becas para los mejores, tal el caso del Uruguay (Rama, 1999; Vaillant, 1999).

En cuanto a la formación de los docentes, la discusión pasa por las reformas que se están dando en sus institutos de formación, y particularmente por sus facultades de educación, como por el cuestionamiento a las tradicionales formas de capacitación. Hay, en consecuencia, una búsqueda por nuevas formas de capacitación, estando ellas caracterizadas por modalidades donde el Estado deja de ser su único proveedor y aparecen como nuevos oferentes las universidades y las ONG, y con modalidades que combinan cada vez más lo presencial con las técnicas a distancia, que con los avances de la tecnología empiezan a estar más a la mano. Como sea, estas reformas y los cambios en la capacitación docente avanzan con lentitud pues, en el fondo, no hay la suficiente claridad de hacia dónde ir y porqué, como se ha venido anotando, la introducción de cambios en un sector tradicional como el educativo no resulta del todo fácil. Con todo, el tema está al orden del día: la modernización de la práctica pedagógica, la necesidad de acudir a metodologías de enseñanza más activas (en detrimento de las tradicionales y frontales) y de hacer un mejor uso de la tecnología disponible, son algunos de los temas que continuamente se están debatiendo (Schiefelbein, 1995).

Cambios curriculares

Se introducen en los currículos temas relacionados con la construcción y modernización de la ciudadanía, así como con aquellos que permitan enfrentar mejor la inserción de nuestras sociedades a las nuevas formas de desarrollo y a la competitividad internacional (CEPAL, 1996). Asimismo, se empiezan a introducir temas relacionados con los valores ciudadanos, convivencia, derechos humanos y defensa de minorías; y muchos que permitan el desarrollo de códigos de modernidad, informática y tecnología. Ello sin dejar de lado la columna vertebral de la currícula, que va de la mano del desarrollo de las disciplinas básicas, propias de la educación general que requieren los niveles básicos y que además es el sustento para posteriores desarrollos tecnológicos. También, con el ánimo de darle mayor pertinencia a la educación, que es uno de los principales problemas actuales de la educación y que origina buena parte de la deserción educativa, se han abierto espacios para que las realidades locales empiecen a ocupar parte de la currícula. Ello empieza a hacer parte de los desarrollos de la descentralización educativa.

Fortalecimiento material didáctico

Como nunca antes, se le ha dado gran importancia al material didáctico como uno de los elementos fundamentales en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Se ha ampliado la financiación (sin que ella llegue a ser satisfactoria) para los libros de texto, se han diversificado sus formas de producción y provisión antes centralizadas en los ministerios de educación y se ha buscado una mayor pertinencia en los textos de modo que ellos tengan presentes las realidades culturales y étnicas de las distintas regiones.

Evaluación

De los cambios en busca de mejorar la calidad de los docentes, textos e infraestructura, que concentraban su atención en los insumos educativos, se ha pasado a una mirada integral de la calidad a través de los resultados y logros educativos. De la mano con ello ha habido una creciente introducción de mecanismos para evaluar y hacerle seguimiento a los logros de los estudiantes. En consecuencia, se da en la región la incorporación de las pruebas de logro (ver, por ejemplo, el laboratorio latinoamericano de medición de la calidad educativa y sus resultados), como también un intento para mejorar la capacidad de producción y uso de las estadísticas básicas educativas como instrumento necesario para la toma de decisiones.

Tecnología educativa

La tecnología educativa es un tema que merece atención especial, pues aunque todavía naciente, empieza a tener importantes implicaciones en el desarrollo de la educación. En efecto, uno de los aspectos más discutidos ha sido cómo introducir las nuevas tecnologías en el aula y cómo apropiarse de las ventajas que ellas ofrecen (ver por ejemplo, Brunner y De Moura Castro). En particular, la introducción de la informática y de las metodologías de enseñanza a distancia, basadas en las nuevas posibilidades que ofrecen las comunicaciones (vía satélite, comunicaciones internet, televisión, etc.) ha estado al orden del día (ejemplos de ello abundan en la región. A nivel de secundaria está el caso de la telesecundaria de México, a nivel superior hay una proliferación de cursos a distancia, como los promovidos desde Monterrey, a nivel de capacitación de docentes, hay proyectos regionales, etc.). Ellas están llamadas a cambiar la dinámica de enseñanza y la forma de acumular conocimientos en todos los niveles, en especial en el secundario y superior. En este último, por ejemplo, hay un crecimiento desbordado que ya ha hecho cambiar la correlación entre cursos presenciales y a distancia.

Con todo, no debe perderse de vista que tanto la informática como las tecnologías de comunicación continúan utilizándose como instrumentos complementarios a la docencia tradicional, en especial en las zonas retiradas. La discusión, a más de la definición de las modalidades a desarrollarse, ha gravitado en este punto de arranque en torno a su balance costo-efectividad, a los mecanismos para preparar mejor los docentes para que puedan realmente hacer un mejor uso de éstas, y a la manera como se pueden masificar estos avances, tal el caso de la dotación de computadoras o de modalidades de comunicación satelital. En fin, si bien se reconoce la importancia que tienen la tecnología y los sistemas informáticos para enfrentar con éxito los desafíos del nuevo siglo, no es claro aún cómo ellos pueden ser incorporados masivamente y articulados con la actividad cotidiana en escuelas y colegios.

Cambios en la organización del sistema educativo: el eje actual

Los cambios que se han operado en la financiación y organización de los servicios sociales son en la actualidad, como ya lo afirmamos, los dominantes. Con todo, no pueden entenderse disociados de los de la dimensión política ni tampoco de la pedagógica, dadas sus complementariedades. Su alcance dependerá, a su vez, de la participación real que tengan los involucrados, en particular los no tradicionales.

Los recientes cambios financieros en educación han estado dominados, ante la creciente demanda por más servicios, por una búsqueda continua de mayores recursos. Pero también, en cómo darle un mejor uso a los recursos existentes, dado que las fuentes frescas para nuevos recursos, especialmente las públicas, no son para nada evidentes. Todo ello, de manera genérica, ha hecho que el perfil de las fuentes financieras para la educación se hayan diversificado y que haya irrumpido con fuerza la modalidad de entregar los recursos vía demanda, a cambio de la forma tradicional de entrega de recursos vía oferta. Estas tendencias se han traducido, entre otras, en las siguientes acciones:

En cuanto a fuentes:

- Introducción de rentas de destinación específica para la educación. (ver, entre otras, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica –Fundef- en Brasil o las leyes de Situado Fiscal y transferencias municipales en Colombia); algunas de estas rentas se establecen como porcentajes de los ingresos de la nación y, en muchos casos, son crecientes con el tiempo.

- Mayor participación del sector privado en la financiación de la educación. Ello bajo distintas modalidades. Una, la de transferirle a este sector (total o parcialmente) los servicios o subsectores educativos que no se definen como prioritarios, tal el caso de la actualización laboral. Otra, la de buscar a través del aporte directo de los usuarios, la financiación parcial de los servicios. En la universidad pública, por ejemplo, los copagos, que corresponden a la matrícula y representan una parte de los costos del servicio educativo, se han hecho más frecuentes.

Es de advertir que la introducción de los copagos tiene un efecto positivo en la eficiencia del servicio al evitar malos usos por parte del usuario, al generar un mayor compromiso de su parte y, también, mayores exigencias porque éste sea prestado adecuadamente. Pero también, la introducción de copagos tiene un efecto negativo sobre la equidad al hacer inaccesible el servicio para quienes no poseen los recursos para cubrirlos. Ello es particularmente claro si no hay mecanismos de créditos o becas paralelos que favorezcan a los pocos usuarios de los estratos bajos. Así que, dependiendo del monto de los copagos, éstos pueden terminar siendo regresivos (en algunas escuelas de EDUCO en el Salvador la cofinanciación puede llegar en algunos casos al 40% del valor del servicio y representan parte importante de los ingresos familiares), en otros pueden llegar a racionalizar un mal uso de lo los servicios (por ejemplo el cobro de certificados de asistencia ayuda a que estos sean demandados sólo en los casos necesarios).

Una tercera modalidad de participación privada, en este caso no directamente a través de los aportes de los usuarios, es a través de los aportes de las empresas de la localidad que, convencidas de la importancia de su escuela, empiezan a "apadrinar" algunas de ellas, participando en su financiación.

- Como consecuencia de la descentralización, los entes regionales disponen hoy día de mayores recursos. Estos provienen mayoritariamente de las transferencias que vienen del nivel central, y sólo en contados casos nacen de nuevos impuestos locales destinados a la educación. Si bien el grado de autonomía del que gozan las regiones para manejar los recursos que les son transferidos difiere de manera importante entre países, y va de la mano con el alcance que en cada caso se le haya dado a la descentralización, es claro que el equilibrio en las fuentes (centrales y regionales) del sector educativo y en las responsabilidades ha cambiado de manera importante, teniendo hoy día los entes regionales mayores recursos educativos con manejo autónomo, aunque también mayores responsabilidades.

En cuanto a formas de asignación:

- Hay una tendencia clara a privilegiar formas de asignación de recursos que abiertamente tengan en cuenta los resultados educativos, vistos casi siempre a través del número de estudiantes, y que privilegien las posibilidades de selección y preferencias de la demanda y, por tanto que generen por esa vía su mayor participación. Con esta tendencia se busca, en primer término, darle una mayor eficiencia al uso de los recursos educativos, eficiencia que se gana al ligar los recursos con los resultados y al darle mayor poder de decisión al usuario.

Hay diferentes modalidades que desarrollan esta idea. Están, por ejemplo, las modalidades que le entregan directamente los recursos a las familias para que con ellos cubran la matrícula de sus hijos (es el caso de los vouchers o bonos para estudiantes de bajos recursos en algunos municipios de Colombia); o las modalidades que asignan los recursos a las escuelas (públicas o privadas) en función del número de estudiantes (siendo el caso de las escuelas subvencionadas de Chile el más consolidado en la región, aunque ya haya también experiencias similares de contratación en otros países, como es el caso de algunas zonas de Colombia); o las modalidades que asignan los recursos no necesariamente por el número de estudiantes atendidos (el "per-cápita") pero sí en función de rangos pre-establecidos, generalmente relacionados con el tamaño, de la escuela (es parcialmente el caso de EDUCO en El Salvador y de buena parte de las nuevas modalidades de asignación de recursos educativos públicos que son manejados por la comunidad o por las ONG en Centroamérica, como también el caso de las escuelas en Minas Gerais).

Asimismo, buena parte de las nuevas leyes de asignación de recursos educativos entre niveles administrativos empiezan a tener presente los criterios de resultados educativos, El caso más notorio es el de Brasil, que a partir de 1998 puso en marcha su Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEP), Fondo que hace bolsa común de los recursos federales y estatales para luego distribuirlos a los municipios con base en el número de alumnos matriculados. Cuando los dineros se hayan distribuido y de ellos se hayan descontado el porcentaje para pago de docentes, los municipios que no lleguen al mínimo de gasto por alumno previamente determinado, recibirán apoyos adicionales por parte del gobierno federal.

- Otro de los cambios importantes en la asignación de recursos ha sido el de canalizar los recursos públicos existentes a los niveles y servicios que se consideran básicos. Ellos son los que, en general, deben ser de alcance universal para su población objetivo, ofrecen las mayores externalidades (son importantes no sólo por los beneficios que le ofrecen directamente a sus beneficiarios sino que también a través de ellos la sociedad se beneficia como un todo) y tienen el mayor efecto redistributivo. Por ejemplo, la educación básica se ha beneficiado de este cambio, en tanto se considera un servicio básico. Ello ha significado un estancamiento relativo de los recursos públicos dirigidos a la universidad en beneficio de los dirigidos a la educación básica.

- De otra parte, las limitaciones de los recursos públicos han conducido a que ellos se traten de concentrar en quienes más los necesitan, que son los más pobres. La focalización ha estado entonces en boga y se ha traducido en que en la asignación se empiece a favorecer explícitamente los municipios o las regiones con mayores índices de pobreza. La focalización en este sentido es un instrumento válido para favorecer el efecto redistributivo del gasto público. Ella, sin embargo, ha traído de la mano otros problemas, como que en ocasiones se haya perdido de vista el objetivo de ofrecer una misma educación para todos y se puedan estar favoreciendo servicios diferenciados en función del nivel de ingresos de los beneficiarios.

En cuanto a la organización, también se han dado cambios importantes:

- El más significativo es quizá el movimiento hacia la descentralización educativa: los distintos niveles regionales empiezan a aparecer con mayor fuerza tanto en la administración como en la financiación educativa. Con todo, los caminos seguidos han sido bien diversos: Costa Rica ha mantenido, por ejemplo, un grado importante de centralismo; Colombia le ha dado gran juego al nivel departamental y recientemente también al municipal, al menos para el caso de los grandes municipios; Bolivia y Brasil han fortalecido sus municipios. Pero, más importante aún, es que en cada caso se ha visto la necesidad de precisar cuáles son las competencias que realmente se pueden descentralizar y si ellas van o no de la mano con el uso autónomo de los recursos. Hay, pues, diversidad de formas y de resultados (Di Gropello, 1997 y BID/IDRC). Con ello hay también un mayor convencimiento de que el camino a seguir no es uno único y que, en su escogencia, juegan papel importante los involucrados, la capacidad y los contextos institucionales de cada país. El rol del nivel central, como el de los sindicatos, es definitivo pues ellos son los actores dominantes de la escena educativa y, en general, tienen intereses contrapuestos a la descentralización. De la forma como se vayan a superar las tensiones y de la manera como políticamente se estructuren las reformas administrativas de la región, es que se irán configurando, en la práctica, los distintos sistemas de organización educativa.

- La importancia creciente de la gestión a nivel institucional: los recientes cambios organizativos le dan gran importancia a la institución escolar, que empieza a ser el eje de los cambios. Antes, la escuela como organización era débil. Hoy día se le está queriendo fortalecer, bajo distintas modalidades. Empieza a surgir como organización que debe definir sus planes y rutas de acción (por ejemplo a través de los proyectos educativos institucionales de Colombia), cada vez con una mayor autonomía para orientar los recursos que están a su alcance (Minas Gerais, EDUCO-Salvador, etc.); por ende, con un papel más activo de sus directores y de la comunidad educativa que empiezan a tener roles crecientes en la orientación de la escuela (hay un renacimiento de los comités escolares), como también con un papel más activo del director o rector escolar, en tanto orientador curricular, líder y gerente de esa organización.

- El énfasis dado a la participación en sus distintas modalidades es otro de los grandes cambios del sector. A más de las implicaciones que tiene sobre el comportamiento de la demanda de las nuevas formas de asignación de recursos, de la introducción de copagos y, claro, de la descentralización misma, recientemente se ha querido rescatar la importancia de la participación en el desempeño cotidiano de la institución educativa. Esta va desde la participación de los padres en las juntas escolares de administración, como también en el control de desempeño de los docentes (caso EDUCO para remoción y nombramiento de docentes), participación en la evaluación de sus instituciones (por ejemplo para la entrega de incentivos a nivel institucional) y participación en la elaboración de los planes educativos institucionales (Colombia).

- Con la ganancia en complejidad de los sistemas educativos y con la aparición de nuevos prestadores, la región ha empezado, aunque tardíamente, a incursionar en el campo de la regulación. Ejemplos de algunas de las modalidades seguidas son la regulación de calidad a través de fijación de estándares básicos para los insumos (básicamente docentes e infraestructura) que deben cumplir los proveedores privados de la educación básica, o a través de la fijación de listas de proveedores acreditados (como por ejemplo listas de textos aprobados por el ministerio de educación); del impulso a distintas formas de acreditación institucional (que en el caso universitario funciona más entre pares y en los otros niveles por reconocimientos por parte del Ministerio); y de un naciente uso de la información, a través de las pruebas de desempeño y del control que la comunidad empieza a ejercer. También, del control de costos a través de la fijación de topes para los valores de la matrícula (Colombia), y de incentivar un cierto funcionamiento de los mercados en el sector educativo.

- De la mano con la regulación, y con los desafíos que propone la descentralización y las crecientes complejidades organizativas del sector, se ha avanzado en mejores definiciones de los roles de los entes subnacionales, y de la forma como éstos se articulan entre sí y entre los distintos proveedores de la educación.

- De la mano con la participación ha ido el creciente uso de la evaluación como instrumento vital para la toma de decisiones. Al respecto, ya se mencionó, se nota en la región no sólo una importante incorporación de las pruebas de logro, sino también una mayor capacidad para producir y usar las estadísticas básicas educativas en los distintos niveles subnacionales. Si bien en este terreno se ha avanzado de manera importante, aún hay grandes desafíos que habrá que solventar rápidamente si de veras se quiere avanzar en la modernización de los sistemas educativos de la región.

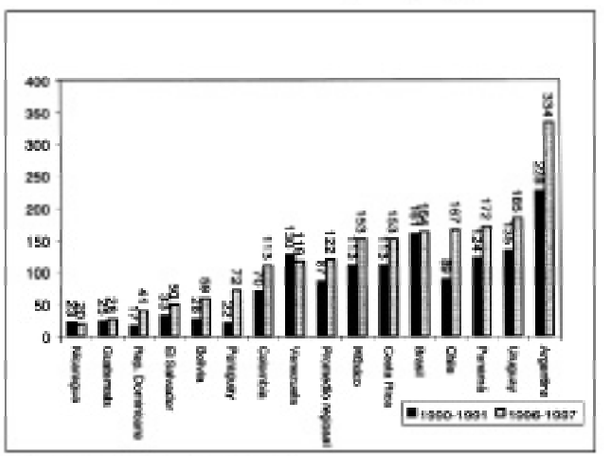
Así las cosas, puede decirse que se ha operado una gran gama de cambios educativos en la región, que ha respondido a diversas racionalidades y enfoques. Son los cambios en la entrega de servicios educativos los que han sido dominantes y, en ellos, es la búsqueda de eficiencia la que ha sido su racionalidad dominante (Molina, 1999). Sólo recientemente, y en menor grado, empieza a surgir la equidad educativa como un criterio orientador de la acción educativa. Se destaca que aquellas experiencias que han logrado combinar adecuadamente las diferentes modalidades y enfoques, como el de políticas, pedagógico y organizativo, son las más exitosas. Experiencias integrales como la ya mencionada de Minas Gerais, donde se conjugan elementos organizativos (apoyo a la institución escolar y posibilidad de ser autónoma en algunas de sus actividades, incluso en algunos elementos pedagógicos), elementos financieros (asignación de recursos en consecuencia), y un cambio radical en la participación de los distintos involucrados (alta participación, en particular en el nombramiento del director de la escuela y el seguimiento de las actividades, apoyo de las autoridades educativas locales, etc.), están en la clave del éxito.

Los dos sistemas educativos que se perfilan

Inicialmente conviene destacar dos elementos que son comunes a los actuales sistemas educativos y que, por demás, los distinguen de los otros sectores sociales: los sistemas educativos mantienen una financiación pública dominante con fuentes que confluyen en el nivel central y, en consecuencia, el sistema educativo está basado en un único sistema (o cuando menos de todo el sistema público que, para la región, representaba cerca del 85% de la matrícula de primaria y el 75% de la de secundaria). Ello le asegura al nivel central, al menos en teoría, el papel de orientador y director de todo el sistema. Estos dos elementos son consecuencia de la puesta en marcha del derecho universal a la educación básica y del papel asignado al Estado como garante de la educación, producto de las luchas que en torno a la educación se dieron a lo largo de toda la primera mitad de este siglo. Perderlos sería uno de los mayores retrocesos educativos en la región. Lo grave es que el riesgo existe.

Estos dos elementos no han sido suficientes para asegurar el derecho de todos a la educación. En parte porque la financiación pública ha sido en algunos casos insuficiente[2] (cuadros 3a, 3b y 3c), en parte porque los sistemas educativos no han resultado suficientemente eficientes para transformar los recursos existentes en mayores resultados educativos. Pero también porque nunca se ha podido desarrollar con firmeza el criterio de equidad educativa. Lo primero, debido a una inadecuada conjunción de las acciones de política, de organización y técnico-pedagógicas. Lo segundo, debido a falta de definiciones de política educativa en este sentido y un inadecuado desarrollo de los instrumentos financieros y organizativos que pueden permitir su desarrollo.

Cuadro 3a. Gasto público educativo per cápita (dólares de 1997)



Fuente: CEPAL. Panorama Social 1998

2 En cuanto al gasto hay que destacar, como primera característica, que los gastos educativos por persona son muy desiguales entre países de la región. En casi la mitad de los países de la región, éste apenas alcanza los 100 dólares al año, en tanto que para otros es 2 ó 3 veces mayor. En términos absolutos estos gastos son bajos cuando se les compara con los de otras regiones. Estos gastos, con todo, se han venido recuperando durante la década de los noventa, después de la caída durante los años ochenta. El desafío para aumentar los gastos educativos es grande, en particular porque los resultados educativos que está proporcionando, ya se ha dicho, son bajos. Para aumentar estos gastos hay que o tener un mayor crecimiento económico, o hacer crecer los gastos del gobierno con respecto al tamaño de la economía, o aumentar la prioridad que tiene hoy día la educación dentro de los gastos del gobierno (ver descomposición del gasto social en Molina, 2000). El agregado de estos dos últimos factores señala, sin embrago, que los gastos educativos latinoamericanos respecto al tamaño de su economía continúan siendo superiores a los de esas otras regiones. Sus resultados en cobertura y calidad de la educación básica, ya se dijo, han pasado a ser inferiores a los de otras regiones con niveles de ingreso similares.

Cuadro 3b. Gasto público en educación (%PNB)

País	1980	1985	1992	1995
Argentina	2.7	nd	3.1	4.5
Bolivia	4.4	2.1	nd	6.6
Brasil	3.6	3.8	4.6	nd
Chile	4.6	4.4	2.9	2.9
Colombia	1.9	2.9	3.1	3.5
Costa Rica	7.8	4.5	4.4	4.5
Cuba	7.2	6.3	6.6	nd
Ecuador	5.6	3.7	2.7	3.4
El Salvador	3.9	3.1	1.6	2.2
Guatemala	1.8	1.8	1.5	1.7
Honduras	3.2	4.2	4.1	3.9
México	4.7	3.9	4.9	5.3
Nicaragua	3.4	6.8	nd	nd
Panamá	4.8	4.6	5.5	5.2
Paraguay	1.5	1.5	2.6	2.9
Perú	3.1	2.9	nd	3.8
Rep. Dominicana	2.2	1.8	1.6	1.9
Uruguay	2.3	2.8	2.8	2.8
Venezuela	4.4	5.1	5.3	5.2

Fuente: World Education Report, UNESCO (1995: para los datos de 1980 y 1998: para los datos de 1985 y 1995).

Cuadro 3c. Gasto público en educación (% gasto público)

País	1980	1985	1992	1995
Argentina	15.1	nd	15.7	15
Bolivia	25.3	nd	nd	8.2
Chile	11.9	15.3	12.9	14
Colombia	14.3	nd	10.9	12.9
Costa Rica	22.2	22.7	21.4	19.9
Cuba	nd	nd	12.3	10.2
Ecuador	nd	20.6	19.2	nd
El Salvador	17.1	12.5	nd	nd
Guatemala	11.9	12.4	11.6	18.2
Honduras	14.2	13.8	15.9	16.5
México	nd	nd	nd	26
Nicaragua	10.4	10.2	nd	nd
Panamá	19.0	18.7	18.9	20.9
Paraguay	16.4	16.7	11.9	16.9
Perú	15.2	15.7	nd	nd
Rep. Dominicana	16	14	8.9	13.2
Uruguay	10.0	9.3	15.4	13.3
Venezuela	14.7	20.3	23.5	22.4

Fuente: World Education Report, UNESCO (1995: para los datos de 1980 y 1992; y 1998: para los datos de 1985 y 1995).

Los bajos resultados educativos se deben a las recurrentes dificultades del sistema público, producto de su inestabilidad en el servicio ofrecido, falta de calidad y de las continuas y casi que insalvables tensiones entre la burocracia y los gremios docentes. Estas dificultades, no sobra repetirlo, no le son consustanciales a los sistemas públicos sino a un inadecuado desarrollo de éste, que ha venido diezmando el interés por este sector.

Por ello, los recientes cambios organizativos, que buscan favorecer la competencia entre oferentes educativos y que le dan mayor juego a los prestadores privados, se han hecho por fuera del sistema educativo tradicional, lo que está incidiendo en que se perfile un nuevo sistema de educación básica, que denominaremos dual, cuya característica es la de incrementar la participación privada en la provisión del servicio financiado públicamente, en el entendido de que es a través de ella, y del establecimiento de pseudo-mercados educativos, que se puede mejorar la eficiencia del sector. Sólo en los países en los cuales el sistema público ha sido flexible y abierto a los cambios, estos cambios se han podido desarrollar en su interior, dando lugar a un sistema que denominaremos público moderno. En él la provisión pública sigue siendo dominante, aunque con características distintas al modelo tradicional.

El sistema dual

En el sistema dual, como su nombre lo indica, coexisten dos subsistemas: el público y el semi-privado. El subsistema público tiende a estar dominado por los actores tradicionales, burocracia central y gremios de docentes, y es impenetrable y reacio a los cambios, sean éstos financieros u organizativos. Se caracteriza por estar centralizado o, en el mejor de los casos, por tener una cierta desconcentración de funciones; acude a asignaciones tradicionales de recursos, básicamente por insumos, asignaciones que en lo que toca al recurso humano responden a las necesidades de los docentes, lo que dado su número, condicionan el desarrollo de todo el sistema.

Los docentes, a través de sus gremios, tienen gran poder en decisiones como nombramiento, ubicación, modalidades de capacitación y manutención de carreras docentes. En general, dichas decisiones apuntan a mejorar las condiciones de los docentes, lo que en ocasiones puede llegar a ir en contravía del desarrollo del sector. Por ejemplo, los intereses de ubicación espacial de los docentes no son coincidentes con los de las necesidades educativas, y sus traslados se vuelven, entonces, tema de difícil abordaje. Asimismo, la fijación de sus salarios, que por el monto de recursos envuelto y el deseo de cobijar a todos por igual, se vuelve una variable muy sensible y con gran impacto en el equilibrio fiscal. En consecuencia, en términos reales, estos salarios generales a todos terminan aumentando poco,

contrario a lo que se podría alcanzar de otra manera. Para compensar sus deficiencias los otros beneficios, como la estabilidad a ultranza y pocas horas efectivas de clase, cobran un peso desmedido. Todo ello tiene consecuencias negativas en la calidad de los servicios.

El problema de este subsistema radica, entonces, en que dada su conformación evidentemente centralizada y las tensiones entre sus actores centrales -gremios y burocracia central- es casi que imposible introducirle cambios: los que favorecen mejoras en la calidad no necesariamente mejoran las condiciones de todos los docentes; los que mejoran las condiciones de todos los docentes no necesariamente mejoran la prestación del servicio y, además, para que tengan el impacto deseado, no son viables en términos económicos.

En reacción a esta inmovilidad surge el subsistema semi-privado, que se caracteriza por tener un financiamiento público y una administración privada. No nos referimos aquí al tradicional sistema privado, con financiación y administración privadas, que siempre ha existido en la región, de tamaño reducido y con concentración en la población de mayores ingresos (cuadro 4). Este sector privado tradicional ha sido marginal en especial en los países con sistemas educativos consolidados y por tanto no son del interés en este punto[3]. Nos referimos, en cambio, al naciente sistema de escuelas y colegios que, gozando de una financiación pública, pasa a ser administrado por el sector privado, en parte como un mecanismo de mayor eficiencia, en parte como una reacción a las dificultades anteriormente expuestas del sistema público. Es el caso de programas como EDUCO, de El Salvador, de buena parte de los nuevos programas en Guatemala (Pronade) y Nicaragua, de las escuelas subvencionadas de Chile, y de las escuelas de Fe y Alegría, en Venezuela.

Nace como una reacción a las dificultades insalvables que presenta el subsistema público, en el cual el poder de los tradicionalmente involucrados hace imposible introducirle cambios. El subsistema semi-privado se apropia, entonces, de formas modernas de administración dándole gran importancia a la gestión al nivel de la escuela; recibe los recursos públicos generalmente a través de asignaciones vía capitalización o vía subsidios a la demanda, formas que buscan incentivar la eficiencia y comportamiento de los mercados; estas formas de asignación de recursos, además, le entregan a los usuarios gran autonomía en las decisiones de su institución, otra de las características centrales de este subsistema; su forma de relacionarse con los docentes es distinta a la del subsistema público y está guiada en buena medida por la administración privada: sus salarios en términos absolutos

3 Este sector privado tiene, entre sus características, la de haberse apoyado en el sector público quien lo ha subvencionado a través de sus docentes e infraestructura. En algunos países ha tenido libertad; en otros a estado regulado por el sector público.

son algo superiores a los del público (ese es su atractivo), pero no ofrecen la misma estabilidad y tienen mayores exigencias para la jornada diaria del docente.

Cuadro 4. Porcentaje de alumnos matriculados en educación privada.

	Pre-primaria		Primer nivel		Segundo nivel	
País	**1980**	**1995**	**1980**	**1995**	**1980**	**1995**
Argentina	32	31	18	21	39	nd
Bolivia	8	10[a]	8	10[a]	17	26[a]
Brasil	46	23	13	12	nd	nd
Chile	20	49	20	40	24	44
Colombia	64	56	14	18	45	39
Costa Rica	13	9	3	5	9	10
Ecuador	42	40	16	20	34	nd
El Salvador	20	31	7	15	50	64
Guatemala	21	33	14	17	38	nd
Honduras	16	21[a]	5	5	46	nd
México	11	8	5	6	19	12
Nicaragua	43	26	12	15	18	24
Panamá	34	25	6	9	11	13[a]
Paraguay	63	38	15	13	27	24
Perú	27	22	13	12	15	16
Rep. Dominicana	87	55	18	22	24	33
Uruguay	25	29	16	16	17	16
Venezuela	17	17	13	15	26	35

[a]: Datos de 1992
nd: No-disponible
Fuente: World Education Report, UNESCO (1995: para datos de 1980 y 1998: para datos de 1995).

Hay que advertir, sin embargo, la importancia que tiene en este sistema la presencia de un ente regulador de nivel central que, por demás, es el financiador, y que es el llamado a impedir que este subsistema privado termine actuando como una rueda suelta o haciendo de la educación una "mercancía" (o "commodity" en Filgueira y Esping-Andersen). Sin embargo, esa pieza vital de regulación es aún débil en buena parte de los países de la región. No es de extrañar, pues la regulación en lo social es una actividad nueva y de más difícil realización que la administración misma.

El alcance del subsistema semi-privado está aún por determinarse pero, dadas las dificultades regulatorias anotadas, no es evidente que él vaya a ocuparse con la debida intensidad de la población más necesitada. Ésta no es su inclinación natural, pues la población más necesitada exige, en general, más costos para su debida atención y, dado que la forma como se financia ese subsistema es a través de formas per-cápita, la posibilidad de la "selección adversa" siempre estará latente. Justamente, evitarlas está en manos de un ente articulador y regulador del sector público que ya se dijo es débil. Por tanto, ante su inexistencia se acrecientan los riesgos de perder una de las características esenciales de los actuales sistemas educativos: la de conservar un sistema común para toda la población, que permite darle un tratamiento igual a todos.

Asimismo, hay que señalar que, ante las probables deficiencias del ente regulador y dada la natural inclinación del subsistema privado por concentrar su atención en los grupos favorecidos de la población, quienes tienen a su vez mayores posibilidades para conseguir fuentes complementarias de financiación, el subsistema semi-privado ofrecerá una educación de mejor calidad (para los grupos más favorecidos) que termina por fomentar la segmentación en calidad entre los dos grupos poblaciones atendidos por los dos subsistemas. Con ello se estarían reproduciendo las diferencias entre grupos poblacionales, diferencias basadas en sus distintas posibilidades económicas, y la educación estaría perdiendo una de sus principales funciones: la de favorecer una igualación de oportunidades, en este caso de logro educativo.

En el sistema dual aparecen, entonces, riesgos tales cómo asegurar que el subsistema público mantenga una presencia activa, en este caso dirigida a la población pobre, con los estándares de calidad debidos; cómo asegurar una buena regulación de todo el sistema, de manera que el subsistema privado mantenga, asimismo, sus estándares de calidad, cumplimiento, y que se minimicen los efectos de selección adversa de sus beneficiarios. En suma, el desafío es cómo evitar que la segmentación natural que produce la existencia de dos subsistemas se profundice con el tiempo, ahondando con ello, y desde el sistema educativo, las desigualdades entre grupos poblacionales.

El sistema público moderno

El sistema público moderno se caracteriza, por su parte, por mantener una financiación y una administración netamente públicas, pero con cambios importantes dentro de su organización. Es el caso de Costa Rica y de Brasil. Este sistema mantiene una financiación pública universal, una presencia pública casi monopólica en la provisión, pero con la aparición en su interior, a diferencia del subsistema público tradicional, de características modernizantes: hay cambios efectivos en la asignación de competencias educativas (que dan lugar a formas diversas y descentralizadas), hay mayor participación de la comunidad en la gestión educativa, las formas de asignación de los recursos empiezan a seguir más de cerca las necesidades y los resultados educativos y, en consonancia, hay cambios en las formas de remunerar y organizar los docentes. Las características modernizantes de este sistema son similares a las del subsistema semi-privado del modelo dual, pero se desarrollan dentro de un esquema netamente público. Evidentemente, en este sistema aparecen nuevos actores, con poder de decisión, que alteran la tradicional preponderancia de la burocracia central y de los gremios, así como la tradicional forma vertical de adelantar la política educativa. Entre ellos se destacan los usuarios y los entes regionales que, en función de la intensidad y modalidades tanto de la participación como de la descentralización, determinan los diferentes matices del modelo.

En un extremo, el de mayor descentralización, están los esquemas que descentralizan la gestión hasta la institución escolar, de manera que estas instituciones dispongan de recursos y de autonomía para gerenciar adecuadamente sus organizaciones. Ello supone, entre otras cosas, que los recursos que provienen de los entes nacionales o regionales empiezan a asignarse a la escuela en función de su población atendida y de sus necesidades; tienen, además, mayor autonomía para el manejo de sus recursos humanos; participación efectiva de los usuarios en la gestión de la escuela; y recursos financieros de manejo autónomo en la escuela con montos importantes.

En la práctica, este extremo de descentralización y participación hasta la escuela, si bien deseable, es difícil de ser alcanzado. Después de todo, los cambios en la administración pública son lentos y, todavía más, dentro de una institucionalidad conservadora como la educativa. En realidad, más que cambios sistémicos, lo que se observa en la región es una gran variedad de cambios nacidos de la iniciativa local o en ocasiones como experiencias piloto. La primera empieza a ser, sin duda, una de las fuerzas motoras de las transformaciones educativas, y de la intensidad de su presencia se avanzará más o menos rápido en los cambios. Como en el grueso de la política social, el desarrollo desde lo local está llamado a ser un determinante de su desarrollo.

El desarrollo de la descentralización y el rol dado a la participación son los que, en la práctica, permiten el cambio en la correlación tradicional de fuerzas y facilitan que los cambios que se están promoviendo sean efectivos y no cooptados por la tensión entre burocracia central y gremios. Como estos procesos son aún inciertos, no hay claridad sobre la dirección en la cual se resolverán las tensiones entre los diferentes actores -burocracia central, gremios, niveles subnacionales de la administración educativa, usuarios-, y por ende si realmente serán sostenibles y en qué intensidad se darán los cambios en la correlación de fuerzas entre involucrados.

Para que este sistema público moderno sea viable, enfrenta al menos dos desafíos. El primero es el de su sostenibilidad, la cual está asociada con que los recursos asignados sean suficientes. El segundo, es el de que resulta necesario lograr cambiar sustancialmente la correlación de fuerzas dentro del sector público, lo que a la fecha, en términos de la economía política de las reformas, ha resultado muy difícil. Si bien de manera agregada los recursos que destina la región a la educación serían suficientes para asegurar una educación universal básica de calidad[4], las barreras (muchas de ellas impuestas por los intereses de los involucrados, otras por las mismas deficiencias en al normatividad), son de difícil superación; también, y quizá más importante aún, que haya un mejor "accountability" (entendido tanto como control de desempeño como de participación en la gestión pública) por parte de la comunidad. Esto último supone, al menos, que los sistemas de evaluación, de una evaluación centrada en el aprendizaje y no en el control, funcionen y que la participación comunitaria en las decisiones de la institución escolar sea efectiva.

Equidad educativa: al filo de la navaja

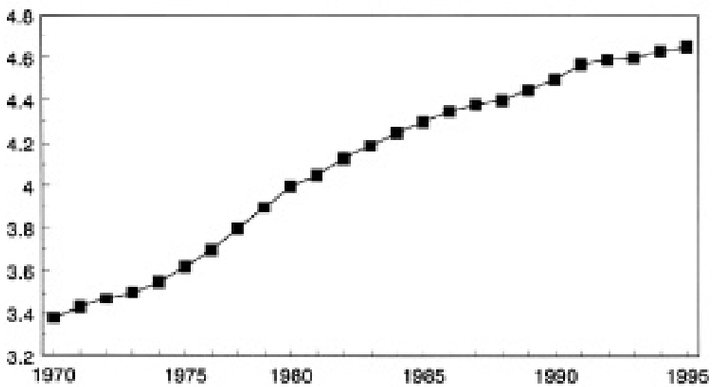
Aunque la racionalidad dominante de los cambios organizativos haya sido la búsqueda de la eficiencia, no por ello se puede decir ya se han corregido las deficiencias en este campo. Muchas de las acciones emprendidas o no se han consolidado o son de difícil aplicación, tal el caso de la regulación o la asignación a la demanda. También porque muchos de los problemas de eficiencia están atados a los de falta de equidad, que sigue siendo uno de los puntos críticos dentro del sector educativo. En general puede decirse que sólo recientemente se empiezan a dar acciones puntuales que favorecen la búsqueda de la equidad educativa pero que, dado el perfil de los nuevos sistemas, los resultados que se pueden esperar en este terreno son aún inciertos.

4 Así lo indican ejercicios sencillos como el siguiente: basta tomar los presupuestos educativos actuales de buena parte de nuestros países (de gasto intermedio o superior). Suponer que de ellos se dirige un porcentaje adecuado a la educación primaria y que éste se gasta en función de un gasto unitario adecuado (por ejemplo correspondiente al gasto unitario de primaria de países de la región con buenos índices de calidad y eficiencia), para establecer que el número de estudiantes de primaria que podrían ser atendidos siempre es superior al tamaño de la población en edad escolar a ser atendida.

En efecto, algunas desigualdades educativas más que reducirse se han venido agravando con el tiempo, tal el caso de la dispersión en la cantidad de años que alcanza la población (cuadro 5). Las brechas por estratos socio-económicos siguen siendo, en todos los niveles, en extremo marcadas: si bien en el acceso no parece existir desigualdades importantes (cuadro 6a), éstas se acrecientan a medida que se avanza en el sistema educativo (cuadros 6b y 6c), haciéndose inaceptables al término de la educación básica.

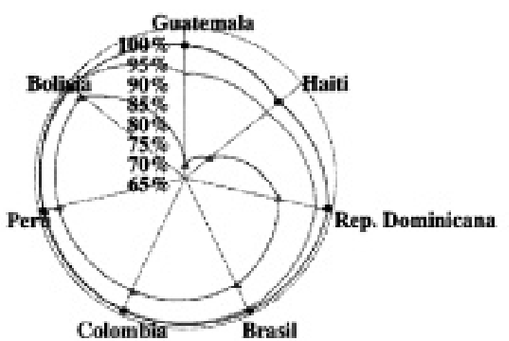
Cuadro 5. Aumento de la dispersión en educación

Desviación estandar en años de educación para América Latina



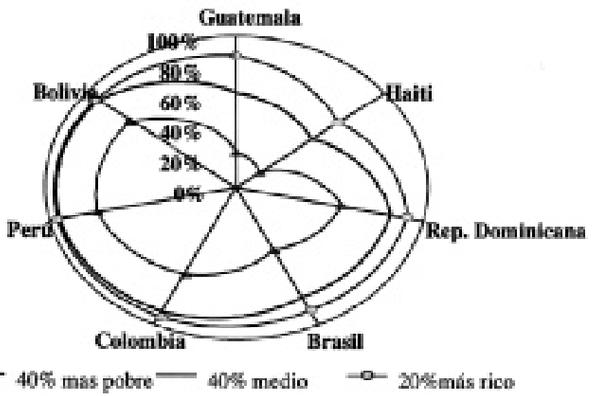
Fuente: Birdsall, N. y Londoño, J.L. Inequality and Human Capital Accumulation in Latin America. BID, 1997.

Cuadro 6a. Cuántos alcanzan el primer grado de educación



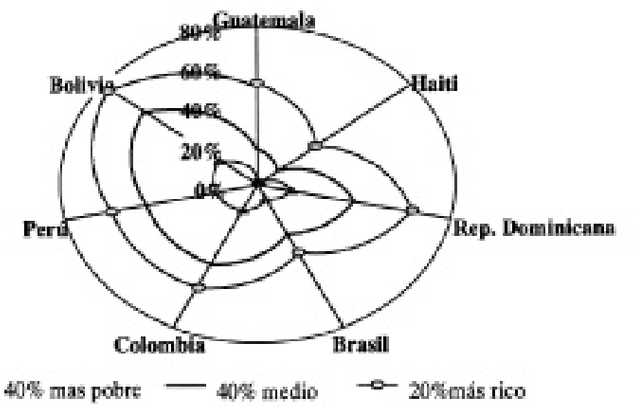
Fuente: Filmer, Pritchett y Tan (1998)

Cuadro 6b. Cuántos alcanzan el quinto grado de educación



Fuente: Filmer, Pritchett y Tan (1998)

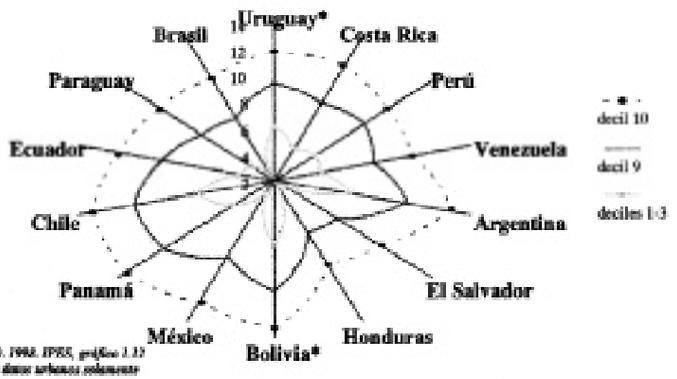
Cuadro 6c. Cuántos alcanzan el noveno grado de educación



Fuente: Filmer, Pritchett y Tan (1998)

Las diferencias de escolaridad por quintil de ingresos son enormes (cuadro 7a): basta mencionar que en Argentina, que es el país de la región con menor desigualdad en escolaridad, el 20% más rico tenía una escolaridad de 13 años, en tanto que el 20% más pobre de apenas la mitad de los anteriores es decir de 7.5 años; y que en Brasil, que es el país de la región con la mayor desigualdad en escolaridad, el 20% más rico tenía casi 10 años promedio de estudio, en tanto que el 20% más pobre, equivalente apenas a una cuarta parte de ellos, es decir de 2.3 años.

Cuadro 7a. Años de escolaridad en hogares ricos y pobres



Fuente: BID. 1998. IPES, gráfico 1.13
** Países con datos urbanos solamente*

Estas desigualdades se pueden capturar en un índice agregado, el de Gini aplicado a la educación[5], donde siguen apareciendo valores muy elevados aunque, valga decirlo, menores a las que existen en la distribución del ingreso (cuadro 7b). La educación está, entonces, menos concentrada que los ingresos, cumpliendo con su rol de ayudar en la igualdad de oportunidades. Pero es igualmente claro que la educación está lejos de alcanzar niveles aceptables de distribución. Al respecto, basta mencionar que los índices de concentración educativa de los países anglo parlantes de la región son inferiores a 0.25, nivel que apenas es alcanzado por uno de los países hispano parlantes de la región; además, subsisten enormes diferencias en concentración educativa entre países.

5 Este coeficiente es igual a 1 en el caso de desigualdad máxima y 0 en caso de igualdad perfecta. Para su definición ver sesión de condiciones de vida.

Cuadro 7b. Concentración de la educación

País	Año[1]	Gini de educación[2]	Gini de ingresos
Argentina	1996	0.229	0.48 [3]
Chile	1996	0.261	0.56
Uruguay	1995	0.268	0.43 [4]
Venezuela	1997	0.294	0.47
Panamá	1997	0.297	0.56
Perú	1997	0.306	0.46
Costa Rica	1995	0.318	0.46
Paraguay	1995	0.361	0.59
República Dominicana	1996	0.374	
Ecuador	1995	0.377	0.57
Colombia	1997	0.378	
México	1996	0.406	0.55
Brasil	1995	0.454	0.59
Bolivia	1996	0.457	0.53
Honduras	1998	0.476	n.d.
El Salvador	1995	0.524	0.51
Nicaragua	1993	0.532	

[1] Ultimo año con información disponible.
[2] Indice que mide el nivel de concentración de la escolaridad de la población de 25 años o más. El 0 representa la perfecta igualdad y el 1 representa total inequidad.
[3] La encuesta de Argentina incluye sólo al Gran Buenos Aires.
[4] Las encuestas de Bolivia y Uruguay sólo incluyen datos urbanos.

Fuente: Daryea, Suzanne y Miguel Szekely. 1999. "The Determinants of the Distribution of Schooling in Latin America: Micro/Macro Approach". Mimeo, BID (para gini de educación); e Informe para el desarrollo humano. 1998. BID (para gini ingresos).

Pero, además, hay inequidades importantes en otros resultados académicos de los estudiantes. En efecto, las distancias en los resultados obtenidos en las pruebas de logro entre estratos socio-económicos son abismales (cuadros 7c y 7d). Estas diferencias dejan ver que buena parte de los esfuerzos educativos se están perdiendo, en la medida en que grupos importantes de la población, en particular los más pobres, no están siendo realmente beneficiados por la educación, pues sus resultados académicos no llenan a satisfacción los estándares mínimos propuestos para cada nivel.

Evidentemente, hay relaciones importantes entre estos resultados y la permanencia de los estudiantes -y por tanto la inequidad tiene implicaciones importantes en la ineficiencia de los sistemas-, lo que entre otras cosas ha motivado que buena parte de la acción educativa reciente se haya dirigido a favorecer la calidad. Es particularmente importante que estas acciones apunten, de nuevo, a favorecer, en primer término, a los más pobres, pues son ellos los que presentan los resultados más deficientes.

Cuadro 7c. Resultados pruebas de matemática, cuarto grado[1]

	25% más pobre		Media		75% más rico	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Argentina	244	267	269	293	295	319
Bolivia	222	237	245	265	269	294
Brasil	239	265	266	296	293	330
Chile	234	253	257	277	284	305
Colombia	230	245	251	268	275	290
Honduras	217	224	241	243	267	267
México	236	262	261	289	288	314
Paraguay	226	242	252	270	279	301
República Dominicana	211	214	234	238	261	262
Venezuela	205	206	226	228	248	261

[1] Resultados desagregados por nivel de ingreso
Fuente: Primer Estudio Internacional Comparativo, UNESCO (1998).

Cuadro 7d. Resultados pruebas de lenguaje, cuarto grado[1]

	25% más pobre		Media		75% más rico	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Argentina	254	282	281	313	310	351
Bolivia	205	237	232	271	261	302
Brasil	247	275	275	304	301	332
Chile	244	271	276	303	308	338
Colombia	229	256	261	283	292	314
Honduras	225	233	252	267	280	300
México	225	263	259	295	295	328
Paraguay	227	248	260	281	288	312
República Dominicana	207	211	240	234	276	373
Venezuela	218	233	247	259	277	289

[1] Resultados desagregados por nivel de ingreso.
Fuente: Primer Estudio Internacional Comparativo, UNESCO (1998).

Hay, además, las tradicionales desigualdades en el sistema, como las desigualdades por género (que valga aclarar han venido disminuyendo en la mayoría de los países y especialmente en los primeros niveles), por zonas urbana-rural, o por diversidad étnica, que completarían el crudo diagnóstico de inequidad.

Con ello se ilustra que la región está bastante lejos de haber conseguido la equidad, tanto en lo que se refiere al acceso, al uso y a los resultados académicos; en consecuencia, además, la universalización en la educación básica, a pesar de nuestros mandatos constitucionales, es todavía un espejismo. Ello, sin embargo, es solucionable siempre que: se dirijan las acciones y esfuerzos educativos en ese sentido, de manera que se fortalezcan las acciones dirigidas a favorecer el acceso y uso de la educación básica de los pobres, y que haya claridad y compromiso de los distintos involucrados en esta dirección.

Sin embargo, respecto a lo primero, algo ya se ha hecho. Dentro de los cambios que apuntan a la mejora de la equidad, merecen destacarse el creciente énfasis asignado al preescolar (que permite nivelar las igualdades de uso de los primeros grados), el énfasis asignado a la mejora de la calidad de los primeros grados de la primaria que es donde se dan las mayores discriminaciones, el cambio en algunos criterios de asignación de recursos de manera que se empieza a dar mayor énfasis a las poblaciones educativamente más necesitadas, criterios que dan lugar a diferentes acciones focalizadas que permitan desarrollar políticas universales (con provisiones diferenciadas, intensificando los esfuerzos en quienes más los necesitan, que se pueden igualar las oportunidades). En el cuadro 8 se presentan algunos ejemplos de acción en esa dirección.

Igualdad de oportunidades en	Acciones
Acceso	▫ Derecho universal a la educación básica (marco legislativo adecuado). ▫ Oferta universal del 1er grado, sin discriminación económica (ubicación adecuada de centros educativos con 1 er grado). ▫ Acciones que contrarresten cualquier discriminación en primer grado (apoyo transporte, apoyo financiero a familias en desventaja, apoyos alimentarios). ▫ Oferta universal del 2do al último grado de básica. ▫ Acciones que contrarresten discriminación en acceso y permanencia para esos grados (bonos-transporte, apoyos financieros familias en desventaja, apoyos alimentarios). ▫ Oferta con insumos que cumplan con estándares básicos de calidad. Control de la comunidad: ningún niño fuera de la escuela.
Uso	▫ Presencia de preescolar, donde hay resultados débiles en acceso y permanencia. ▫ Flexibilización horarios. ▫ Ayudas económicas a quienes más lo necesiten. ▫ Explicitación de criterios de promoción entre grados y discusión de ellos con la comunidad. ▫ Desarrollo de elementos que hagan pertinente el currículo a la comunidad.
Resultados	▫ Refuerzos académicos a estudiantes más necesitados. ▫ Refuerzos académicos a escuelas retrasadas. ▫ Refuerzos académicos (y de infraestructura adicional, biblioteca-centros de computación, de recreación, etc.) en municipios retrasados. ▫ Existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento.

Importa señalar aquí que todos los instrumentos y acciones en la entrega de los servicios sociales admiten desarrollos que apuntan a mejorar la equidad educativa en sus distintas dimensiones, sean éstos los de mejorar el acceso educativo en igualdad de condiciones, los de permitir que la permanencia y uso de los servicios se desarrolle también en igualdad de condiciones, o los de asegurar que los resultados de todos cumplan con los estándares básicos esperados. Ello siempre que la equidad sea un criterio que anteceda la acción educativa. En efecto, y sólo para señalar un ejemplo, es sólo con consideraciones de equidad que puede diseñarse una adecuada asignación de recursos a la demanda: no sólo para que los recursos lleguen a quienes más lo necesitan, sino también para que su monto varíe en función de las necesidades de la población, acrecentándose en aquellos grupos que tienen menores logros educativos (y que se puedan reforzar entonces las acciones de mejora de calidad en esos grupos), o aumentándose en aquellos que requieran de recursos complementarios para poder permanecer dentro del sistema. Supone, entonces, en el plano de la ejecución, adelantar acciones diferenciadas que corrijan las desigualdades de acceso que afortunadamente ya no son tan marcadas en la región, como las de permanencia y uso de los servicios educativos. Una errónea aplicación de las formas organizativas y de asignación de recursos puede, al contrario, y ese es el peligro, exacerbar la inequidad.

En el trazado y desarrollo de la equidad educativa importa tener claro qué tipo de desigualdades se quieren corregir en un marco de posibilidades limitadas y, por ende, tener claro cuáles son los objetivos perseguidos. Ello, por demás, permitirá que la acción educativa sea evaluable, que es uno de los puntos en los cuales más se requiere avanzar. Avanzar en la delimitación de los objetivos es un proceso que involucra a todos los estamentos de la sociedad, lo que supone, entonces, la búsqueda de consensos, todavía más difíciles de obtener cuando hay que escoger prioridades dentro del marco de posibilidades reales existentes. Ese marco realista, y la existencia de consensos en torno a él, es uno de los grandes vacíos en el desarrollo de las políticas públicas de la región. Su consecución sería un gran paso pues no sólo le daría mayor fortaleza a la política educativa sino también sostenibilidad.

Justamente, este es el terreno en el cual poco se ha avanzado: el desarrollo cabal de la equidad educativa supone, así mismo, un reacomodo importante de los involucrados. Es el único tema que permite, en su desarrollo, darle cabida efectiva a los distintos interesados en la educación: los decisores de la política educativa, que tradicionalmente y después de las grandes discusiones de comienzos de siglo han eludido la discusión, resolviéndola de manera particular y suponiendo que la equidad llegará naturalmente tan sólo garantizando una cierta financiación pública, pues su rol es determinante en la definición de niveles, sectores y modalidades que se deben privilegiar, así como la manutención de los recursos disponibles; los

administradores de la educación, en sus distintos niveles, quienes deben dirigir sus acciones y obrar en consonancia; los docentes y sindicatos, pues su actividad queda orientada hacia los resultados que deben tener con relación a la búsqueda de equidad; y, los usuarios, que necesariamente pasan a tener un papel activo, con voz en las decisiones, y sin cuyo concurso el tema educativo no puede realmente avanzar.

Conclusiones

Los recientes cambios educativos se han dado mayoritariamente alrededor de los temas organizativos y financieros. Ellos representan un avance importante en la definición de las acciones educativas, en tanto las discusiones de políticas educativas y las propiamente pedagógicas que dominaron las acciones educativas en años pasados, resultaron insuficientes para generar los resultados educativos requeridos por la región. Sin embargo, aún falta una mejor armonización entre los diferentes enfoques (de políticas, técnico-pedagógico y organizativo-financiero), esencial para alcanzar los resultados deseados.

Los cambios organizativos educativos han tenido como racionalidad dominante el aumento de la eficiencia. Algunas de sus características centrales son las nuevas formas de asignación de recursos en función de la población atendida, la descentralización de la gestión educativa hasta el municipio e incluso hasta la institución escolar, y la creación de espacios que garanticen una mayor participación comunitaria, tanto en la gestión como en el control y compromiso con sus instituciones y, en menor grado, en algunas decisiones técnico pedagógicas.

Como muchos de estos cambios han chocado contra la inmovilidad del sector público educativo, ello ha significado que algunos países empiecen a perfilar sistemas educativos duales en los cuales se fortalece un subsistema de educación semi-privado (de financiación pública y administración privada) que trata de compensar las deficiencias de un subsistema público reacio a los cambios. Sólo en los países donde las tensiones entre los actores tradicionales, burocracia central y gremios de docentes, son menos marcadas y donde hay mayor posibilidad para introducir reformas en el sector público, los cambios se están desarrollando dentro de la educación pública.

Los sistemas que empiezan a perfilarse tienen, sin embargo, riesgos que pueden incidir negativamente en el desarrollo de la equidad educativa. El modelo dual tiene el riesgo de llevar a una segmentación de la población al abrir el sistema educativo en dos: el subsistema privado puede terminar ofreciendo una educación de mejor calidad concentrada en los estratos superiores, en tanto que el subsistema público puede quedarse con una educación de calidad inferior para los más desfavorecidos. El papel de la regulación educativa, para minimizar este efecto negativo, es definitivo pero aún falta, a este respecto, mucho camino por recorrer. Por su parte, el sistema público moderno tiene el riesgo de terminar reproduciendo los vicios de los sistemas públicos actuales quedando atrapado en las recurrentes tensiones entre burocracia y gremios de docentes. Fallar en lo primero es ahondar en la segmentación social a través de la educación; fallar en lo segundo es mantener los resultados educativos actuales, con sus grados de ineficiencia.

Para evitar caer en los riesgos aludidos, se hace necesario enfrentar abiertamente el tema de la equidad. Ello no sólo por justificaciones éticas o incluso económicas, sino también como un simple reconocimiento de que sin equidad es imposible alcanzar los niveles de escolaridad requeridos por nuestras sociedades. El diseño de las políticas educativas debe trazar claramente el camino que se quiere transitar para alcanzar la equidad educativa y no suponer que a ella se llegará inercialmente. Justamente, el trazado de este camino, es el que, por ejemplo, le dará dirección a las nuevas modalidades de entrega educativas y favorecerá un mejor uso de los escasos recursos públicos educativos.

Pero para avanzar en mejores resultados educativos se requiere, así mismo, de un reacomodo importante de los involucrados. El permitir una mayor participación de actores tradicionalmente pasivos y el asegurar que exista entre ellos sintonía, es el mayor desafío del sector. Es necesario traer de nuevo a la arena educativa a los decisores de la política –educativa y no educativa-, que después de las grandes discusiones de comienzos de siglo han eludido la discusión educativa, resolviéndola de manera individual y no colectiva, suponiendo erróneamente que los desarrollos educativos y particularmente los de equidad educativa llegarán inercialmente a partir de una cierta financiación pública. Su papel es determinante en la definición de niveles, sectores y modalidades que se deben privilegiar, así como en la manutención de los recursos como expresión de la importancia que quiera dársele a la educación; a los administradores de la educación de los distintos niveles de la administración pública, cuyos papeles están cambiando de manera drástica con la descentralización y las formas distintas de orientar y gestionar la educación; a los docentes, que siempre deberán ser reconocidos como los actores centrales del sector; a los sindicatos que deberán armonizar su lucha por las reivindicaciones laborales de los docentes con una de más largo aliento que permita un desarrollo más moderno del sector público; y, a los usuarios, los grandes olvidados, que necesariamente a la luz de los nuevos cambios deben pasar a tener un papel activo, con voz en las decisiones. Sin su concurso, ya lo hemos visto, el tema educativo no puede realmente avanzar.

Bibliografía

Attanasio, Orazio y Miguel Székely. 1999. "Introducción: la pobreza en América Latina. Análisis basado en los activos." *El Trimestre Económico*. Vol. LXVI (3) Num. 263: 317- 364.

Behrman, Jere R., Suzanne Duryea, y Miguel Székely. 1999. "Schooling Investments and Aggregate Conditions: A Household Survey- Based Approach for Latin America and the Caribbean." Working Paper Series 407. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe.

Bejar, Rafael Guido. 1997. *Concertación y compromiso: dinámica de la reforma educativa en El Salvador, 1989-1996*. Senderos de Cambio: Política educativa en América Latina y el Caribe, Informe técnico 1. Estados Unidos: Agency for International Development.

BID. 2000. *Desarrollo más allá de la economía.* Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

BID. 2000. *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Educación.

BID. 1998-99. *América Latina frente a la desigualdad*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

BID. 1996. *¿Cómo organizar con éxito los servicios sociales?* (en particular: e*ducación: la dinámica de los monopolios públicos.* Informe de Progreso Económico y Social en América Latina (cap. 4, parte III). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

BID/IDRC. 1999. Seminario Internacional de Reformas de la Política Social en América Latina: Resultados y Perspectiva. Informes de investigación (http://www.seminario-reformas.cl), en particular los casos de reformas educativas en Brasil (Sônia Draibe), Perú (Martín Torres et. al.), Colombia (Piedad Caballero et. al.). Washington, D.C.: 11 y 12 de mayo.

Brunner, José Joaquín.2000. *Educación: escenarios de futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información*. PREAL, Documento No.16.

CEPAL y UNESCO. 1992. *Educación y conocimiento*: *eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

CEPAL. 1998. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

CEPAL. 1996. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Di Gropello, Emanuela. 1997. Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo. Serie reformas de política pública, No. 5. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Duryea, Suzanne y Miguel Székely. 1999. *The Determinants of the Distribution of Schooling in Latin America: Micro/Macro Approach*. MIMEO. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, OCE.

Espinola, Viola y Claudio de Moura Castro. 1999. Economía política de la reforma educacional en Chile: la reforma vista por sus protagonistas. *Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.*

Filgueira, Fernando. 1997. «Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada». Versión revisada y modificada del documento presentado en el marco del proyecto «Social Policy Citizenship in Central America», Social Science Research Council. Guadalajara, 1997.

Fleury, Sonia. 1999. "Políticas e Sistemas Sociais em Transformaçao na América Latina" en: *Socialis – Revista Latinoamericana de Política Social*, No. 1, octubre, pp. 93-115. Argentina, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Fleury, Sonia. 1997. *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial S.A.

Franco, Rolando. 1996. *Los paradigmas de la política social en América Latina*, en: *Revista de la CEPAL*, N° 58.

Hanushek, Eric. 1999. *Síntesis de los estudios recientes sobre la eficacia del maestro.* Documento presentado en la conferencia "Los Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su Desarrollo y Desempeño. San José, Costa Rica: 28 al 30 de junio.

Herrán, Carlos Alberto y Alberto Rodríguez. 2000. *Secondary Education in Brazil: Time to Move Forward.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: BR-014 y Banco Mundial: 19409-BR, marzo.

Lockheed, Marlaine E. y Verspoor Adrian.1991. *Improving Primary Education in Developing Countries.* Estados Unidos: Oxford Press.

Ministerio de Educación de El Salvador. 1996. *EDUCO: una experiencia en marcha*. El Salvador. (Documento oficial).

Mizala, Alejandra. 1999. *La introducción de incentivos en las escuelas de Chile.* Documento presentado en la conferencia "Los Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su Desarrollo y Desempeño. San José, Costa Rica: 28 al 30 de junio.
Molina, Carlos Gerardo. 1999. *Entrega de servicios sociales*. CD-Rom. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

Molina, Carlos Gerardo. 2000. *Gasto social en América Latina*. CD-Rom. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

Myers, Robert G. 1995. *La educación preescolar en América Latina: el Estado de la práctica.* Santiago de Chile: PREAL: noviembre.

Navarro, Juan C. y Aimee Verdisco. 1999. *Making Tteacher Training Effective: Capturing Innovations and Trends*. Documento presentado en la conferencia "Los Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su Desarrollo y Desempeño. San José, Costa Rica: 28 al 30 de junio.

Navarro, Juan C., Carnoy, Martín y Claudio de Moura Castro. 1999. Antecedentes a la Estrategia en Educación. *Education Reform in Latin American and Caribbean. Documento No.1:* The School Cycle: Pre-School and Primary Education. *Documento No. 2:* Antecedentes a la estrategia en educación. *Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.*

Paul, Samuel. 1991. "Strengthening Public Service Accountability: A Conceptual Framework". World Bank Discussion Papers N° 136. Washington, D.C: Banco Mundial.

Puryear, Jeffrey. 1997. *La educación en América Latina: problemas y desafíos.* Documentos PREAL, No. 7.

Rama, G. 1999. *Reforma de la educación, una alternativa real*. ANEP-CODICEN: Montevideo, Uruguay. Documento presentado en la conferencia "Los Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su Desarrollo y Desempeño. San José, Costa Rica.

Reimers, Fernando. 1999. "Educación, pobreza y desigualdad en América Latina". Publicado en *Perspectivas*, Revista de la Oficina Internacional de Educación de UNESCO. Vol. XXIX, N° 4.

Savedoff, William (comp.). 1998. *La organización marca la diferencia*. *Educación y salud en América Latina.* Parte II: Educación: "diferencias entre escuelas y rendimiento estudiantil en Chile" (Cristián Aedo); "el impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña" (Ricardo Paês de Barros y Rosane Mendonça); "escuelas federales, estatales y sin fines de lucro en Venezuela" (Juan Carlos Navarro y Rafael de la Cruz). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schiefelbein, E. y Paulina Schiefelbein. 1999. ¿Es posible mejorar la preparación de los formadores de profesores?. *Santiago de Chile: PREAL.*

Schiefelbein, Ernesto. 1995. "Reforma educativa en América Latina y el Caribe: una agenda para la acción", en *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.* (37).

Schiefelbein, E., Wolff, L. y P. Schiefelbein. 1998. *Cost-Effectiveness of Education Policies in Latin America: A survey of Expert Opinion*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Educación. Technical Study: EDU-109.

Sen, Amartya. 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.

Tatto, Maria T. 1999. *Conceptualizing and Studying Teacher Education Across World Regions: An Overview*. Documento presentado en la conferencia "Los Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su Desarrollo y Desempeño. San José, Costa Rica: 28 al 30 de junio.

Tedesco, Juan Carlos. 1993. "Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública", en *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. (25).

Tedesco, Juan Carlos. 1990. *Tendencias actuales en la reforma de la educación*. Documento preparado para la primera sesión de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI. UNESCO.

UNESCO. Varios años. *Anuario estadístico*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Publishing & Bernan Press.

UNESCO. 1998. *Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación*. Primer Estudio Internacional Comparativo. Santiago de Chile.

UNESCO. 1998. "La UNESCO y el desarrollo educativo de América Latina y el Caribe", en *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. (45).

UNESCO. Varios años. *World Education Report*. Oxford: UNESCO Publishing.

UNESCO. 1991. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *World Education Report.*

Uribe, Claudia.1999. *Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación de los maestros*. Documento de trabajo del proyecto de Centro América. Harvard Institute for International Development: Harvard University.

Vaillant, Denise. 1999. Reforma del sistema de formación inicial de docentes en Uruguay. Documento presentado en la conferencia "Los Maestros en América Latina: Nuevas perspectivas sobre su Desarrollo y Desempeño. San José, Costa Rica: 28 al 30 de junio.

Zaiter, Josefina.1997. "La búsqueda de un consenso nacional para la reforma de la educación dominicana." *Senderos de cambio: política educativa en América Latina y el Caribe*. Informe técnico 1. Estados Unidos: Agency for International Development.

Determinantes del Desempeño en América Latina y el Paraguay

José R. Molinas[1]

1.Introducción

¿Cuáles son las políticas más efectivas para mejorar la calidad de la educación en América Latina? ¿Son los impactos de distintas intervenciones específicas sobre la calidad de la educación muy dependientes del contexto donde se las realiza?

América Latina tiene uno de los sistemas educativos de menor calidad en el mundo, según lo denota el desempeño inferior de los países latinoamericanos en pruebas internacionales de evaluación de la calidad educativa. De no tomarse medidas efectivas para mejorar substancialmente la calidad de la educación en la región, los límites al crecimiento económico pueden ser muy estrechos en el mundo globalizado de hoy. El presente trabajo pretende contribuir en esta búsqueda de opciones de políticas que permitan mejorar la calidad de la educación en la región, medida por el desempeño de los estudiantes en pruebas estandarizadas.

Estudios estadísticos multivariados realizados en la región, nos señalan que muchas de las intervenciones en el entorno escolar para mejorar la calidad del sistema educativo son sensitivas al contexto de cada país. No hay recetas únicas. No obstante, se observa cierta regularidad en la región con relación al impacto positivo que tiene sobre el rendimiento escolar el acceso a libros de textos y materiales de lectura. Igualmente, el nivel socioeconómico de los padres y el nivel de ingreso familiar afectan positivamente el desempeño escolar.

Considerando el grado de sensibilidad de las intervenciones al contexto de cada país, este trabajo profundiza en el análisis de los determinantes del rendimiento educativo de alumnos del tercer grado, con datos del Paraguay al nivel de escuela y de la comunidad. Los principales resultados de este ejercicio son: (i) existe una relación inversa entre las credenciales del docente y el rendimiento de los alumnos; (ii) los docentes con mayor experiencia obtienen mejor desempeño de sus estudiantes; (iii) los materiales pedagógicos afectan significativamente el desempeño escolar; (iv) existe una relación positiva entre el número de alumnos por docentes y el rendimiento en comunicación, para tamaños de clases no muy grandes;

1 Docente Internacional Residente del Indes, República Dominicana, 2002.

(v) la antigüedad de la directora se relaciona negativamente con el rendimiento en matemáticas; (vi) las escuelas de las zonas urbanas presentan mejores desempeños que las rurales, y (vii) los niveles de pobreza afectan negativamente el desempeño escolar.

Este trabajo está organizado de la siguiente forma: En la sección 2, se discute el desafío de mejorar el desempeño escolar en la región; en la sección 3, se presenta una breve revisión de la literatura sobre los factores asociados al desempeño escolar; en la sección 4, se estima una función de producción de educación en Paraguay, y, en la sección 5, se presentan algunas implicancias del estudio para políticas que promuevan la calidad educativa.

2. El Desafío: Mejorar el Desempeño Escolar en América Latina.

Los Resultados en pruebas internacionales de desempeño escolar denotan que el desempeño en las escuelas de América Latina es consistentemente inferior al observado en otros países en desarrollo con similar ingreso per cápita. Por ejemplo, en el Tercer Examen Internacional de Matemáticas y Ciencia (TIMSS, por sus siglas en inglés), de la Asociación Internacional para la Evaluación de la Educación (IEA), el único país latinoamericano participante, Colombia, obtuvo el segundo lugar más bajo entre 42 países (IEA, 1997; BID, 2000). Esto ocurrió, a pesar de que por lo menos 10 de los países participantes tenían ingresos per cápita menor o igual al de Colombia (BID 2000). El rendimiento en matemáticas de Colombia, en el tercer grado, ha sido promedio en el primer estudio internacional de la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, el cual comprendió a 12 países en 1997 (OREALC, 1998).[2] El desempeño en matemáticas de Colombia, ha superado en este estudio a los obtenidos por Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (OREALC, 1998).

Venezuela obtuvo uno de los resultados menores en una encuesta del IEA, en 1992, sobre lectura entre niños del octavo grado; sólo pudo superar los de Nigeria, Zimbawe y Botswana (Elley, 1992; BID, 2000). Los resultados de lenguaje en alumnos del tercer grado en Venezuela, en el primer estudio de la OREALC, han sido superiores al de Honduras, México, Paraguay y República Dominicana (OREALC, 1998). Brasil, obtuvo igualmente el segundo lugar más bajo entre todos los participantes en un examen internacional de matemáticas, en 1992, superando sólo a Angola (ETS, 1992; BID, 2000). Cabe destacar que los resultados del Brasil, en matemáticas, en el tercer grado, han sido superado sólo por los de Cuba y, ligeramente, por los de Argentina, en la región (OREALC, 1998).

2 Un listado de los sistemas de medición de rendimiento escolar en que participan los países latinoamericanos se presenta en el Anexo 1.

Los desempeños escolares en América Latina sólo superan a los de África y están bien por debajo de los de los países desarrollados y de los del Lejano y Medio Oriente (BID, 2000:60). Los países angloparlantes del Caribe presentan mejores desempeños escolares que los de América Latina (Ibid).

De acuerdo a Schiefelbein (1996), alrededor del 80% de los estudiantes de bajos ingresos en América Latina no pueden entender mensajes escritos después de haber cursado 6 años de educación, aun a pesar de haber aprobado el sexto grado. Esta situación, es consistente con la calificación por líderes e inversionistas internacionales de que las instituciones educacionales en América Latina se encuentran entre las peores del mundo (World Economic Forum, 1997 y BID 2000). Similarmente, inversionistas nacionales y extranjeros en Paraguay opinan que la baja calificación de la fuerza laboral es la restricción más severa que enfrenta el sector privado para su expansión (Jason y Sapelli, 1997).

El desempeño educativo extremadamente bajo en la región es particularmente preocupante en una economía mundial con aguda competencia internacional, donde las revoluciones de la información y de las telecomunicaciones señalan que la globalización (y la competencia internacional) tienden a aumentar. Es por ello que una educación inadecuada se constituye en uno de los impedimentos más críticos para el crecimiento económico a largo plazo, en América Latina (BID, 2000). Como una condición necesaria para el crecimiento económico, en el nuevo contexto internacional, se requiere una fuerza laboral con sólidos conocimientos de matemáticas y ciencias, de lectura, aptitudes de comunicación efectiva, para la computación, para la solución de problemas, y para la acumulación de capital social que incluye la tolerancia, la cooperación y un sentido de comunidad más amplio (BID 2000:6). Simulaciones realizadas señalan que si el logro educativo en América Latina fuera similar al de los países del Lejano Oriente, el ingreso per cápita aumentaría en un 0,5% adicional, anualmente (Ibid:7).

Conscientes del desafío que tiene por delante, la región se ha embarcado en una variedad de experimentos e innovaciones en la educación, muchos de los cuales se encuentran en sus etapas iniciales (Ibid:11). Para que la brecha de calidad educativa con otras regiones del mundo disminuya, se requiere mucho más que el simple aumento de recursos para las instituciones y prácticas existentes. Se requieren políticas pro-activas que aumenten eficientemente el desempeño escolar. En la búsqueda de este objetivo se encuentra el establecimiento, en los años noventa, de sistemas nacionales de evaluación del desempeño escolar.

En 1998, casi todos los países de América Latina habían iniciado sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la educación, administrados a muestras o al universo de estudiantes (Schiefelbein y otros, 1998). Esta

situación, contrasta marcadamente con la situación de sólo cinco años antes, donde el sistema de evaluación de la calidad educativa se encontraba implementado en sólo cinco países de la región (Rojas y Esquivel, 1998). La implementación de sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la educación permite analizar en forma más sistemática los factores asociados al desempeño escolar, y diseñar intervenciones que maximicen el efecto de las políticas educativas.

3. Factores Asociados al Desempeño Educativo en América Latina: Una Breve Revisión de la Literatura

Como señala el informe del BID (2000:11), en la mayoría de los países de América Latina el contenido del currículo oficial, en el ámbito primario, se encuentra actualizado. El problema radica generalmente en la enseñanza inadecuada, el poco tiempo dedicado a la tarea escolar, la falta de materiales de enseñanza, una gestión escolar inadecuada y un sistema de incentivos pobremente diseñado (Ibid).

La existencia de sistemas de evaluación de la calidad educativa, permite estimar funciones de producción que nos ayudarán a precisar cómo un conjunto de variables determinadas afectan en forma independiente el desempeño escolar.[3] Este conjunto de variables que afectan el desempeño de los estudiantes puede dividirse en (i) variables controlables por el sistema educativo: las características de la escuela y del maestro, y (ii) variables no controlables por el sistema: características socioeconómicas de los alumnos.

3.1 Impacto de las Variables Controlables por el Sistema Educativo

3.1.1 Características de la escuela

Vélez y otros (1993), realizan una revisión de investigaciones empíricas multivariadas en el nivel primario en América Latina.[4] En su revisión, identifican 11 características de la escuela incluidas en las funciones de producción analizadas. La Tabla 1 presenta un resumen de los resultados:

Tabla 1. Características de la Escuela y logro en América Latina y el Caribe.

Características	Estudios		
	Rel. Positiva (Est. Significativa)	No relación (Est. No Significativa)	Rel. Negativa (Est. Significativa)
Alumnos/clase	1	6	1
Rel. maestro/alumno	2	10	9
Tamaño/escuela	3	0	1
Pública(1)/Privada(0)	2	1	2
Urbana(1)/Rural(0)	3	3	0
Jornada completa(1)/ Simple(0)	2	6	0
Escuela con Secund.	0	0	2
Mixta(1)/No mixta(0)	0	0	2
Maestro varón/ alumno varón	2	2	0
Maestra mujer/ alumna mujer	0	4	0
Turno mañana(1)/ otro(0)	6	4	2

Fuente: Vélez y otros (1993)

De los 76 resultados observadas en los modelos, 40 se refieren a efectos estadísticamente significativos, sean estos positivos o negativos. Los 36 resultados restantes no denotan un efecto significativo; es decir, no puede rechazarse la hipótesis nula de que no tengan efecto alguno sobre el desempeño escolar. Basados en la clasificación presentada en la Tabla 1, podemos señalar que existen pocos efectos concluyentes de las características de la escuela sobre el desempeño escolar. El tamaño de la escuela parecería tener un efecto positivo sobre el desempeño escolar, a pesar que sólo cuatro estudios analizan este indicador.[5] En la interpretación de Vélez y otros (1993), escuelas más grandes contarían con mayores recursos y de esta forma poseerían mejores estudiantes. En las escuelas con doble turno, los estudiantes de la mañana tienden a ser mejores que los de otros turnos. El resto de las variables: tamaño de las clases, la relación alumnos-maestros, escuelas públicas o privadas, urbanas o rurales, de jornada completa o simple,

3 Una función de producción en este contexto nos indica como los insumos se transforman en desempeño educativo.

4 Estos autores revisan 18 informes de investigación que comprenden 88 ecuaciones o modelos de regresión estimados en los 20 años previos a la revisión. Algunos casos presentan una sola ecuación para toda la muestra, mientras que otros presentan ecuaciones distintas para diferentes sub-muestras (por tipo de examen, por género o por área). Cada ecuación presentada se consideró en ese trabajo como una unidad independiente en el recuento de resultados. El tamaño de la muestra en los estudios revisados varían de 52 a 34.422 casos. El desempeño es medido en su mayor parte por tests especialmente diseñados, pero en algunos casos se utilizan pruebas nacionales de lenguaje, matemáticas o ciencia. La R2 de los modelos o ecuaciones varían de 0,06 a 0,49, lo cual es característico en este tipo de estudio de corte transversal. Sólo un par de análisis revisados se basan en información de panel (Vélez y otros, 1993).

5 Para considerar que una característica de la escuela tienen un efecto concluyente positivo (negativo) sobre el desempeño escolar, el número de hallazgos significativos positivos (negativos) deben ser substancialmente diferente que las alternativas de no efecto o de efecto negativo (positivo).

con secundaria o sin ella, mixta o no mixta y la relación entre géneros de los docentes y alumnos, no parecen tener una clara relación significativa con el desempeño escolar a lo largo de la región. Estos resultados nos estarían indicando que el impacto de las características de la escuela sobre el desempeño escolar es muy sensitivo al contexto de cada país, por lo que se debería incentivar la realización de análisis de funciones de producción del desempeño educativo en cada uno de los países.

Los análisis multivariados de funciones de producción educativa permiten aislar el impacto independiente de cada variable en un conjunto de factores que pueden estar afectando el desempeño educativo en forma simultánea. Con ello podemos estar más seguros de que la asociación observada se deba a la variable analizada y no a otras variables que también afectan al desempeño. Esta ha sido la razón por la que Vélez y otros han centrado su revisión en los resultados de estimaciones multivariadas. No obstante, existen otros resultados que, aunque no aíslan empíricamente el impacto simultáneo que ejercen otras variables, ilustran igualmente en forma interesante los posibles impactos de variables específicas en el desempeño escolar. En este sentido, cabe destacar la encuesta de opinión de expertos conducida por Schiefelbein y otros (1998).

Schiefelbein y otros (1998), pidieron a 10 expertos internacionales en educación que estimen el impacto de 40 intervenciones sobre el porcentaje promedio de incremento en el desempeño escolar, en pruebas estandarizadas de matemáticas y lectura administrados a estudiantes del sexto grado, en comparación a una población de control que no recibieron la intervención.[6] Las 40 intervenciones en la educación básica contenida en la lista proporcionada a los expertos incluían intervenciones llevadas a cabo en los esfuerzos de reformas educativas en la región en la última década. La misma encuesta se realizó entre 30 planificadores de la educación de la región, quienes participaban en un curso de la UNESCO/OREALC, en Santiago de Chile, en noviembre de 1997. Las 40 intervenciones se referían a factores controlables por el sistema educativo. De las 40 intervenciones, sólo 13 intervenciones obtuvieron un impacto estimado sobre el desempeño por encima del promedio en los dos grupos de opinión (el de los expertos internacionales y el de los planificadores educativos de América Latina). Ninguna de éstas 13 intervenciones con mayor impacto esperado estaba relacionada a las características de la escuela, incluyendo el aula.

6 La encuesta de Schiefelbein y otros (1998) fue diseñada para estimar el costo-efectividad de las intervenciones, por lo que fueron más allá de la estimación del posible impacto en el desempeño escolar de las intervenciones. La misma incluía una estimación de la probabilidad de implementación adecuada de la intervención y el incremento de los costos unitarios operacionales ocasionados por la intervención. En esta revisión nos centraremos sólo en la estimaciones sobre el desempeño escolar de las intervenciones por motivo de comparabilidad.

3.1.2 Materiales Educativos

Vélez y otros (1993), identifican una clara tendencia de que el acceso a libros de textos y materiales de lectura tienen un efecto positivo sobre el desempeño escolar. Otros materiales didácticos e infraestructura no parecen tener una clara relación significativa con el desempeño escolar a lo largo de la región.[7]

En Schiefelbein y otros (1998), se reporta que, entre las 13 intervenciones con mayor impacto sobre el desempeño escolar, en la opinión de expertos internacionales y planificadores de la región, se encontraban: (i) la provisión de materiales de enseñanza para una instrucción individualizada y (ii) la provisión de libros de textos estándar y el entrenamiento a los docentes para utilizarlos.

3.1.3 Los Docentes

La formación de los maestros en América Latina se destaca por bajos estándares, falta de entrenamiento práctico y el aprendizaje deficiente de las materias (BID, 2000). La mayoría de los maestros cuya formación pedagógica ha sido deficiente, ya forman parte del sistema (Ibid).

Vélez y otros (1993), clasifican el tipo de impacto sobre el desempeño escolar de 17 variables asociadas con los docentes (Tabla 2). De los 274 coeficientes, más de la mitad (156), no son estadísticamente significativos.

Tabla 2. Características de los maestros y logros en América Latina y el Caribe

Características	Estudios		
	Rel.Positiva	No relación	Rel. Negativa
Años de formación	31	37	4
Años de experiencia	25	38	2
Capacitación en servicio	0	7	1
Incentivos económicos	0	3	2
Nivel socioeconómico social	5	0	2
Lugar de residencia (urbe = 1;rur = 0)	8	7	0
Especialidad	9	8	1
Expectativas sobre el desempeño del alumno	2	0	0
Tiempo dedicado a preparación/clase	0	1	0
Sexo (mas = 1;fem=0)	2	10	7
Satisfacción	4	37	2
Experiencia con el material	4	4	2
Experiencia en el aula	1	3	0
Trabajo adicional	2	6	2
Experiencia enseñando en 1er grado	1	0	0
Dedicación full time(1)/ parcial(0)	0	1	0
Diseño de experimentos propios	0	0	1

Fuente: Vélez y otros (1993)

7 No obstante, en poco menos que la mitad de los estudios se ha encontrado una relación positiva entre otros materiales didácticos e infraestructura (Vélez y otros).

Tabla 2. Características de los maestros y logros en América Latina y el Caribe

Características	Estudios		
	Rel.Positiva	No relación	Rel. Negativa
Años de formación	31	33	4
Años de experiencia	25	35	2
Capacitación en servicio	0	7	1
Incentivos económicos	0	3	2
Nivel económico social	3	0	2
Lugar de residencia (cerca = 1;lejos = 0)	8	7	0
Especialidad	9	9	1
Expectativas sobre el desempeño del alumno	2	0	0
Tiempo dedicado a preparación/clase	0	1	0
Sexo 9masc.=1;fem=0)	2	10	7
Satisfacción	4	37	2
Experiencia con el material	4	4	2
Experiencia en el aula	1	3	0
Trabajo adicional	2	6	2
Experiencia enseñando en 1er grado	1	0	0
Dedicación full time(1)/ parcial(0)	0	1	0
Diseño de experimentos propios	0	0	1

Fuente: Vélez y otros (1993)

Los resultados presentados en la Tabla 2, no parecen ser muy concluyentes de la existencia de una fuerte asociación con el desempeño escolar de las variables relacionadas al docente, a lo largo de la región. La capacitación en servicio y los incentivos económicos, no parecen tener un efecto positivo sobre el desempeño escolar. En el largo plazo, un aumento de los salarios docentes podría mejorar el desempeño de los maestros *si* van acompañados de rendición de cuentas, y un sistema efectivo de sanciones y recompensas (BID 2000:18).

Las expectativas de los docentes sobre el desempeño de los alumnos parecen ser un buen predictor del desempeño de los mismos. La experiencia enseñando en el primer grado ha tenido un impacto positivo en el único modelo que lo incluyó. La dedicación a tiempo completo o parcial del docente no ha tenido un impacto significativo en el único estudio que lo consideró, entre los revisados por Vélez y otros (1993). Igualmente, el diseño de experimentos propios por parte de los docentes ha tenido un impacto negativo en el único estudio que lo consideró (ibid).

Entre las 13 intervenciones con impacto superior al promedio sobre el desempeño escolar, en una lista de 40 opciones de políticas, según la opinión de expertos como de planificadores de la educación, se encuentran dos intervenciones asociadas a los docentes: (i) Establecer un programa de becas gubernamentales para mejorar la calidad del entrenamiento pre-servicio, para lograr los desafíos del siglo XXI. El gobierno proveerá un adicional de US$ 50, por cada docente a ser entrenado, a las instituciones formadoras que revisan sus programas para enfatizar un aprendizaje activo, altos estándares, compromiso y responsabilidad (Schiefelbein y otros, 1998), y (ii) Proveer entrenamiento focalizado para desarrollar estrategias de clases que logren aprendizaje cooperativo (trabajos de grupo), y el uso activo de su tiempo por parte de los estudiantes durante una semana por año (ibid).

3.1.4 Prácticas pedagógicas

Las prácticas pedagógicas no tienen tampoco un impacto uniforme en la región, según se desprende de la evidencia presentada en la revisión de Vélez y otros (1993). La Tabla 3 sintetiza esta revisión.

Tabla 3. Prácticas Pedagógicas y logros en América Latina y el Caribe

Características	Estudios		
	Rel.Positiva	No relación	Rel. Negativa
Tarea al hogar	12	14	2
Evaluación/seguimiento	0	0	2
Horas de curriculum	13	30	2
Ausentismo del maestro	8	34	18
Programas/recuperación	1	0	0
Grupos de pares	3	7	1
Énfasis en matemáticas y lengua	7	5	0
Cobertura de currículo	2	2	1
Porcentaje maestros de ciencia	0	1	0
Porcentaje maestros realizando investigación	2	0	0
Utilización de nuevas estrategias	0	0	1
Activa(1)/Pasiva(2)	6	8	1
Multigrado(1)/Grado(0)	6	2	0

Fuente: Vélez y otros (1993)

Observamos en la Tabla 3, que los grupos de pares no tienen mayormente un efecto significativo, que el desempeño en los multigrados en general es positivo y significativo, y que el porcentaje de maestros realizando investigaciones presenta una relación estadísticamente significativa y positiva en los dos estudios que lo consideraron. Las demás variables consideradas no presentan una tendencia definida en la región, de acuerdo a la evidencia presentada por Vélez y otros (1993).

La opinión de los expertos internacionales y de los planificadores de la educación en la región coincide en señalar que algunas prácticas pedagógicas tendrían un impacto superior. Entre las 13 intervenciones identificadas por ambos grupos como prometedoras de lograr un impacto por encima del promedio sobre el desempeño escolar, en una muestra de 40 intervenciones posibles, se destacan cinco intervenciones: (i) asignar los mejores docentes al primer grado, (ii) políticas que prohíban cambiar docentes de clases durante el año escolar, (iii) evaluar a una muestra del 10% de los alumnos del 4to grado en matemáticas y lectura, analizar los resultados en términos de estrategias remediales y organizar seminarios locales de seguimientos de una semana para los docentes del 4to grado, (iv) evaluación universal de los alumnos del 4to grado, y (v) Preparar e implementar un currículo de educación bilingüe para los dos primeros grados en lectura y matemáticas que incluya materiales, entrenamiento y selección de docentes, así como la adaptación y traducción de los libros de textos.

En general, la pedagogía es muy deficiente en las aulas latinoamericanas, incluso en los países más ricos (BID 2000:16). Los niños aprenden a repetir las lecciones, no a solucionar problemas (Ibid). El trabajo en equipo, el uso de compañeros como tutores y otros enfoques innovadores recién se están empezando a utilizar (ibid). Los alumnos reciben una cantidad muy limitada de deberes, acortándose el día promedio de trabajo escolar (ibid).

3.1.5 Dirección y Supervisión

Vélez y otros (1993), señalan que, a pesar del gran consenso sobre el papel de los directores, poco se ha investigado en la región sobre su posible impacto en el desempeño escolar. Los resultados disponibles no muestran un resultado claro (Tabla 4).

En la Tabla 4, se destaca el hecho de que los años de formación del director no tendría un impacto significativo sobre el desempeño escolar en la región. Llama igualmente la atención que los tres estudios que consideraron el impacto de la experiencia del director, hayan encontrado una asociación negativa y estadísticamente significativa sobre el desempeño escolar.

Tabla 4. Conducción y logros en América Latina y el Caribe

Características	Estudios		
	Rel.Positiva	No relación	Rel. Negativa
Años de formación del Director	2	6	2
Años de experiencia del Director	0	0	3
Experiencia como Director de Escuela	1	0	0
Número de visitas de Supervisor	0	2	1
Número de servicios ofrecidos	3	5	0
Act. Extracurriculares	0	0	1

Fuente: Vélez y otros (1993).

Tanto para los expertos internacionales en educación como para los planificadores educativos de la región, dos intervenciones relacionadas a la dirección y supervisión de la escuela tendrían impactos superiores sobre el desempeño educativo (Scheifelbein y otros, 1998). Estas dos intervenciones son: (i) un proceso de descentralización con supervisión, donde los directores tienen autoridad para manejar fondos y para contratar y despedir a los maestros, pero paralelamente se fortalece la capacidad del Ministerio de Educación en la evaluación y supervisón, y (ii) un paquete de múltiples intervenciones para el 50% de las escuelas con menores desempeños, basado en un consenso nacional, que incluyan: participación comunitaria, administración basada en la escuela, apoyo didáctico, entrenamiento en trabajos de grupos, sistemas efectivos de evaluación y retroalimentación.

Los directores y supervisores son claves para la implementación de mecanismos eficaces de rendición de cuentas y de participación comunitaria en la administración de la escuela. Los procedimientos de rendición de cuenta dan a los directores y miembros de la comunidad, la posibilidad de ejercer influencia sobre la asistencia de los maestros, el interés en buscar adiestramiento pertinente (BID 2000). Con ello se lograría mejorar el desempeño de los docentes, y es de esperar que el desempeño escolar mejore.

El liderazgo de los directores en promover la participación comunitaria en la administración de la escuela es de extrema importancia. La participación comunitaria puede contribuir a la educación, en aspectos tales como: (i) maximizar la utilización de recursos limitados, (ii) desarrollar materiales de aprendizaje relevantes, (iii) identificar y atacar efectivamente los problemas de la administración escolar, (iv) promover la experiencia democrática, (v) mejorar los sistemas de rendición de cuentas, entre otros (Uemura 1999).

3.1.6 Experiencia del Estudiante

Para Vélez y otros (1993), la mitad de las características sobre experiencia y práctica educativa son modificables a través de políticas (Ver tabla 5). En su revisión, estos autores han identificado 17 características asociadas a la experiencia de los estudiantes.

Tabla 5. Experiencia del estudiante y logros en América Latina y el Caribe

Características	Estudios		
	Rel.Positiva	No relación	Rel. Negativa
Preescolar	4	4	0
Repitencia	0	0	7
Número de escuelas a las que asistió	0	3	1
Actitud hacia el estudio	11	9	0
Rendimiento cognitivo previo	9	5	0
Grado	3	0	0
Los padres ayudan con la tarea	2	3	0
Distancia a la escuela	0	0	8
Opinión sobre el maestro	2	2	0
Opinión sobre la escuela	6	7	0
Comprende el material	6	6	0
Autoestima	7	7	0
Actitud hacia los padres	3	5	0
Actitud hacia el material	5	4	1
Dificultad del material	0	9	3
Horas/lectura por semana	1	0	0
Tareas del hogar/trabajo	4	7	0

Fuente: Vélez y otros (1993).

La repitencia está asociada, negativa y significativamente, en términos estadísticos, al desempeño escolar. Como señalan Vélez y otros (1993), la repitencia no tiene un impacto sobre el desempeño educativo si no va acompañada de actividades preventivas y de remedio. El desempeño escolar en el grado previo es un buen predictor del desempeño escolar en el grado actual, y la distancia a la escuela tiene un impacto negativo sobre el desempeño. Llamativamente, la dificultad del material no parece afectar el desempeño escolar. En el único trabajo que lo incluyó, el número de horas de lectura por semana se asocia positivamente con el desempeño escolar. Las demás variables asociadas a la experiencia no presentan una clara tendencia a través de la región; es decir, son más sensitivas al contexto.

En la encuesta a expertos y planificadores, de Schielfebein y otros (1998), se destaca que dos variaciones de intervenciones tendientes a proveer un año de pre-escolar orientado al desarrollo, para niños en riesgo, tiene un impacto en el desempeño educativo superior al promedio de las 40 intervenciones consideradas.

Si se la conduce apropiadamente, el BID (2000) señala, la educación de los niños en la primera infancia es una inversión pública de alto rendimiento. Al mejorar las aptitudes de los niños de menores ingresos, este tipo de programas aumenta las expectativas de aprendizaje en las escuelas y mejora el desempeño estudiantil (Ibid:23). Sin embargo, la educación preescolar no debe ser una extensión formal del sector primario, pues esto conllevaría la aplicación de enfoques pedagógicos erróneos (Ibid:24).

3.1.7 Estado de Salud de los Estudiantes

Son pocos los estudios que consideran el impacto de la salud de los estudiantes sobre el desempeño escolar (Tabla 6). Entre los analizados por Vélez y otros (1993), no se observa un claro patrón en la región.

Tabla 6. Estado de salud y logros en América Latina y el Caribe.

Características	Estudios		
	Rel.Positiva	No relación	Rel. Negativa
Altura según edad	2	1	3
Peso según altura	2	0	1
Salud visual y auditiva	1	1	0

Fuente: Vélez y otros (1993).

3.2 Variables no Modificables por el Sistema Educativo.

Los trabajos revisados por Vélez y otros (1993), incluyen un número considerable de variables que no pueden ser afectadas por el sistema educativo, como son ciertas características personales y el nivel socioeconómico. El nivel socioeconómico, aproximado por el nivel educativo y categoría ocupacional de los padres, es una de las variables más frecuentemente considerada (Ibid). La Tabla 7 presenta la sistematización de Vélez y otros (Op. Cit.)

Tabla 7. Nivel económico y social y logro en América Latina y el Caribe

Características	Estudios		
	Rel.Positiva	No relación	Rel. Negativa
Nivel Económico Social de los padres	49	29	2
Sexo (masc.=1/fem.=0)	14	11	8
Edad del estudiante	5	13	16
Tipo de familia(ambos padres=1/un padre=0)	13	1	0
Ingreso familiar	17	10	3
Tamaño de la familia	2	25	40
Ingreso medio del barrio	15	35	0
Cantidad de libros en el hogar	26	19	0
TV en el hogar	7	1	0
Horas de TV	10	4	2
Radio en el hogar	0	3	0
Experiencia urbana	6	2	0
Condiciones de estudio en el hogar	3	1	0
Edad de los padres	2	0	1
Cantidad de habitantes en la casa	2	0	1
Porcentaje de los padres propietarios	2	2	0
Lengua materna (español = 1)	4	0	2
IQ / Habilidad	5	0	0

Fuente: Vélez y otros (1993).

De los resultados reportados en la Tabla 7, podemos observar que existen variables que afectan en forma más consistente al desempeño educativo escolar en América Latina. Por ejemplo, el nivel socioeconómico de los padres (nivel educativo y categoría ocupacional), el nivel de ingreso familiar y la posesión de TV, afectan positivamente el desempeño escolar. El ingreso medio del barrio no muestra un impacto independiente sobre el desempeño escolar. Los estudiantes que provienen de familias con ambos padres tienen un mejor desempeño. El tamaño de la familia influye negativamente en el desempeño de los niños en la escuela. La mayor exposición de horas frente al televisor, la experiencia urbana y las medidas de IQ/habilidad, se asocian positivamente al desempeño escolar en la región.

Otras condiciones, como el sexo y edad de los alumnos, la cantidad de libros en el hogar, y la edad de los padres, no presentan una tendencia muy clara a través de la región. Con relación al sexo de los alumnos, cabe destacar que, en la región, la educación es esencialmente equitativa en términos de género. En muchos países latinoamericanos las tasas de promoción de la niñas son más altas que la de los varones (BID, 2000:12). Por lo tanto, es de esperar que la variable sexo no se asocie consistentemente con el desempeño escolar en la región.

4. Estimación de una Función de Producción de Educación en Paraguay

En esta sección se pretende estimar los determinantes del rendimiento escolar en Paraguay, a través de técnicas multivariadas (análisis de regresión), utilizando tres bases de datos paraguayas: (i) la prueba del SNEPE (Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo) al tercer grado, administrado por el Ministerio de Educación y Culto (MEC), en 1997 (MEC 1998), (ii) el Censo Escolar de 1995 (MEC 1997) y (iii) los datos socio-económicos de la comunidad donde la escuela se encuentra localizada, recolectados en el Censo Nacional de Población y Vivienda en 1992 (DGEEC, 1993).

En 1997, dentro del SNEPE, se evaluaron las áreas de comunicación y matemáticas. Las pruebas del SNEPE se construyen con preguntas de selección múltiple y de producción escrita en la prueba de redacción. Las preguntas elaboradas se someten a un proceso de identificación y corrección de sesgos atribuible al género de los alumnos (Lafuente y Burgos, 1997). Por otra parte, el Censo Nacional de Población y Viviendas de 1992, es el último disponible en estos momentos, debido a que el próximo censo se realizará en Agosto de 2002.

Después de combinar estas tres bases de datos y excluir las tres observaciones con omisiones en alguna información relevante, obtenemos una base de datos de 371 casos válidos de escuelas, de las cuales 254 se encuentran en zonas urbanas y 117 en zonas rurales. Con estas 371 observaciones, se analizarán los determinantes del rendimiento educativo en Paraguay, a través de un análisis de regresión de corte transversal.[8]

4.1. Las Hipótesis

La estructura del modelo de regresión debe interpretarse como un conjunto de hipótesis que trata de explicar el comportamiento de la variable dependiente: *Rendimiento* (R). Cada hipótesis relaciona la influencia de la variable independiente con la dependiente a través de su parámetro correspondiente. El parámetro asociado a una variable, especifica el tipo de relación (positiva o negativa), y su significancia estadística (si la relación es estadísticamente distinta de cero). Este método nos permite aislar en lo

8 No existen disponibles series de tiempo adecuadas que nos permita realizar análisis con datos en panel y longitudinales.

posible la influencia de una variable independiente en particular, controlando por el impacto simultáneo de otras variables. La regresión, también, nos permite analizar qué porcentaje de la variación de la variable dependiente estamos explicando con nuestro modelo.

Basados en la revisión de los factores asociados al rendimiento educativo en América Latina presentada arriba, y sujetos a las restricciones que nos imponen los contenidos de las tres bases de datos combinadas para este estudio, podemos señalar que consideramos al rendimiento escolar en Paraguay dependiente de:

(i) *Variables controlables por el sistema educativo* (C): Infraestructura física de la escuela, materiales académicos existentes en las mismas, características de los docentes, de los directores, involucramiento de la comunidad en la administración de la escuela, existencia de preescolar en la escuela, tamaño de la clase y total de alumnos, porcentaje de alumnos con extraedad, y sexo de los alumnos de la escuela.

(ii) *Variables no controlables por el sistema educativo* (NC): Nivel socioeconómico de la comunidad donde la escuela esta asentada, idioma predominante hablado en los hogares de la comunidad, y el tamaño de la comunidad.

Debido a las características de las bases de datos utilizadas que proporcionan principalmente datos agregados al nivel de escuela y de la comunidad, no es posible utilizar modelos de multinivel, que podrían ser más apropiado para analizar datos organizados jerárquicamente, como serían considerados los datos de los estudiantes, de la escuela y de la comunidad. Es por ello que, en la estimación de la función de producción, no podremos trabajar con especificaciones distintas para las tres unidades de análisis distintas consideradas (estudiantes, escuelas, y comunidad).

En términos formales, un modelo causal, donde el rendimiento escolar depende de una serie de variables controlables y no controlables por el sistema educativo, puede expresarse en:

$$(1) \quad R = \alpha + \beta C + \delta NC + \varepsilon \qquad \text{; donde}$$

R es una medida de rendimiento escolar, a una constante, β y δ son vectores de parámetros mientras que C y NC son vectores de variables que indican características controlables y no controlables respectivamente por el sistema educativo, y e es un vector de las diferencias (errores) entre lo estimado por el modelo y lo observado.

Los parámetros (que incluye la constante α), serán estimados a través de regresiones de mínimos cuadrados ordinarios, que minimizan la sumatoria de los elementos en ε elevados al cuadrado. Estos parámetros son estimados a partir de una serie de la variable dependiente R y de las variables independientes contenidas en C y NC.

4.2 Las Variables

Las variables incluidas en este análisis son ciertamente un subconjunto reducido de los múltiples elementos que afectarían al rendimiento educativo en Paraguay, como podemos observar del listado de posibles variables que afectan el rendimiento en América Latina. No obstante, muchas variables de sumo interés no podrán medirse con los datos disponibles. Por ejemplo, el coeficiente de inteligencia de los estudiantes tendría un impacto importante en sus rendimientos académicos. Sin embargo, este tipo de información no se encuentra disponible. En este trabajo nos limitamos a hacer un uso intensivo de los datos agregados existentes.

En el contexto paraguayo, donde cerca del 90% de la población es bilingüe (castellano y guaraní), el idioma hablado en el hogar sería un factor importante al analizar el rendimiento en el área de comunicación. Por ejemplo, si las pruebas de comunicación miden fundamentalmente la capacidad de comunicarse en castellano, aquellos alumnos que provengan de hogares guaraní-parlantes tendrían un rendimiento más bajo manteniendo constante todo lo demás.

A continuación presentamos una descripción de los indicadores a ser utilizados:

Variables Dependientes

Rendimiento: Es una variable agregada de los rendimientos en las áreas de *comunicación* y *matemáticas* en las pruebas del SNEPE de tercer grado. Dado que el rendimiento académico en comunicación y matemáticas serían indicadores de una categoría más global de rendimiento "R", un alto grado de correlación entre las mismas es esperada. En efecto, la correlación entre estos dos indicadores es de .84 y es estadísticamente significativa al nivel del 5%. La agregación se realizó utilizando el método de los componentes principales. El primer factor explica casi el 50% de la varianza común entre estos dos indicadores. Como en este trabajo estamos interesados en explicar el constructor de rendimiento académico en general, sólo un factor fue extraído en el análisis de los componentes principales. Finalmente, un puntaje de factor para cada escuela fue estimado utilizando método de regresión. El puntaje de factor para cada observación es el índice de rendimiento R que será una de nuestras variables dependientes.

Las otras dos variables dependientes, las constituyen los mismos puntajes del SNEPE en comunicación y matemáticas, a modo de poder precisar mejor la relación de las distintas variables independientes sobre el aprovechamiento en áreas más específicas del quehacer escolar.

Comunicación: se evalúan vocabulario, interpretación de textos, normas ortográficas y producción de texto, todas ellas referentes al castellano (MEC, 1998).

Matemáticas: Se concentra en evaluar las competencias para conceptualizar, operar y resolver problemas sobre conjuntos, números naturales, números racionales, unidades de medida y geometría (MEC, 1998).

Variables controlables por el sistema educativo

Infraestructura: Es un índice compuesto por diversos indicadores de la calidad de infraestructura, detallados a continuación. La agregación de los indicadores se realizó en forma similar a nuestra variable dependiente: rendimiento. Es decir, con el método de los componentes principales se extrajo un factor que explica el 52% de la varianza común entre los indicadores. Posteriormente, a través de regresiones, se calculó el puntaje de los factores para cada observación. El resultado se compone en nuestro índice compuesto de infraestructura. Los indicadores que conforman este índice son:

Agua: Una variable muda que toma el valor 1 si la escuela tiene agua corriente y 0 si no tiene. (Fuente: MEC 1997)

Luz: variable muda que toma el valor 1 si la escuela tiene luz eléctrica y 0 si no tiene. (Fuente: MEC 1997)

Sanitarios: variable muda que toma el valor 1 si la escuela tiene WC y 0 si no tiene. (Fuente: MEC 1997)

Acceso: variable muda que toma el valor 1 si la escuela tiene un acceso en buenas condiciones y 0 si no lo tiene. (Fuente: MEC 1997)

Género: Esta variable se refiere al porcentaje de niñas en el total de alumnos de primaria de la escuela. (Fuente: MEC 1997)

Extra-edad: Porcentaje de alumnos de primaria en extraedad. Para los cálculos de extra-edad se consideró a partir de 8 años para primer grado, 9 años para segundo, y así sucesivamente. (Fuente: MEC 1997)

Pre-escolar: Variable muda que toma el valor 1 si la escuela ofrece el grado de preescolar y 0 si no lo ofrece. (Fuente: MEC 1997)

Materiales Pedagógicos: Es un índice construido sobre la base de la cantidad y calidad de los materiales pedagógicos con que cuenta la escuela. Se construyó de la siguiente forma: [(total de materiales en buen estado x 1) + (total de materiales en estado regular x 0.75) + (total de materiales en mal estado x 0.25). El listado de los materiales pedagógicos que se consideró es: Televisor, tablero, radiograbador, pizarrón, equipo audiovisual, mapas, juegos didácticos, globo terráqueo, enciclopedia, diccionario, computador, carteles, atlas, video. (Fuente: MEC 1997)

Total Alumnos: Total de alumnos matriculados en la escuela. (Fuente: MEC 1997)

Plurigrado: Una variable muda que toma el valor de 1 si la escuela tiene enseñanza en plurigrados en los primeros tres años del nivel primario. (Fuente: MEC 1997)

Calidad Docente: Porcentaje de docentes con títulos docentes o profesionalizados. (Fuente: MEC 1997)

Antigüedad Docente: Promedio de antigüedad de los docentes en años. (Fuente: MEC 1997)

Participación Comunitaria: Una variable muda que toma el valor de 1 si la escuela tiene una asociación de padres que apoya al nivel primario. (Fuente: MEC 1997)

Privado: Una variable muda que toma el valor de 1 si la escuela es privada con o sin subvención estatal y 0 si es pública. (Fuente: MEC 1997)

Alumno-Docente: Total de alumnos matriculados en primaria dividido por el total de docentes de primaria (Fuente: MEC 1997)

Antigüedad del Director: Promedio de antigüedad del/a director/a en años. (Fuente: MEC 1997)

Variables no controlables por el sistema educativo

Total Población: Total de población comunitaria de acuerdo al censo de población y viviendas 1992 (Fuente: DGEEC 1993).

Índice de Pobreza: Es un proxy del nivel socio-económico. Es un índice construido en base a la cantidad de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Se construyó de la siguiente forma: [(% de familias con una NBI x 1) + (% de Familias con dos NBI x 2) + (% de familias con 3 NBI x 3) + (% de familias con 4 NBI x 4)] (Fuente: DGEEC, 1993 y DGEEC 1995). Las necesidades básicas insatisfechas que fueron consideradas incluyen:

(i) *Calidad de la vivienda*: Que se mide en función a la pertinencia con relación a la calidad de los materiales del piso, paredes y techo, así como el grado de hacinamiento.

(ii) *Infraestructura sanitaria*: Medida de acuerdo a la fuente de suministro de agua y al sistema de eliminación de excretas.

(iii) *Acceso a la educación*: Medida en función a la asistencia escolar de niños y al grado de analfabetismo en el hogar.

(iv) *Capacidad de Subsistencia*: Determinada en relación al grado de escolaridad de los perceptores y al ratio dependientes/ perceptores.

Guaraní: Porcentaje de hogares que hablan guaraní como primera lengua en la comunidad. (Fuente: DGEEC 1993)

Zona: Una variable muda que toma el valor de 1 si la escuela está ubicada en una zona urbana o suburbana y 0 si esta ubicada en una comunidad rural. (Fuente: MEC 1997)

Las estadísticas descriptivas de las variables consideradas, se presentan en la Tabla 8.

TABLA 8: Estadísticas descriptivas de las variables

Variable	Media	Dev. Est.	Mínimo	Máximo	N
RENDIMIENTO	00	1.00	-2.61	3.26	371
INFRAESTRUCTURA	00	1.00	-2.17	.912	371
PLURIGRADO	.03	.18	.00	1.00	371
PRIVADO	.27	.44	.00	1.00	371
GÉNERO	.49	.06	.21	1.00	371
ZONA	.68	.47	0	1	371
PRE-ESCOLAR	.73	.45	.00	1.00	371
PART. COMUNITARIA	.80	.40	.00	1.00	371
CALIDAD DOCENTE	.87	.27	.00	1.00	371
ANTIGUEDAD DOC.	8.70	3.64	3.00	24.13	371
ANTIGUEDAD DIREC.	13.16	10.13	.00	50.00	371
ALUM/DOCE	26.03	9.39	9.35	84.00	371
EDAD	29.89	13.00	.00	64.98	371
GUARANI	34.28	30.92	.00	100.00	371
MATERIAL PEDAGOG.	51.09	85.54	1.00	1118.00	371
POBREZA	111.67	51.24	11.53	313.73	371
TOTAL ALUMNOS	292.11	218.42	14.00	1312.00	371
TOT. POBLACIÓN	2912.26	3813.02	31	24.182	371

4.3 Los Resultados

Sobre la base de los indicadores presentados en la sección anterior, utilizamos análisis de regresiones para explicar los determinantes de las tres medidas de rendimiento académico: *rendimiento* (nuestro índice compuesto que engloba a comunicación y matemáticas), además de *comunicación* y *matemáticas*. La Tabla 9 presenta los resultados de las regresiones.[9]

TABLA 9: RESULTADOS DE LAS REGRESIONES. (Coeficientes estandarizados, ratios t en paréntesis)

Variables:	(1) Rendimiento	(2) Comunicación	(3) Matemáticas	(4) Rendimiento	(5) Comunicación	(6) Matemáticas	(7) Rendimiento	(8) Comunicación	(9) Matemáticas
Calidad Docente	-0.128* (-2.022)	-0.150* (-2.327)	-0.064 (-1.006)	-0.139* (-2.473)	-0.158* (-2.819)	-0.064 (-1.139)	-0.143* (-2.597)	-0.158* (-2.847)	-0.070 (-1.281)
Antigüedad Docente	0.131* (2.179)	0.138* (2.288)	0.102+ (1.799)	0.043* (2.623)	0.043* (2.643)	0.126* (2.366)	0.144* (2.643)	0.142* (2.638)	0.130* (2.337)
Índice de Pobreza	-0.256* (-3.140)	-0.251* (-3.032)	-0.186* (-2.358)	-0.175* (-2.978)	-0.203* (-3.524)	-0.101* (-1.777)	-0.163* (-3.020)	-0.204* (-3.663)	-0.186** (-3.366)
Materiales Pedagógicos	0.182* (2.898)	0.183* (2.147)	0.200* (3.147)	0.085* (3.098)	0.035* (2.399)	0.198* (5.234)	0.176* (5.124)	0.158* (2.886)	0.091* (3.281)
Zona	0.313* (2.460)	0.189* (1.982)	0.223* (2.581)	0.127* (7.180)	0.147* (2.801)	0.194* (1.869)	0.125* (2.328)	0.165* (2.588)	0.113** (1.904)
Total Alumnos	-0.192* (-2.558)	-0.215* (-3.015)	-0.135* (-1.854)	-0.126* (-3.741)	-0.221* (-3.855)	-0.136* (-1.977)	-0.258* (-3.878)	-0.229* (-3.683)	-0.150* (-2.368)
Total Población	0.043 (0.264)	0.037 (0.293)	0.009 (0.153)						
Edad	0.026 (0.427)	0.025 (0.253)	0.028 (0.466)	0.022 (0.389)	0.001 (0.025)	0.041 (0.709)			
Género	0.0023 (0.045)	-0.004 (-0.078)	0.067 (1.345)	0.010 (0.205)	-0.008 (-0.169)	0.068 (1.250)			
Guaraní	0.126 (1.267)	0.079 (0.802)	0.150 (1.581)						
Alumno/ Docente	0.143* (2.546)	0.181* (3.229)	0.117 (1.598)	0.150* (3.028)	0.165* (3.733)	0.071 (1.268)	0.159* (3.182)	0.164* (3.262)	0.080 (1.459)
Pluri-grado	0.005 (0.094)	0.041 (0.873)	-0.037 (-0.900)						
Infraestructura	0.020 (-0.288)	-0.018 (-0.248)	-0.051 (-0.692)						
Pre-escolar	-0.026 (-0.455)	-0.039 (-0.625)	-0.068 (-1.076)						
Participac. comunitaria	-0.0430 (-0.852)	-0.0262 (-0.517)	-0.047 (-0.936)						
Privado	0.0289 (0.489)	0.007 (0.798)	-0.001 (-0.022)						
Antigüedad Director	0.031 (+1.748)	0.034 (0.642)	-0.142* (-2.058)			-0.171* (-2.953)			-0.181* (-2.427)
R^2	0.15	0.14	0.11	0.12	0.13	0.18	0.12	0.13	0.09
F	5.21**	3.28*	2.47*	5.91*	6.99*	3.89*	5.12*	5.74*	4.57*
N	371	371	371	371	371	371	371	371	371

* Estadísticamente significativo a nivel del 5%, + estadísticamente significativo al nivel del 10%.

La Tabla 9 presenta los resultados de las regresiones. En el primer bloque (ecuaciones 1-3), presentamos el resultado del modelo completo; en el segundo bloque (ecuaciones 4-6), restringimos a cero todos los parámetros que no han sido estadísticamente distintos de cero a niveles de confianza del 5% en los modelos del primer bloque, exceptuando las referentes a las características de los alumnos *género* y *edad*. En el tercer bloque (ecuaciones

9 Para mejorar la eficiencia de las estimaciones, los sub-conjuntos de escuelas rurales y urbanas fueron agrupadas en los modelos presentados en la Tabla 9. Una muestra más grande permite una mayor variación en las variables independientes y estimaciones más precisas se obtuvieron. Antes de agrupar los dos sub-conjuntos de datos, se evaluó cuan apropiado eran las restricciones de que los coeficientes eran los mismos para los dos grupos de datos con ayuda del test de Chow. Si restringimos todos los coeficientes que sean iguales para ambos grupos pero permitimos que los interceptos de las ecuaciones sean diferentes, el test de Chow no rechaza la hipótesis nula de que las restricciones son adecuadas. Para permitir la variación de interceptos entre los sectores urbano y rural introducimos en las distintas especificaciones la variable *zona*.

7-9), restringimos a cero también estos parámetros referente a las características de los alumnos.[10]

El coeficiente de determinación de los distintos modelos, en la Tabla 9, no supera 0.14. Para algunos, el porcentaje de la variación de las variables dependientes explicados por los modelos podría resultar modesto. Al respecto, deberíamos puntualizar tres elementos:

(i) la naturaleza de nuestras bases de datos, que nos restringe a tomar como unidades de análisis las escuelas, implica necesariamente la pérdida de una serie importante de información individual o más detallada que ayudaría a mejorar las estimaciones,

(ii) este tipo de estudios estadísticos impone por lo general límites al uso de informaciones del contexto específico de cada unidad de análisis, debido a que se concentra en la utilización de datos comparables a través de un número considerable de observaciones. En este sentido, no debemos pretender que el análisis de los determinantes del rendimiento educativo se agote con este tipo de estudios, sino que los mismos deben considerarse como aportes importantes a la necesaria complementariedad de enfoques metodológicos. Por ejemplo, mientras que los estudios etnográficos son más ricos en la utilización de las informaciones contextuales específicas, los mismos se deben restringir a unos pocos casos, planteando siempre la duda de cuan representativo y generalizable son los hallazgos. La generalización de los resultados, bajo ciertas condiciones, puede considerarse como una de las fortalezas principales de este tipo de estudios estadísticos.

10 Los modelos de la Tabla 9 explican entre el 9% y 14 % de la varianza de las variables dependientes. En las distintas especificaciones del modelo se rechazan la hipótesis nula de que el modelo en su conjunto no tiene capacidad explicativa; es decir, los test de Fisher muestran que los modelos son estadísticamente significativos al nivel del 5% o menor. Igualmente en cada especificación de la Tabla 9 observamos varios coeficientes estadísticamente significativos al nivel de 10% o menor. Diversas observaciones a la estructura de los errores no señalan problemas serios de heterocedasticidad; por ejemplo, regresiones auxiliares de los errores al cuadrado utilizando como regresores diversas especificaciones funcionales de los valores estimados de rendimiento y una constante, indican que la hipótesis nula de homocedasticidad no puede ser rechazada. También los cruzamientos de los errores y las variables *total de población* y *total de alumnos* (los más obvios candidatos a generar problemas de heterocedasticidad) no muestra ningún patrón de asociación definidos. Entre las distintas variables independientes utilizadas no encontramos ninguna que pueda generar problemas de endogeneidad. Por lo tanto, podemos concluir que los modelos presentados en la Tabla 9 no presentan problemas serios en la estimación. Es más, los resultados presentados en la Tabla 9 son bastantes robustos. Esto puede apreciarse al notar que las variables estadísticamente significativas en la mayoría de los casos permanecen así al cambiar las variables dependientes y al eliminar muchas de las variables independientes cono lo hicimos en las especificaciones del (4) al (9).

(iii) Finalmente, deberíamos señalar que, a pesar de las limitaciones de nuestras fuentes de datos agregados, el hecho de que los modelos presentados en la Tabla 9 contengan varios coeficientes que denoten una fuerte regularidad estadística es un hecho muy importante. Si, a pesar de los "ruidos" causados en el proceso de agregación y consolidación de nuestras tres fuentes de información, notamos regularidades estadística robustas, éstas regularidades merecen nuestra debida atención y análisis.

4.4 Discusión de los Resultados

En esta sección presentamos una breve discusión de los hallazgos de este estudio. Los resultados más interesantes son los referentes al impacto de las características de la escuela y la comunidad sobre las medidas de rendimiento escolar.

A) Resultados relacionados a los factores controlables por el Sistema Educativo

Calidad Docente: Uno de los resultados llamativos de este estudio es la relación inversa, y estadísticamente significativa, entre el porcentaje de docentes con títulos docentes o profesionalizados y el índice de *rendimiento* académico compuesto y el puntaje del SNEPE en *comunicación*. Este resultado desafía lo que muchos esperarían encontrar. Si el país invierte en la capacitación docente es para mejorar el aprovechamiento de los alumnos y no lo opuesto.

Ciertamente, a pocos se le ocurriría sugerir una disminución de los recursos en capacitación docente como medida de política para mejorar el rendimiento educativo, pero deberíamos indagar profundamente en el por qué de esta relación negativa tan fuerte y consistente. Como vimos anteriormente, la evidencia de la relación entre formación docente y rendimiento académico no ha sido muy concluyente en estudios previos en América Latina. Algunos estudios han encontrado igualmente una relación negativa entre el rendimiento de los estudiantes y el número de cursos de perfeccionamiento de los docentes (Schiefelbein y Farrell 1975).

Indudablemente, este hallazgo invita a una seria profundización del contenido de los programas de formación docente y de los incentivos diferenciados que tienen los maestros que participaron en estos programas de certificación. La profundización de los estudios del por qué de esta relación negativa entre formación docente y rendimiento escolar en Paraguay, es una clara invitación a un estudio que complemente enfoques

metodológicos. Una vez establecida la consistencia estadística de esta relación negativa, una metodología basada en estudios de casos podría ser más relevante para entender las diversas causales, como manera de subsanar ésta preocupante situación.

Arriesgando una hipótesis interpretativa del por qué de ésta relación negativa, podríamos analizar el posicionamiento que tendrían los maestros con certificación docente. Pensemos que existen dos componentes en la relación entre cursos de perfeccionamiento docente y rendimiento escolar de los alumnos. Un primer componente lo conforma los conocimientos adquiridos por los docentes y un segundo componente el traspaso de estos nuevos conocimientos a los alumnos. De acuerdo al sistema de evaluación adoptado en los programas docentes, el primer paso (mayor conocimiento del docente) sería más controlable de garantizar. Sin embargo, podríamos pensar en varias situaciones en las cuales la certificación docente hace más difícil el traspaso de estos nuevos conocimientos a los estudiantes.

Una primera situación podría darse si el traspaso de conocimientos a los estudiantes depende del esfuerzo que pongan los maestros en el proceso educativo. A su vez, el esfuerzo de los maestros podría ser en muchos casos una función de la competencia por conservar sus puestos de trabajos en el futuro. La certificación docente aumentaría su posicionamiento relativo en el conjunto docente (que incluyen los no certificados), y reduciría las amenazas competitivas de pérdida de sus puestos de trabajo. Si los maestros no se encuentran lo suficientemente motivados en su profesión, podríamos pensar que la reducción de las presiones competitivas se podría traducir en una disminución de los incentivos a esforzarse. Esta disminución de esfuerzo tendría un impacto adverso en el rendimiento escolar. Visto desde otro ángulo, podríamos decir que aquellos maestros sin certificación docente, enfrentando amenazas competitivas de pérdidas de sus puestos de trabajo, tratarían de compensar sus "bajas credenciales" con un mayor esfuerzo en el trabajo, obteniendo mejores resultados que los obtenidos por maestros certificados pero no motivados a esforzarse mucho. Este planteamiento supone que para el nivel de tercer grado, el esfuerzo relativo de los maestros es tal vez más importante que las diferencias relativas en conocimientos formales. Esta observación está en línea con las diferencias observadas entre el rendimiento en las pruebas de comunicación y matemáticas con la variable referente a la formación docente. Mientras que en comunicación la relación con calidad docente es negativa y estadísticamente significativa, en matemáticas es negativa pero no significativa. Parecería ser que el impacto de los conocimientos formales sería más alto en las áreas de matemáticas.

Otro supuesto crucial en esta hipótesis es que los maestros no estarían lo suficientemente motivados en la labor docente. De estar lo suficientemente motivados, las reducciones de las presiones competitivas no se trasladarían necesariamente en disminución de esfuerzos. La baja motivación del plantel docente podría producirse si los mecanismos de selección del docente no obedecen a criterios fundamentalmente vocacionales sino prebendarios. La concesión de puestos docentes con criterios clientelistas, que beneficien lealtades partidarias sobre "motivación vocacional", tendería a reducir el nivel general de motivación promedio del plantel docente. Considerando el contexto político clientelista que caracterizó al Paraguay por décadas, esta situación podría ser muy factible aún en el Paraguay de hoy (Molinas, 1998).

Igualmente, si el contenido de los planes de certificación no son los adecuados, la exposición de los docentes a esos planes "equivocados" podría tener consecuencias adversas para los alumnos.

De ser válidas estas hipótesis, las medidas a adoptar para subsanar esta perversa relación entre formación docente y rendimiento, serían las siguientes: (i) mejorar el proceso de selección de los participantes en los cursos de formación docentes de tal manera que se seleccione personal bien motivado, (ii) diseñar incentivos que relacionen la promoción salarial de los docentes al rendimiento educativo de los estudiantes relativizados por consideraciones realistas de la potencialidad de los alumnos dado otros factores intervinientes en el rendimiento educativo, y (iii) revisión del contenido de los planes de formación docente.

Experiencia Docente: La variable antigüedad docente se relaciona en forma positiva y estadísticamente significativa con todas las medidas de rendimiento académico, en todas las especificaciones de la Tabla 9. Parece ser que en el proceso de capacitación docente "el aprender haciéndolo" ocupa un lugar de privilegio.

Infraestructura Física: Controlado por el nivel de pobreza de la comunidad y la disponibilidad de materiales pedagógicos, el nivel de infraestructura física de la escuela dado por la calidad de sus servicios sanitarios, abastecimiento de luz y agua y condición de acceso, parece no tener un impacto importante en el rendimiento académico de los estudiantes. En los modelos en las que se incluyó tuvo un coeficiente que no es estadísticamente distinto de cero.

Pluri-grado y *Pre-escolar:* La existencia de pre-escolar y/o de enseñanzas en pluri-grados parece no tener un impacto significativo en el rendimiento académico en las escuelas paraguayas.

Privado: No se observa diferencias significativas entre el tipo de institución (privado o pública) una vez controlado por las varias otras características de la escuela, la comunidad y los estudiantes.

Materiales Pedagógicos: La disponibilidad de un buen número de materiales pedagógicos, y en buenas condiciones, tiene una influencia positiva y estadísticamente significativa con todas las medidas de rendimiento académico en todas las especificaciones de la Tabla 9. En nuestros modelos, los materiales pedagógicos aparecen más directamente relacionados al rendimiento escolar que las variables de infraestructura mencionadas arriba (tipo de agua, luz, sanitarios y acceso). En caso de severas restricciones presupuestarias, la comparación relativa entre estos coeficientes de infraestructura y los de materiales pedagógicos podrían guiar una decisión tendiente a optimizar la utilización de recursos en vista al rendimiento académico. Por supuesto, las restricciones impuestas por adecuadas condiciones sanitarias mínimas es un pre-requisito que debería satisfacerse en forma prioritaria.

Total de Alumnos: En contraste con los cuatro estudios revisados por Vélez y otros (1993), el tamaño de la escuela está negativamente relacionado al rendimiento escolar en Paraguay. El coeficiente de esta variable es negativo y estadísticamente significativo en todas las especificaciones de Tabla 9.

Ratio Alumno/Docente: Hemos encontrado una relación positiva y estadísticamente significativa entre el puntaje de comunicación y el índice compuesto de rendimiento, y la ratio alumno-docente en los tres bloques de la Tabla 9. El coeficiente de esta variable, en el modelo que explica el puntaje en la prueba de matemáticas, no es estadísticamente significativo en ninguno de los bloques de la Tabla 9. Parecería ser que existe una dinámica grupal muy importante en el proceso de aprendizaje de comunicación que no estaría presente en el proceso de aprendizaje de matemáticas.

Cabe destacar, asimismo, que los datos de nuestra muestra no presentan una cantidad considerable de sobrepoblación estudiantil en relación a la cantidad de docentes. En la Tabla 8, se señala que el promedio alumno/docente es de 28 estudiantes por docente. Además, más del 93% de las escuelas de nuestra muestra tenían, al momento de la recolección de datos, menos de 40 alumnos por docentes.

Actualmente, el Ministerio de Educación tiene un límite mínimo de 25 alumnos por grado para que una determinada escuela conserve el rubro presupuestario para ese grado. Dada la importancia del tamaño de las clases en relación a la estructura de costos de la escuela y el impacto del ratio alumno-docente en el rendimiento escolar, esta medida de tamaño mínimo nos parece bastante adecuada.

Antigüedad del Director: La antigüedad del/a director/a se relaciona negativamente y estadísticamente significativa con el rendimiento de las pruebas de matemáticas, y tiene un impacto que no es estadísticamente distinto de cero en el rendimiento de comunicación y el índice compuesto de rendimiento escolar. Parecería ser que la enseñanza efectiva de matemáticas demanda ciertas tareas que los directores tienden a disminuirlas con el transcurso del tiempo. La naturaleza de éstas tareas deberían ser identificadas en estudios de casos.

Participación Comunitaria: Nuestra hipótesis inicial, de que la participación organizada de los padres generaría una mejor retroalimentación entre la escuela y el hogar mejorando el ambiente de aprendizaje, no encuentra respaldo en los datos disponibles. Los coeficientes asociados a esta variable no son estadísticamente distintos de cero.

La explicación complementaria de que la organización comunitaria podría aumentar potencialmente los recursos disponibles para la educación, en una escuela específica, sería difícil capturar en este modelo, que controla el nivel de materiales didácticos e infraestructura en forma independiente.

Cabe señalar que nuestra variable de participación comunitaria no diferencia, en absoluto, una organización activa y efectiva de otra que sólo existe formalmente en los registros de la escuela. Para obtener una apreciación más acabada del impacto de este elemento en el rendimiento escolar, deberíamos controlar, de alguna manera, la calidad de la organización comunitaria. Informaciones con relación al tipo y número de actividades que la organización realiza, frecuencia y asistencia a reuniones y evaluación de los directores y docentes sobre el funcionamiento de estas organizaciones, ayudarían a tener una idea más acabada de la "calidad" organizacional de las asociaciones de padres. Estas informaciones no serían muy difíciles de recolectar y deberían incluirse en los cuestionarios de los próximos censos escolares.

Las *características de los alumnos* no presentan resultados estadísticamente significativos en ninguna de las especificaciones. El porcentaje de extra-edad parece no influir negativamente en el rendimiento escolar cuando el nivel socio-económico es controlado en forma más explícita, como lo son en todas los modelos de Tabla 9 con la variable *pobreza*. Tampoco notamos diferencias significativas en rendimiento escolar de acuerdo al género.

B) Resultados relacionados a los factores no controlables por el sistema educativo

Índice de Pobreza: Los niveles de pobreza se encuentran negativamente relacionados al rendimiento escolar y sus coeficientes son estadísticamente significativos en todas las especificaciones de la Tabla 9. Los niveles de pobreza, medidos en torno a las necesidades básicas insatisfechas, proveen información del nivel de escolaridad de los adultos por cuanto el grado de

analfabetismo en el hogar es uno de los determinantes de la NBI en educación. Como mencionamos anteriormente, el grado de analfabetismo en el hogar se constituiría en un *proxy* del nivel educativo de los padres. Uno de los mecanismos por el cuál los niveles de pobreza actuarían sobre el rendimiento académico, sería a través del estímulo académico que los alumnos recibirían en sus hogares. Menores niveles de escolaridad de los padres podrían indicar menores niveles de estímulo educativo en el hogar. Igualmente, las NBI de calidad de la vivienda y acceso sanitario serían buenos *proxies* de la situación nutricional y de salud de los alumnos.

Zona: Los estudiantes de las zonas urbanas tienen rendimiento significativamente mayores que sus pares de las áreas rurales, de acuerdo a los resultados en todas las especificaciones de la Tabla 9.

Total de Población y *Guaraní:* Tanto el tamaño de la población como el porcentaje de habla guaraní en los hogares de la comunidad donde la escuela se encuentra situada, parece no tener una importancia relevante en el rendimiento escolar.

5. Implicancias y Conclusiones

Los resultados de este análisis son mayormente consistentes con lo observado en la región. Nos sugieren que el rendimiento escolar podría ser mejorado en Paraguay de la siguiente forma:

(i) Mejorando los programas de formación docente, la selección de sus participantes y los incentivos a los maestros para que, una vez capacitados, se motiven a transmitir sus conocimientos mejorados a los alumnos,

(ii) Apoyando el entrenamiento en los lugares de trabajo y ayudando a sistematizar en forma efectiva la experiencia de los docentes de manera a catalizar, aún más, los procesos de "aprender haciéndolo" que parecen estar presentes en la labor docente,

(iii) Disminuyendo significativamente los niveles de pobreza en la comunidad. En este sentido, podríamos notar la activación de un círculo virtuoso de reducción de pobreza. Es decir, si una disminución de pobreza inicial se traduce en un mejoramiento del rendimiento académico y un mejoramiento en el rendimiento académico contribuye a reducir los niveles de pobreza en el mediano o largo plazo,

(iv) Poniendo límites superiores a los tamaños de los centros de enseñanza,

(v) Proporcionando adecuada interacción entre alumnos, a través de tamaños de clases adecuados, lo que parece tener un impacto positivo en el rendimiento del área de comunicación.

7. Anexo

Sistemas de Evaluaciones a la Calidad de la Educación en América Latina

País	Sistema nacional	Pruebas internacionales
Argentina	SINEC	OREALC 1997 TIMSS-R 2000 PISA-Plus 2001 PIRLS 2001 IEA-Educacion Civica 2001 PISA 2003
Bolivia	SIMECAL	OREALC 1997
Brasil	SAEB	ETS 1991 OREALC 1997
Chile	SIMCE	OREALC 1997 TIMSS-R 1998 IALS 1998 IEA-Educación Cívica 2000
Colombia	SABER	TIMSS 1995 OREALC 1997
Costa Rica	CENE-EDU	OREALC 1997
Ecuador	APRENDO	
El Salvador	SABE	
Guatemala	SINMELA	
Honduras	UMCE	OREALC 1997
México	SNEE	OREALC 1997
Panamá	SINECE	
Paraguay	SNEPE	OREALC 1997
Perú	CRECER	OREALC 1997
Rep. Dominicana	Prueba Nacional	OREALC 1997
Uruguay	UMRE	
Venezuela	SINEA	OREALC 1997

Fuente: Juan Carlos Navarro, Ponencia en el Seminario "Las políticas educativas en acción: eficiencia, equidad y sostenibilidad del sistema educativo en la República Dominicana y América Latina", Noviembre 12-14, Juan Dolio, República Dominicana.

Bibliografía

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe. Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible.

DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos) (1993), *Censo Nacional de Población y Viviendas 1992*. DGEEC, Asunción.

DGEEC (1995), *Necesidades Básicas Insatisfechas*. DGEEC, Fernando de la Mora.

Elley, W.B. (1992), *How in the World Do Students Read?*, The International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Hamburg.

ETS (Educational Testing Service) (1992), *The International Assessment of Educational Progress: Learning Mathematics*, Princeton.

IEA (1997), Third International Mathematics and Science Study 1994-95, TIMSS.

Janson y Sapelli, 1996, "Obstáculos para el desarrollo del sector privado en Paraguay", Informe Preliminar. Banco Mundial.

Lafuente, M. y S. Burgos (1997), *Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE)*, SNEDE-MEC, Asunción.

MEC (Ministerio de Educación y Culto) (1998), *Informe de Resultados: Tercer Grado*, SNEPE-MECES-MEC, Asunción.

MEC (1997), *Mapa Escolar 1995*, Ministerio de Educación y Culto, Asunción.

Molinas, J. (1998), El Contexto Político de la Reforma Educativa en Paraguay, mimeo.

OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe) (1998), *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemáticas y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO, Santiago, Chile.

Rojas, C. y J.M. Esquivel (1998), *Los Sistemas de Medición del Logro Académico en Latinoamérica*, LCSHD Paper Series, Department of Human Development, N. 25, The World Bank, Washington, DC.

Schiefelbein, E. (1996), School-related Economic Incentives in Latin America: Reducing Drop-out and Repetition and Combating Child Labor. Innocenti Occasional Papers, Child right Series N0. 12, Santiago:CIDE.

Schiefelbein, E., L. Wolff y P. Schiefelbein (1998), Cost-effectiveness of Education Policies in Latin America: A Survey of Expert Opinion. Serie de Estudios Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schiefelbein, E. y J. Farrell (1973), Las relaciones entre los factores y los resultados del proceso educativo, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

Vélez, E., E. Schiefelbein, y J. Valenzuela (1993), Factores que Afectan el Rendimiento Académico en la Educación Primaria: Revisión de la Literatura de América Latina y el Caribe. Trabajo presentado en el Seminario Regional sobre Medición del Rendimiento Educativo, Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil. Noviembre 15-19, 1993.

Uemura, M. (1999), *Community Participation in Education: What do we know?*, HDNED, The World Bank, Washington DC.

World Economic Forum (1997), The Global Competitiveness Report, 1997. World Economic Report.

Parte II

Actores y Autores Protagonistas de la Reforma Educativa en la República Dominicana y América Latina

Los y Las Docentes en las Reformas Educativas

Sandra González Pons[1]

La Dra. Rosa María Torres (1999:33), pedagoga, lingüista y periodista educativa ecuatoriana, además de especialista en educación básica, califica de *desencuentro crónico* la forma como se han pautado históricamente, a escala mundial, las relaciones entre los docentes y las reformas educativas.

La Dra. Torres, también clasifica en tres tipos las respuestas dadas por los docentes y sus organizaciones a los movimientos de reforma educativa, a saber:

a) Oposición a las reformas,
b) Reivindicación corporativa, y
c) Ausencia de propuestas alternativas.

Ella plantea, además, la existencia de una marcada polaridad entre los reformadores que diseñan las políticas (intelectuales, especialistas, tomadores de decisiones) y los docentes y sus organizaciones que ejecutan dichas políticas, actuando ambos grupos con lógicas completamente distintas.

Guiada por este preámbulo, en este trabajo *Los y Las Docentes en las Reformas Educativas* abordaré la relación entre docentes y reforma educativa, poniendo especial énfasis, por un lado, en el papel que la reforma educativa dominicana atribuye a las y los docentes en el cambio educativo y, por otro lado, en determinar el nivel de comprensión que estos y estas tienen sobre sus nuevos roles.

Trataré, asimismo, de identificar algunas de las declaraciones acerca de cuestiones relevantes vinculadas al tema docente, tales como: la carrera docente, la formación, la evaluación del desempeño, las condiciones laborales, entre otras, que aparecen en muchos de los documentos del proceso de reforma y en las acciones y programas que se le derivan.

El tiempo disponible para esta exposición, enfrentado a mi interés de abarcar lo más que pueda estas complejas cuestiones, me obliga a sacrificar la profundidad de análisis, que dejo entre todas y todos ustedes como futuros temas de reflexión y discusión.

1 Coordinadora sub-área de Educación, Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).

Veamos. La reforma del currículo es un componente que ha sido preponderante en la mayoría de las propuestas educativas de la región.

Aquí, dentro de la perspectiva constructivista que ha asumido el currículo dominicano, han sido propuestos cambios en los roles de los distintos actores del proceso educativo, los cuales colocan a los estudiantes y su aprendizaje en el centro del currículo, en lugar del docente y su enseñanza.

En esta perspectiva, la construcción del conocimiento, concebido más como un proceso interno del sujeto que aprende y no tan dependiente de los factores externos que el maestro y la maestra pueden controlar, ha llevado a colocar al docente en el papel de facilitador de este desarrollo.

El documento *Fundamentos del Curriculum, tomo I,* en el que se definen las bases sociales, filosóficas y psicológicas de la reforma curricular, dice lo siguiente:

"Al estudiante se le ha reconocido un nuevo rol en el proceso educativo. Se le considera el eje de toda práctica pedagógica sin desmedro del papel facilitador, sistematizador y orientador de las experiencias educativas intencionadas que le corresponde al educador(a)" (p.4-15).

Esta reconceptualización del rol docente ha dejado a los y las docentes confusos y sin un lugar claro en el proceso educativo.

Si bien se propone un cambio de conductor(a) a facilitador(a) en el rol del y la docente, no se sugiere en ningún modo el relegamiento de la importante función docente, ni la renuncia a su intencionalidad pedagógica en el proceso educativo. En esta perspectiva, la persona que educa es una compañía que minimiza el ejercicio del control y sirve como mentor(a), guía la iniciativa, el juego, la experimentación, el razonamiento y la colaboración social.

Sin embargo, en las aulas se observa actualmente mucha incertidumbre en la relación de el y la docente con los y las estudiantes y, consecuentemente, en los procesos de aprendizaje que ha de suscitar.

En una reciente investigación cualitativa auspiciada por FLACSO y UNICEF, realizada por un equipo multidisciplinario encabezado por la Lic. Cheila Valera, educadora dominicana, coordinadora del Programa para la Reforma Educativa en América Latina (2001), quedan evidenciadas las confusiones e incoherencias que exhiben muchos y muchas docentes en la República Dominicana, atrapados en las contradicciones de un discurso nuevo y las viejas prácticas que todavía prevalecen.

Estas nuevas concepciones sobre el aprendizaje y los roles de los sujetos no ha implicado necesariamente que los estudiantes decidan sobre qué o cómo aprender, ni siquiera que tengan una práctica distinta en la gestión de la escuela, sino que la participación activa se ha asociado a que los estudiantes hablen más, trabajen en grupos y construyan "por si solos" el conocimiento.

Estas contradicciones conceptuales y operacionales quedan a la luz también en el estudio sobre la comprensión del enfoque constructivista en la enseñanza del Español en 1ro. y 2do. grados, realizado con el auspicio de la Secretaría de Estado de Educación por la Lic. Dinorah de Lima, especialista en el enfoque constructivista de la enseñanza de la lengua. (2001)

Este estudio confirma las confusiones conceptuales que viven los y las docentes entre el viejo modelo y el nuevo paradigma que han tratado de asimilar, las cuales se expresan en la preeminencia de las mismas prácticas tradicionales en el ámbito del aula, matizadas por elementos novedosos que cada docente incorpora dependiendo de la interpretación particular que hace del enfoque.

Pudiera ser interesante, como punto referencial de futuras decisiones, la recopilación y estudio de estas experiencias innovadoras dispersas a lo largo y ancho del país.

Estas investigaciones dan cuenta también de un limitado avance en cuanto a la responsabilidad de los y las docentes en la tarea de construir y adecuar el currículo a la realidad de su escuela y de su aula.

Contrario al marco de autonomía escolar y profesional que plantea la reforma educativa que se impulsa en la República Dominicana, la realidad es que se mantiene aún, muy fuertemente arraigada, la regulación administrativa *"desde arriba"*, autoritaria y centralizada, propia de los entornos de mando que promueven el control burocrático de la docencia y de los y las docentes.

Formación y Actualización Docente

El Dr. Carlos Molina, (2000:9-10), consultor internacional del BID y docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, considera que las principales reformas de la región en la capacitación docente, han estado caracterizadas por tres situaciones, a saber:

1. Las universidades y las ONG como oferentes de la formación, dejando de ser el Estado el único proveedor;
2. El surgimiento de modalidades que combinan la educación presencial con las técnicas de educación a distancia, y
3. La existencia de un cuestionamiento a las formas tradicionales de hacer formación y capacitación docente.

En el caso dominicano se cumplen la primera y la tercera situaciones pues, ciertamente, se ha diversificado y aumentado la oferta privada en la formación de maestros y maestras, mientras, más recientemente, se ha generalizado todo un movimiento de cuestionamiento a la formación docente llevada a cabo hasta el presente.

En la República Dominicana la atención a la formación y a la actualización docente se puso en el primer plano de las políticas nacionales a partir de la publicación de los documentos del Plan Decenal de Educación, en los cuales se propone: "el establecimiento de un Sistema de Formación y Perfeccionamiento del personal docente en metodología y tecnología apropiada, para la implementación y utilización de multimedia aplicados a la educación y que estimulen la creatividad de los/as alumnos/as".(Síntesis del Plan Decenal de Educación, 1992, p .76)

Más tarde, en la Ley de Educación 66´97, promulgada durante la gestión pasada se dispuso la creación del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM) como un órgano descentralizado adscrito a la SEE con la función de coordinar toda la oferta de formación y actualización con las instituciones formadoras.

Desde sus inicios, el proceso de formación fue dirigido, de manera muy coyuntural, a la asimilación del nuevo discurso de la reforma a través de programas de formación en servicio diseñados por los gobiernos de turno con el concurso de las universidades y con las presiones de tiempo emanadas de los préstamos de los organismos y bancos internacionales.

Estos programas de formación, dirigidos principalmente a los maestros y maestras del nivel básico, fueron diseñados y puestos en práctica en el 1993 y en el 1998 al margen de las necesidades, los intereses y las condiciones de trabajo de los y las docentes.

El resultado, que todas y todos conocemos, es que, no se logró superar los problemas de fragmentación, sobrecarga y teoricismo que han caracterizado la formación inicial de los y las docentes en la República Dominicana.

Agrego a esta conclusión, que no pudo lograrse una verdadera articulación con la práctica docente de los maestros y maestras, por la manera como se administraron estos programas desde las universidades y las escuelas normales y por el carácter masivo con que se inició este proceso formativo.

Sin profundizar en esta compleja cuestión, las condiciones de trabajo de las y los profesores en las instituciones de educación superior, universidades, escuelas de pedagogía y escuelas normales, constituye uno de los grandes escollos que enfrentan las instituciones formadoras para conformar equipos docentes que puedan gestionar las necesarias vinculaciones entre los procesos formativos y los contextos escolares.

Lo sabemos y lo decimos, al tiempo que recomendamos evaluar con profundidad esta causa limitante de cualquier proceso de reforma de la formación docente inicial y en servicio.

Al igual que en otros países, aquí ha habido poca evaluación de los resultados de estos programas de formación de maestros dentro de la reforma general de la educación. Más aún, esos resultados no se utilizan para tomar decisiones que mejoren los procesos formativos.

Cuando se revisan las pocas evaluaciones realizadas, Castillo (1995), Valera (2001), así como la evaluación de impacto en 1994, auspiciada por el Banco Mundial en el marco del PRODEP, se observa mucha valoración positiva en términos de las contribuciones a la autoestima y desarrollo profesional de las y los beneficiarios.

En el caso de las evaluaciones realizadas en el INTEC, a la vez que se destaca la repercusión positiva que tuvieron los programas, también se señalan las debilidades asociadas a:

1) La falta de tiempo de los y las docentes para el estudio;
2) La desvinculación del diseño curricular con la práctica y las necesidades de los y las estudiantes; y
3) Las difíciles condiciones de vida y de trabajo docente, como obstáculo para la formación en servicio.

En relación con el impacto de la capacitación en la práctica pedagógica en las aulas, la intuición de muchos de los que trabajamos en el sector, coincidente con los resultados de las investigaciones de FLACSO y de De Lima ya referidas, es de que son muy tenues y visiblemente pobres los cambios que se han operado en estas prácticas, como producto de los procesos formativos.

Para una gran parte de nosotros y nosotras, estos procesos formativos han impactado muy poco los aprendizajes de los estudiantes, tal como lo demuestran año tras año los bajos resultados de las pruebas nacionales y de los estudios comparativos internacionales realizados por OREALC/ UNESCO.

En 1997, ustedes recordarán, la Secretaría de Estado de Educación, creó un Sistema Nacional de Formación de Recursos Humanos del sector educativo cuya finalidad era "definir un marco de políticas, metas y prioridades de formación y desarrollo del personal del sistema". (Formación y Capacitación del Personal del Sector Educativo, P.40)

Para el año 2005, la meta es que el 80% del personal del sistema (docentes, técnicos y administrativos) tenga el título de licenciatura. Esto obliga a que muchos de los recursos de los préstamos internacionales sean destinados a becar masivamente y sin ser mediadas por algún tipo de proceso evaluativo, a maestros/as, directores/as y técnicos/as en servicio.

En los escenarios de la educación pública dominicana se ha generado entonces un afán por el titulismo y por la búsqueda de credenciales académicas, motivados más en garantizarse un puesto en el sistema o en no ser excluido del mismo, que en el interés genuino por el aprendizaje, la formación permanente y el desarrollo profesional.

El propio Sistema Nacional de Formación de Recursos Humanos y el Reglamento del Estatuto docente promueven la obtención de credenciales académicas como conquista hacia incentivos salariales, más que a la obtención de un mejor desempeño docente o a alcanzar resultados más altos de los aprendizajes estudiantiles.

Actualmente hay asomos de que, ante el cuestionamiento que implícita y explícitamente se ha hecho desde distintos lados y escenarios, a los procesos de capacitación realizados en los últimos 8 años, el propio estado, las universidades y los organismos internacionales de financiamiento se interesan en escuchar y conocer otras ideas y experiencias educativas nacionales y, a partir de ahí, buscar las nuevas modalidades que habrán de superar los obstáculos advertidos y pasar balance a los caminos recorridos.

A los interesados en profundizar en el tema de la formación docente, les invito a leer la ponencia del Lic. Francisco Polanco, presentada en septiembre pasado en el Seminario-taller sobre la Elaboración de una Propuesta para el Plan de Desarrollo de la Educación 2002-2012. En este trabajo, el Lic. Polanco hace un balance de los programas ejecutados y plantea los desafíos pendientes y las perspectivas futuras.

Condiciones de Vida y Laborales de Los y Las Docentes

Dentro de las declaraciones de política educativa asumidas por el PDE en el año 1993, la gran declaración, la número cuatro, proclama la meta de "*Dignificar y Profesionalizar el Magisterio*".

Ya en la número tres, referido a la condición docente, promete: "*Mejorar significativamente la condición social, económica y profesional de los educadores*".

En el PDE, la meta es que el maestro dominicano llegue a ser, en el período de 10 años que cubre el plan,

- Un funcionario que goce del grado de profesionalización necesario;
- Con salarios comparables a los que paga el sector privado a profesionales de otras áreas con niveles equivalentes de formación(al menos un 25% por encima del nivel de la canasta básica);
- Con niveles de vida correspondientes a su categoría social y profesional.

(Síntesis del Plan Decenal de Educación, 1992, p.62-63)

Por su parte, la Ley de Educación 66´97 en el capítulo V retoma la proclama del PDE de Dignificación y Valoración del Trabajo Docente (p.54), estableciendo una serie de satisfactores básicos, sociales, institucionales y laborales.

Conectado directamente con este enfoque, en un análisis sociológico del PDE, la Lic. Mirian Díaz Santana(1996:73), concluye en que *"a pesar del reciente aumento de sueldo y de los esfuerzos realizados por las autoridades educativas, la profesión de maestro todavía se coloca en los niveles de la línea de la pobreza*", añadiendo poco más adelante que *"no se nota cambios en la condición socioeconómica de este sector*".

Hoy, cinco años después de este estudio, se puede afirmar, sin temor a generalizar, que las condiciones de vida de las y los docentes no ha mejorado de manera significativa, a pesar de los aumentos salariales y de otros planes de salud y vivienda que han acompañado la promesa de *Mejorar significativamente la condición social, económica y profesional de los educadores.*

El estudio realizado por la Lic. Gineida Castillo (1995:19), reveló que los problemas económicos, más frecuentemente entre los hombres, y los de salud, más comúnmente entre las mujeres, son las causas principales de las deserciones ocurridas en la primera y segunda cohorte de docentes del Programa de Capacitación de Maestros y Maestras en Servicio en el marco del PRODEP, en el grupo del INTEC.

La baja condición económica y social de la mayoría de los docentes es una situación que comparten muchos países latinoamericanos. La realidad es que la carrera docente, al decir de Alejandra Birgin (2001:6), "no está atrayendo en los últimos años a los jóvenes más talentosos y motivados de la sociedad".

En ese mismo tenor, el Dr. Juan Carlos Navarro (2001:3) coincide con esta idea cuando afirma que "la docencia como profesión no está atrayendo a las personas correctas debido a una combinación de bajos sueldos, bajos estándares profesionales, pocas oportunidades de desarrollo profesional, una capacitación deficiente y una falta de apoyo durante el servicio".

En una investigación auspiciada por el BID, el Lic. Andrés Dauhajre, hijo y el Dr. Jaime Aristy Escuder (2000), constataron que:

1) La mayoría de los que estudian educación en las universidades dominicanas proceden de las capas de la sociedad con más bajos niveles educativos;
2) Eligen esta profesión por la seguridad que les ofrece un empleo en el sector público; y
3) Comparados con estudiantes de otras carreras, exhiben capacidades inferiores e ingresan a la universidad con muy bajas calificaciones.

Este no es todo el escenario. Al margen de las cuestiones económicas y salariales, veamos las condiciones laborales en el espacio físico y ambiental del entorno de la docencia y de los y las docentes.

El diagnóstico del PDE en el 1992 señalaba "*las malas condiciones de trabajo, tales como serias carencias de materiales didácticos, poca o nula supervisión, deterioro de la planta física y del mobiliario escolar, malas condiciones de las instalaciones sanitarias, falta de mantenimiento, estimulando un mayor ausentismo y deserción*" (Síntesis de la Evaluación de Medio Termino del PDE, p.162)

Si se hiciera hoy una evaluación de resultados, me atrevo a afirmar que, a pesar de las grandes inversiones anunciadas en creación y mantenimiento

de infraestructuras y en dotaciones de materiales didácticos y bibliotecas, leeríamos los mismos resultados.

Sin ir muy lejos, justo al inicio del presente año escolar la información pública señalaba las precarias condiciones de muchas escuelas a lo largo y ancho del país. Justo es reconocer que se hacen esfuerzos de mejoría, pero el problema es mucho más profundo que la cosmética con que se trata.

Sabemos que conformar auténticas comunidades educativas implica cambios culturales difíciles de alcanzar en corto tiempo.

El tiempo es una variable que se desdibuja y manipula a conveniencia en las alturas burocráticas.

Cuando nos referimos, por ejemplo, a una concepción más amplia de condiciones laborales favorables, apreciamos que se ha avanzado muy poco en el tiempo transcurrido desde el lanzamiento del PDE; sin embargo, escuchamos a los y las incumbentes de las instancias donde se toman las decisiones fundamentales, presentar resultados de su inversión recurso-tiempo, sin que esto en nada cambie la realidad conocida.

Muchas y muchos de nosotros desearíamos estar mejor acompañados en las tareas y esfuerzos que hacemos para superar el trabajo aislado del docente y contar con apoyos claves en esta tarea. Apoyo de profesores y profesoras especialistas en áreas curriculares no tradicionales; de padres y madres de familia más interesados del aprendizaje de sus hijos; de orientadores/as, y de un sistema de redes y de equipos para una labor más colegiada y colectiva del proceso educativo.

Un aspecto que, a mi juicio, interfiere con el logro de la calidad educativa a la que aspiramos es la práctica generalizada, entre los maestros y las maestras, de trabajar en dos y tres tandas de servicio, casi obligados por la necesidad de producir la subsistencia.

Los datos disponibles aseguran que más de un 70% de los y las docentes trabaja en dos tandas como forma de alcanzar un salario que les permite la supervivencia. Hay que añadir, también, que una mayoría trabaja en distintos planteles, lo cual agrega otras dificultades y carga al docente, especialmente las referidas a tiempo de traslado y costo de transporte entre un plantel y otro.

Resulta, entonces, que el conjunto de docentes, constituido en un 70% por mujeres, no dispone del tiempo necesario para asumir los procesos de autoformación que le son inculcados y exigidos por el sistema.

¿En qué tiempo puede el común de nuestros profesores y profesoras hacer la necesaria reflexión sobre su práctica?

¿El provechoso y estimulante intercambio profesional?

¿La importante actualización académica y tecnológica acorde con el avance de los tiempos?

¿La debida y consciente planificación de su trabajo en el aula?

Y ni hablar del tiempo personal, familiar, social, ocio y diversión, aspectos inherentes a la calidad de vida de los seres humanos.

Es posible que las pequeñas o grandes inversiones realizadas en mejorar directa o indirectamente la condición docente hayan contribuido a resarcir la deuda social acumulada, pero lo mucho hecho no logra alcanzar las metas que harían posible la dignificación docente propuesta por el PDE.

Esta realidad nuestra, como la de muchos otros países de la región, corrobora la hipótesis de que se hará difícil erradicar con paliativos los males que aquejan nuestra educación, mientras no existan políticas integrales que combatan desde abajo la subcultura de la indigencia y la marginalidad intelectual en que vive una parte importante de nuestros docentes (Díaz: 75-78).

Carrera Magisterial y Evaluación del Desempeño Docente

Según expone el Dr. Juan Carlos Navarro (2001:4), en un trabajo del proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina, con excepción de la capacitación, las políticas orientadas a influir en las carreras y la calidad docentes constituyen uno de los aspectos menos desarrollados de la administración de la educación, excluidos, incluso, del debate y la inversión.

A los que de ustedes les interese conocer una panorámica regional sobre este tema, les refiero al trabajo presentado por Alejandro Morduchowics (2000), en el taller sobre Revalorización del Magisterio e Incentivos Docentes, realizado en Santo Domingo mayo pasado, auspiciado por PREAL-FLACSO.

Morduchowics expone de manera brillante las dificultades que enfrenta el diseño, la implementación y el financiamiento de la carrera magisterial que, aunque defendida por algunos, no ha arrojado evidencia de que mejore el desempeño de los y las docentes ni el aprendizaje de los estudiantes.

En el capítulo II de la la Ley de Educación 66´97, se establece todo lo relativo al estatuto docente, el conjunto de disposiciones legales que rigen las relaciones entre los docentes y sus empleadores, sean estos el gobierno o el sector privado.

En el capítulo III de la ley aparecen las normativas que regulan el ingreso, la permanencia, la promoción y el retiro en la carrera docente, las cuales se constituyen en mecanismos para asegurar al sistema educativo la captación de los mejores recursos humanos y también para proveer estabilidad laboral a los y las docentes, al margen de los vaivenes de los intereses políticos partidarios de los gobiernos de turno.

A pesar de los buenos deseos de algunos y de las muchas declaraciones de tipo político o sindical, la verdad es que en la República Dominicana se ha avanzado poco en la institucionalidad de la carrera docente.

La pasada década, que cerró un siglo, ha quedado marcada por tres cambios de gobierno (1992, 1996 y 2000) que responden a los tres partidos políticos mayoritarios. Las autoridades educativas de cada uno de estos gobiernos y partidos, aunque con distintos matices e intensidades, uniformemente han irrespetado el espíritu de la ley, sucumbiendo al clientelismo y removiendo de sus cargos a profesionales de la educación que ocupaban puestos en el sistema educativo estatal, sin que mediara ningún tipo de evaluación del desempeño que justificase en modo alguno dichas remociones y cambios.

Cabe resaltar, aquí, que la evaluación del desempeño docente, a lo cual extrañamente se han opuesto, de forma expresa o solapada, algunos docentes y sus organizaciones, es uno de los elementos de política educativa que ha estado presente en los enunciados de las reformas en la mayoría de los países de la región. Se le considera como el mecanismo idóneo que permite el movimiento profesional adecuado en la carrera magisterial.

La realidad es que muchos de estos sistemas de evaluación del desempeño, no han podido llevarse a cabo en la mayoría de los países por ser vistos por los y las docentes como mecanismos punitivos y de control. La tendencia imperante en la región ha sido la de establecer una política selectiva de incentivos según los resultados de la evaluación del desempeño, sea a nivel individual como el caso de México, o a nivel del centro educativo como se ha estado ensayando en Chile últimamente. (Torres, 1999:47).

En el taller auspiciado por FLACSO-PREAL sobre Revalorización del Magisterio e Incentivos Docentes, al que ya hemos hecho referencia, el Doctor Carlos Ornelas presentó el sistema de carrera magisterial desarrollado por el gobierno de México conjuntamente con el sindicato de maestros (as), basado en la evaluación del docente para decidir su promoción en el sistema.

Esta evaluación considera 5 factores, con un total de 100 puntos, que son:

1. Antigüedad, con valor de 10 puntos
2. Grado académico, 15 puntos
3. Preparación profesional, 25 puntos
4. Asistencia a cursos de actualización, 15 puntos
5. Desempeño profesional, 35 puntos

El desempeño profesional, a su vez, está basado en los siguientes factores: 1) Planeación del proceso enseñanza-aprendizaje, 2) Desarrollo del proceso 3) Participación en la escuela, 4) Participación en la comunidad.

El Dr. Ornelas afirma que "*la carrera magisterial es un canal para incrementar los ingresos de los maestros, hay una mayor capacitación de los docentes en servicio y acrecienta su conocimiento, ...pero promueve la competición (no necesariamente la competencia), incita a que ciertos docentes practiquen acciones antiéticas y no hay pruebas contundentes que afirmen que ha servido para elevar la calidad de la educación básica*" (p.2)

La experiencia de Chile presentada en ese mismo seminario es más esperanzadora. Mizala y Romaguera (2000), expresan que el sistema educativo chileno crea el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados (SNED), a través del cual se conceden estímulos monetarios a los docentes de las escuelas seleccionadas por su buen desempeño, tomando como criterio fundamental para la clasificación los resultados académicos de los alumnos.

Este modelo, que para la experiencia chilena parece ser muy prometedor por el momento, hace énfasis en los indicadores de resultados, al tiempo que toma en cuenta también indicadores cualitativos de los centros y aspectos de la integración de profesores y familias en el buen desempeño, como es el caso de la iniciativa.

En la República Dominicana, la relación entre la evaluación docente y la carrera docente aparece muy clara en el capítulo II del Estatuto Docente (Art. 132) de la ley General de Educación 66´97, que manda: "*Garantizar la calidad de la educación mediante la selección, evaluación y promoción del personal docente, sobre la base de méritos y aptitudes y atendiendo a los intereses de los educandos, los padres de familia y la comunidad*" (p.50).

Más adelante, en el capítulo IV del Escalafón Docente (Art.146 y 147) se especifica que "*la evaluación del personal se hará tomando en cuenta el*

rendimiento escolar" y que "*los aspectos del escalafón serán definidos en el reglamento del estatuto y la carrera docente*".

Al revisar el Reglamento de Estatuto Docente, se observa que los incentivos se añaden al sueldo básico, por

- títulos y certificados obtenidos
- la zona de prestación de servicios
- los resultados del desempeño docente
- méritos excepcionales como conferencias, premios o reconocimientos.

Asimismo, se establecen tres tipos de evaluación: 1) De prueba, para los que ingresan, 2)Ordinarias, y 3)Especiales.

En los últimos años la Secretaría de Estado de Educación ha realizado tres procesos de evaluación docente. Lamentablemente, los tres han estado ligados a los incentivos salariales y plagados de historias de conductas antiéticas de docentes y directivos del sistema confabulados para manipular fraudulentamente las evaluaciones, lo cual ha puesto en entredicho la credibilidad de estos procesos.

En respuesta, la Secretaría de Estado de Educación ha iniciado el diseño para la construcción de un Sistema Integral de Evaluación de la Calidad, uno de cuyos componentes lo constituye la comisión para la Formación y el Desempeño Docente, de la cual formo parte, como representante del INTEC. Esta comisión habrá de articular el componente de la formación y el desempeño como puntal crítico de la evaluación de los y las docentes.

Debo confesarles que, aún revestida de mi mejor optimismo, tengo dudas sostenidas acerca de los previsibles resultados de este nuevo intento organizacional que busca, en medio de enormes deficiencias institucionales y graves carencias morales y materiales: "*Garantizar la calidad de la educación mediante la selección, evaluación y promoción del personal docente, sobre la base de méritos y aptitudes y atendiendo a los intereses de los educandos, los padres de familia y la comunidad*", como dice la ley (p.50).

Percibo que, de "*arriba hacia abajo*", se continúa con la actitud ilógica de disponer la ejecución de medidas administrativas y de políticas partidarias y personales, circunstanciales, que en nada contribuyen con los esfuerzos de diseñar y construir el futuro de la educación basado en sistemas, programas y modelos que tengan como actores a los docentes, "*sobre la base de méritos y aptitudes y atendiendo a los intereses de los educandos, los padres de familia y la comunidad*".

Carlos Molina (2000:9), refiriéndose a la organización de estos procesos educativos de nuestros pueblos, considera que "*para ser exitosos, su diseño debe ser cuidadoso, compartido por los involucrados y con alta participación comunitaria del nivel local*".

...Con gran amor por la educación y alejado de los intereses personales y políticos, agregaría yo.

Participación y Protagonismo Docente

Este tema del protagonismo y la participación de los y las docentes en el cambio educativo, ha estado presente en todo el discurso de la reforma en la región.

Sin embargo, en sentido general, podemos afirmar que los docentes han sido excluidos de estos procesos, mucho más en la parte del diseño que en la implementación de los planes y programas de la reforma.

El protagonismo docente trasciende el ámbito de lo estrictamente del local, aula y la escuela, para influir en el terreno de lo político y lo ideológico.

En la reforma criolla, el protagonismo docente se expresa en la conceptualización de sujeto, condición que se le confiere a los distintos actores de la educación en cuanto a ser "*ciudadanos participativos, críticos y creativos con pleno ejercicio de sus deberes y derechos*" (Fundamentos del Currículum, p.4-10).

En una reciente compilación de los trabajos del Área de Construcción del Conocimiento en el proceso de Transformación Curricular, hecha por el Dr. José Antinoe Fiallo (2000:219), aparece una amplia sustentación de esta condición. El profesor Fiallo enfatiza que "*ser sujeto equivale a ser hacedores de una propuesta educativa, su diseño, su implementación y seguimiento*".

En el caso dominicano, algunos analistas y estudiosos del protagonismo docente lo presentan como excepción en América Latina (Torres, 1999:56) (Tiramonti, 2001:18), en términos del nivel de participación del sindicato de maestros en los procesos de reforma.

Si bien esto puede ser considerado como cierto para el proceso de consulta y movilización social de los y las docentes que sirvió de base al diagnóstico del PDE, es decir de 1990 al 1992, no lo es para los procesos siguientes de implementación de las acciones, programas y proyectos que, lamentablemente, fueron dejadas en manos de la Secretaría de Estado de Educación y de los organismos internacionales.

La lic. Cheila Valera (1995) y la Dra. Josefina Zaiter (1996) documentan muy bien en respectivos trabajos cómo los distintos actores, docentes y sociedad civil, fueron perdiendo su nivel de protagonismo en la reforma dominicana.

Comparto, con muchas y muchos otros, la afirmación de que en la República Dominicana no se ha avanzado en la aplicación de la propuesta educativa que surge del PDE por la falta de protagonismo de estos actores. Como también asumo mi lugar en la fila de quienes trabajamos para cambiar los protagonismos exógenos de la reforma y ponerla en el corazón y la inteligencia de los y las educadoras nacionales y sus organizaciones, capaces más que nadie de producir las transformaciones propuestas por el Plan Decenal de Educación y la ley General de Educación 66´97, y sus estatutos y reglamentos conexos.

Con el ánimo de ir concluyendo estas reflexiones, debo decir que con todo y los limitados avances que ha experimentado la transformación docente en su vinculación con la calidad educativa en los movimientos de reforma, es obvia la resignificación del rol docente en el cambio educativo, que aparece consignada en la literatura sobre el tema.

Parece ser que la lección más importante de todo este análisis es que *sin docentes no puede haber ni habrá reforma verdadera ni calidad educativa*.

Nos suscribimos pues a las declaraciones de Cochabamba, que resumen el sentir del liderazgo educacional de la región cuando plantea:

"*Un tratamiento integral de la cuestión docente, articulando la formación inicial y en servicio, superando su fragmentación y su desvinculación con la práctica educativa*".

En el caso dominicano se hace necesario:

- Revisar las metas del Sistema Nacional de Formación de Recursos Humanos;
- Clarificar los criterios de asignación de becas para estudios de grado y postgrado;
- Organizar la oferta de actualización en función de la demanda de los centros educativos;
- Hacer un balance crítico de los programas de capacitación desarrollados para superarlos;
- Descentralizar la formación y la actualización docente, ensayando modelos alternativos de formación;
- Enfatizar en experiencias de autoformación y en el acercamiento a los contextos de los centros educativos.

En el caso de la formación inicial, es fundamental:

- Establecer estándares de ingreso a los estudios de educación;
- Diseñar programas de becas y garantía de trabajo a jóvenes talentosos que se quieran dedicar a la docencia;
- Renovar las instituciones formadoras, mejorando las bibliotecas, los recursos y la contratación profesoral;
- Mejorar la pertinencia de los currícula de formación;
- Instituir tutores que favorezcan los vínculos escuelas-universidades.

"*Establecer la carrera docente en función del compromiso y la responsabilidad de los resultados, mejorando las remuneraciones y las condiciones laborales de los docentes, minimizando los posibles riesgos y estimulando redes de apoyo entre las escuelas*".

En nuestro caso, implica también:

- Institucionalizar la carrera docente con el concurso de los docentes, técnicos y directores del sistema a fin de garantizar la estabilidad en los cargos y la profesionalidad de estos actores;
- Para avanzar más rápidamente, estudiar y aprovechar lecciones aprendidas del relativo avance que otros países han alcanzado en este tema, sin llegar a la práctica de copiar modelos que no se ajusten a nuestras realidades;
- Todo intento de reformar las estructuras salariales vigentes ha de estar estrechamente vinculado a la evaluación del ejercicio profesional, en un contexto creciente de autonomía escolar y descentralización.

"*Cambios en la organización del trabajo docente, transitando de un trabajo solitario hacia un trabajo de colectivos docentes con apoyo de padres y madres, orientadores/as y directivos/as*".

Nuestra reforma tiene que prever,

- Inversión en mejora salarial;
- Planes de seguro médico y viviendas dignas;
- Mejora sustancial en las condiciones físicas, materiales y ambientales en que operan muchas de las escuelas dominicanas;
- Desarrollo de una cultura de equipo escolar que integre y acerque más las funciones de docencia, dirección y supervisión;
- Enfoque de conjunto de las labores de formulación, ejecución y evaluación del proyecto educativo del centro;
- Fomento del trabajo colaborativo entre docentes, directivos, familias y comunidades con estrategias diversas tales como talleres, grupos pedagógicos, o las Comisiones de Construcción Curricular;

- Redefinir urgentemente el papel de los distritos escolares como instancias ligadas a la mejora de las condiciones de aprendizaje en las escuelas, a la investigación y la construcción curricular.

"Enrumbarnos hacia la dedicación exclusiva de maestros a un solo centro educativo y a un solo grupo de alumnos, conjugando el tiempo de la docencia con otros tiempos para tutorías, educación de adultos, intercambio con colegas, auto estudio, investigaciones, trabajo con padres de familia, planificación curricular, proyectos educativos, entre otros".

La reforma dominicana tiene que considerar:

- Dedicación exclusiva de los docentes a una sola tanda de ocho horas pagadas, distribuidas en cinco horas de trabajo presencial con los alumnos y alumnas y tres horas de actividades dirigidas a trabajo con padres de familia, la educación de adultos y a la autoformación;
- Avanzar en términos cualitativos primero, cuantitativos después;
- Diseñar y desarrollar experiencias pilotos en este sentido.

"Asimismo, crear condiciones, espacios, procedimientos y estructuras que posibiliten la participación de los docentes a nivel local, regional y nacional en los proyectos pendientes de la reforma".

Para el éxito de la propuesta nacional de reforma educativa, se precisa también que

- Los sindicatos y organizaciones docentes amplíen su perfil, integrando a sus funciones reivindicativas aquellas dirigidas al desarrollo profesional de los docentes y a la búsqueda de la calidad educativa.

Para concluir, les invito a acompañarme en esta reflexión que hago con frecuencia:

Para alcanzar el éxito en la gran agenda pendiente con los y las docentes, se hace necesario impregnar de valor, sabiduría y fuerza las políticas, la gestión, los programas, los métodos y procedimientos de la nueva gerencia pública que promovemos... ¿Qué puedo yo aportar?

Bibliografía

Pérez, Ana María (2001). Los Maestros y la Reforma Educativa. http://www.iacd.oas.org.

Birgin, Alejandra (2001). "La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión". Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Boletín no. 8 FLACSO-PREAL, Buenos Aires.

Castillo, Gineida (1955). Sondeo sobre las causas de la deserción de los/as maestros/as del Programa de Capacitación de Maestros/as Normales. INTEC-PRODEP, Santo Domingo.

De Lima Jiménez, Dinorah (2001). Estudio sobre la implantación del programa de español de 1ro. y 2do. grados de la educación básica en República Dominicana. Ponencia presentada en un Encuentro de Investigaciones Educativas, celebrado en Santo Domingo el 15 de julio.

Dauhajre, hijo, Andrés, y Aristy Escuder, Jaime. (2000). Los Maestros en Latinoamérica: Carreras e incentivos. El caso de la República Dominicana. Investigación auspiciada por el BID.

Declaración de Cochabamba. Bolivia, 6 de marzo de 2001.

Díaz Santana, Miriam (1996). Educación y Modernización Social en República Dominicana: un análisis sociológico del Plan Decenal. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

Fiallo, José A. y co. (2000) Educación Dominicana y Construcción del Conocimiento. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

Mizala, Alejandra, Romaguera, Pilar (2000). Incentivos en Educación y la Experiencia del SNED en Chile. Trabajo presentado para el Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires.

Molina, Carlos G. (2000) Las Reformas Educativas en América Latina: ¿Hacia más Equidad?. Ponencia entregada en los cursos del INDES.

Morduchowicz, Alejandro (2001). "Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes". Trabajo presentado para el Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Buenos Aires.

Navarro, Juan Carlos (2001). "La Profesión Docente: más allá de la capacitación". Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina. Boletin no. 8 FLACSO-PREAL, Buenos Aires.

Ornelas, Carlos (2001). La Carrera Magisterial en México. Ponencia presentada en el taller Revalorización del Magisterio e Incentivos Docentes, celebrado en Santo Domingo.

República Dominicana. Secretaría de Estado de Educación. (1994) Fundamentos del Currículum. Tomo 1.

República Dominicana. Secretaría de Estado de Educación. PNUD y UNESCO (2000). Síntesis de la Evaluación a Medio Término del Plan Decenal de Educación. Serie Gestión Educativa 3.

República Dominicana. Secretaría de Estado de Educación (2000). Formación y Capacitación del Personal del Sector Educativo 1996-2000. Serie Gestión Educativa 20.

Tiramonti, Guillermina (2001). Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los ´90. Boletín no. 19 PREAL, mayo,.

Torres, Rosa María (2000). Reformadores y Docentes: El cambio Educativo atrapado entre dos lógicas. Documento de trabajo presentado en el Foro "Los Docentes, protagonistas del cambio educativo", Cartagena.

Valera, Cheila y Co.(2001). ¿Cambia la Escuela?: Prácticas Educativas en la Escuela Dominicana. Publicación auspiciada por UNICEF, FLACSO-PREAL.

Zaiter, Josefina (1996). La búsqueda de un consenso nacional para la reforma de la educación dominicana. Documento presentado en Washington y publicado en Senderos de Cambio.

La Experiencia de la República Dominicana en la Hechura de la Reforma Educativa. La Participación de los Estudiantes

Ancell Scheker[1]

Los estudiantes son la razón de ser de un sistema educativo; son los actores con mejor posibilidad de ver, en sus distintas perspectivas, a todos los ámbitos del sistema: el aula, la escuela y la comunidad; sin embargo, son quienes ejercen menor influencia en el diseño de ese sistema educativo (Senge, 2000).

A pesar de esta realidad, los cambios sucedidos en el orden mundial, en los últimos años, han ido marcando una diferencia en cuanto a la forma de gestión y a la participación de otros actores que tradicionalmente no estaban involucrados en el desarrollo de la educación. El escenario en que se insertan los sistemas educativos en la actualidad, está influenciado por los fenómenos de globalización y sus derivaciones de apertura del comercio, la internacionalización de la economía y los flujos de capitales, el creciente aumento del conocimiento y su repercusión para el desarrollo, la revolución de la información y la comunicación, el establecimiento de amplios acuerdos comerciales multilaterales y acuerdos regionales de integración. Estos cambios generan nuevas metas educativas y dinámicas distintas de participación y organización.

Paralelamente, también, se han producido cambios en la vida de los alumnos y alumnas. Las nuevas vivencias determinan las concepciones y características con las que se presentan los estudiantes, entre las que se pueden señalar:

- Poco incentivo para estudiar. El tradicional interés para estudiar como forma de movilidad social ejerce poca influencia en la vida de los estudiantes. Existe menos respeto por la autoridad y no se cree en la fórmula "Trabajo duro=éxito=felicidad".

- Los adultos tienen menos presencia en la vida de los estudiantes. Los estudiantes llegan a la escuela con necesidades emocionales y carencias afectivas.

1 Coordinadora Programa 1º y 2º Grado. Educación Básica SEE, Investigadora FLACSO.

Los sistemas educativos necesitan dar respuestas a estos retos y crear nuevas estructuras, mecanismos, metodologías que posibiliten adecuarse a las nuevas demandas.

Entre los cambios sucedidos en el contexto global, podemos destacar los experimentados en el mercado de trabajo, en las tecnologías, en las necesidades de aprendizaje de los estudiantes y los descubrimientos más recientes sobre cómo se aprende. Estos cambios relacionados con aspectos sociales y los nuevos requisitos de la ciudadanía, han posibilitado una mayor participación de los aprendices.

Las últimas investigaciones nos muestran nuevas perspectivas en el proceso de enseñanza-aprendizaje, que colocan al estudiante en el centro de dicho proceso. A pesar de que las Reformas dependen del contexto local, determinado por la especificidad de la realidad política, económica y cultural que se vive, existe cierto consenso sobre la necesidad de mejorar la calidad de la educación que se ofrece a todos los niños y niñas, como una forma de promover el desarrollo general de un país. El fracaso de los sistemas educativos en llegar a TODOS los niños y proveer igualdad de oportunidades de aprendizaje obliga a las reformas actuales a no enfocarse sólo en aspectos estructurales (construcción de más escuelas, cantidad de maestros, materiales) sino en la necesidad de mejorar el aprendizaje de los niños y cambiar el aula de clase. Las Reformas Educativas en el futuro serán evaluadas por su efectividad en impactar el proceso de enseñanza - aprendizaje con el fin de que el sujeto posea las competencias que requiere la sociedad. Por lo tanto, las reformas necesitan sustentarse en el conocimiento de cómo ocurre este proceso de aprendizaje.

Distintas escuelas de pensamiento han impactado el sistema educativo en el último siglo en cuanto a la perspectiva asumida sobre el proceso de aprendizaje y los mejores métodos de enseñanza. Al analizar la naturaleza del proceso de aprendizaje podemos entender los cambios que se han producido.

En general, se podría afirmar que la mayoría de las reformas de los 90 se han fundamentado en un enfoque constructivista del proceso de aprendizaje, dejando atrás otras concepciones que imperaban tradicionalmente, como el conductismo.

La corriente conductista dentro del esquema estímulo-respuesta, concibe al maestro como transmisor de conocimientos y a los estudiantes como entes pasivos que reciben las informaciones en un sistema de refuerzo. En cambio, el enfoque constructivista concibe al estudiante como sujeto activo, constructor de su propio conocimiento y al maestro como facilitador de ese proceso.

Las investigaciones realizadas recientemente nos muestran cómo el aprender es un proceso complejo que implica colaboración, resolución de problemas, información y diferentes estrategias.

A continuación presentamos un cuadro comparativo entre el enfoque tradicional y el enfoque constructivista:

	Tradicional	***Constructivista***
Conocimiento	Jerárquico, lineal y fragmentado/ensamblado Una inteligencia	Complejo, multidimensional e integrado Inteligencias múltiples
Principio	Transferencia del conocimiento	Construcción del conocimiento
Aprendizaje	Una búsqueda individual Fenómeno	Relacionado con la interacción social, requiere trabajo con otros
Actividades del aula	Centradas en el maestro Resolución de problemas abstracto o aislados	Centradas en el estudiante Personalizadas Resolución de problemas contextualizados
Rol del estudiante	Pasivo	Activo
Rol del maestro	Transmisor del conocimiento	Facilitador del aprendizaje
Enseñanza	Enfocada en la acumulación de hechos o datos Memorización	Enfocada en la comprensión Fomenta el cuestionamiento y la investigación
Desarrollo de los conceptos	Acumulación de hechos	Transformación de los hechos
Evaluación	Un evento separado Cantidad de lo aprendido	Integrada al contexto de investigaciones del aula Calidad de lo aprendido

(Extraído de Stefenakis, E. 2001)

Este cambio de perspectiva epistemológica es muy evidente en el caso de República Dominicana, donde La Reforma adoptó un enfoque curricular basado en el constructivismo, que quedó plasmado en el Plan Decenal de Educación.

El Plan Decenal de Educación es una iniciativa global de reformas y transformaciones educativas fruto del consenso de diversos sectores, presentado como respuesta para enfrentar el deterioro y la gran crisis por la que atravesaba el sistema educativo dominicano. El propósito final del Plan Decenal es "*lograr una profunda reforma del sistema educativo para que la educación se transforme, en el período de los próximos diez años, en la base fundamental del desarrollo nacional y de la promoción de cada ciudadano tanto en el plano social como el personal, con vistas a que el país pueda entrar en el tercer milenio con mayores posibilidades en la construcción de una sociedad más justa, más solidaria y más humana.*"(Plan Decenal de Educación, 1992: 7).

Desde este marco, la búsqueda del mejoramiento de la educación se concentra en los siguientes conceptos claves: calidad, innovación, democratización y modernización. Dentro de las propuestas para lograr la calidad de la educación dominicana se plantea como objetivo primordial la elaboración de un nuevo currículo, que responda a las nuevas teorías educativas y a las nuevas demandas de la sociedad, así como a los cambios producidos en el orden mundial. El nuevo curriculum propone múltiples cambios para la actualización de los propósitos educativos, los contenidos, la organización escolar, la relación docente-alumno, etc., bajo nuevas perspectivas teóricas y conceptuales.

El currículo se concibe como una estrategia educativa para la formación de sujetos sociales, democráticos y transformadores de su realidad. Es decir, que el currículo debe favorecer que los alumnos se conviertan en miembros responsables, activos, críticos y comprometidos con el desarrollo y la consolidación de una sociedad justa, democrática y equitativa. Para ello, las prácticas educativas deben basarse en la participación y la búsqueda de consenso, así como en el diálogo de saberes.

Al asumir el enfoque constructivista, se coloca al estudiante como centro y protagonista de todo el proceso educativo. Este enfoque permea todo el curriculum, el cual se define como abierto, flexible y participativo. La participación se enfoca como contenido y como metodología de trabajo. El mismo diseño curricular de todos los niveles se elaboró en un proceso participativo, a través de consultas regionales y nacionales. Estos principios están presentes en las concepciones y en las estrategias de cada asignatura que compone el currículo nacional. Además, el currículo presenta los ejes transversales que son temas de alta relevancia y significación que se trabajan en todas las áreas y grados. Uno de los ejes transversales es el de Democracia y Participación Ciudadana. Todo esto evidencia que la participación permanente es uno de los objetivos prioritarios de la transformación curricular.

Ahora bien, cómo se traduce en la práctica este enfoque. Analicemos la experiencia dominicana.

En el proceso mismo de elaboración del Plan Decenal no hubo una participación formal del estudiantado, por carecer en ese momento de mecanismos organizados de representación estudiantil. Dada la complejidad de lograr esta participación, sólo se pudieron integrar localmente en los comités distritales de consulta; sin embargo, en el Congreso Nacional de Educación de 1992 donde se expuso el diagnóstico de la situación de la educación dominicana y las líneas de acción del Plan no hubo una participación directa de este sector, a pesar de ser considerado como uno de los actores más importantes y de proponerse metas para su bienestar y beneficio.

A partir de la puesta en ejecución del curriculum en 1995 se fueron organizando mecanismos y medios para avanzar hacia un mayor protagonismo del estudiante.

Rol del Alumno en el Aula, Relaciones con los Demás Actores

Los alumnos y las alumnas son el sujeto principal de la transformación curricular y su diseño. El curriculum concibe a los sujetos de la educación en permanente interacción, transformándose, y transformando al producir, expresar e intercambiar conocimientos.

A partir de este cambio de perspectiva y de diversos procesos de formación docente se han podido constatar pequeños cambios ocurridos en la práctica pedagógica. Los maestros generalmente rescatan saberes previos y permiten más participación de los estudiantes en comparación a épocas anteriores. Los mismos alumnos señalan que son más tomados en cuenta y que ahora disponen de más espacios donde integrarse de acuerdo a sus capacidades o intereses.

De acuerdo con los resultados de la investigación "¿Cambia la escuela?", realizada por FLACSO-PREAL sobre el desarrollo curricular en las aulas, los maestros han incorporado estrategias que favorecen la independencia de los niños. Las estrategias priorizadas son la investigación y el trabajo en grupo, aunque muchas veces la primera se ve afectada por falta de recursos bibliográficos, y la segunda se confunde, con frecuencia, con el trabajar juntos. Se agrupan a los niños pero para realizar ejercicios, no para intercambiar y trabajar cooperativamente.

En ese mismo sentido, se observa el uso frecuente de preguntas, pero estas preguntas son mayormente cerradas, de respuesta única y no favorecen la confrontación, discusión o análisis. Las observaciones presentadas en la investigación muestran que la participación en el aula en realidad tiene poco que ver con poner al estudiante como protagonista.

A pesar de la concepción de sujeto y de aprendizaje asumida en el curriculum, en la práctica persiste una concepción de sujeto pasivo. Por ejemplo, el estudiante no es incorporado en la planificación ni en los procesos de toma de decisiones sobre qué y cómo aprender. Todavía el maestro ocupa un lugar central y es quien toma casi todas las decisiones. Persiste, en muchos casos, una relación autoritaria entre maestros y estudiantes con presencia, en ocasiones, de elementos violentos.

Ahora bien, esta situación es comprensible si tomamos en cuenta el contexto, la complejidad y el tiempo que se toma en modificar las prácticas. La República Dominicana es un país con una cultura predominantemente autoritaria, y en la escuela el peso de las clases frontales y tradicionales es tan fuerte que los pequeños cambios y avances conquistados son un logro significativo.

Organismos de Participación y Representación

La participación se concibe como el derecho y el deber que tienen todos los miembros de la comunidad educativa de tomar parte activa en al gestión del centro educativo, de trabajar por su mejoramiento y de integrarse a su gestión dentro del campo de las atribuciones que le correspondan (Ley 66'97 art.181).

Para ello, se han creado diversas instancias con el fin de promover prácticas participativas que contribuyan a la formación de una cultura democrática en la República Dominicana.

• *Consejos estudiantiles, Consejos de curso y Comités de trabajo*

Mediante la ordenanza 5'97 se crean los Consejos como organismos de participación de los estudiantes en la estructura escolar, siguiendo lo establecido en la Ley General de Educación 66'97.

El Consejo Estudiantil está integrado por los presidentes y vicepresidentes de todos los Consejos de Curso elegidos de forma democrática por los estudiantes de cada grado. Funge como organismo de representación estudiantil con el fin de canalizar los problemas y necesidades del centro escolar y la comunidad y proponer alternativas de solución para contribuir con el cumplimiento de los propósitos de la educación.

El Consejo de Curso está dirigido por una directiva elegida democráticamente por los estudiantes, conformada por un presidente, vicepresidente, tesorero, secretario, y cinco vocales.

Entre las funciones de los consejos de curso se encuentran: contribuir al desarrollo de las potencialidades de los estudiantes, analizar los problemas y necesidades del curso buscando soluciones, estrechar las relaciones entre los diversos actores al compartir responsabilidades y promover el desarrollo de actitudes y conductas democráticas.

Los comités de trabajo constituyen equipos de trabajo de los estudiantes organizados de acuerdo a sus intereses y a las necesidades para desarrollar los planes definidos por el consejo de curso.

Todos estos organismos se han ido formando en cada escuela de manera gradual, con el apoyo de los servicios de orientación y psicología. Actualmente existen alrededor de 21000 Consejos de Curso.

A pesar de la importancia y vigencia de estos organismos de participación, encontramos algunas debilidades en su dinámica interna que generan distorsiones o limitaciones a las funciones y objetivos para los cuales fueron creados.

Los consejos de curso, en la práctica, se utilizan mayormente como mecanismo de control y disciplina del curso, de acuerdo a la investigación anteriormente citada (Zaiter y otros, 2001). Son una ayuda para el maestro y la dirección para mantener el orden externo.

Además, en las sesiones de los consejos estudiantiles se trabajan temas generales determinados por su importancia social y no se integran otros que de manera específica se necesitan abordar en esa escuela, por lo que no se ha logrado la integración de la educación con el contexto de la comunidad. Por otro lado, algunos estudiantes señalan que esos temas no son siempre tratados por personas con los conocimientos necesarios.

• *Congreso de los consejos estudiantiles*

Estos Congresos se vienen realizando a partir del año 2000 en los Distritos Educativos. Se reúnen los consejos de los centros educativos pertenecientes a ese distrito para tratar temas de interés, tales como: Prevención del Abuso, Derechos de la Niñez, Autoestima, Drogadicción, SIDA, etc.

Estos congresos son organizados y conducidos por los estudiantes coordinados por el Orientador o el Psicólogo. A éstos se invita a las autoridades locales y a la comunidad en general.

• *Gobierno Escolar*

Es una modalidad que se desarrolla en las escuelas rurales donde se implementa el Proyecto Escuela Multigrado Innovada. El Gobierno Escolar es una forma de organización y participación de los niños en todas las actividades de la escuela. Los niños se involucran en el análisis y solución de problemas de la escuela y la comunidad, en la planificación y ejecución de pequeños proyectos.

El objetivo es estimular el desarrollo socioafectivo de los niños e iniciarlos en la vida cívica y democrática. La principal diferencia o innovación del gobierno escolar con relación a los consejos de curso o escolares es que los candidatos a la presidencia, durante su campaña, deben entregar previamente el plan de gobierno que se comprometen a ejecutar una vez sean elegidos. Cada candidato defiende su plan y los niños lo analizan y votan por el plan que consideren más completo y pertinente. Se elige un presidente, un vicepresidente y un secretario, los demás niños forman parte de los comités de trabajo.

• *Representación en el Consejo Nacional de Educación y en los organismos descentralizados.*

La Secretaría de Educación tiene como meta la paulatina descentralización de la ejecución de funciones, servicios, y programas para garantizar una mayor democratización del sistema educativo, la participación y el consenso. Así, en cada organismo de dirección y de toma de decisiones se contempla la participación estudiantil.

El Consejo Nacional de Educación es el máximo organismo de decisión en materia de política educativa, encargado de establecer la orientación general de la educación dominicana, de acuerdo la ley 66'97. El CONE está compuesto por representantes de distintos sectores, incluyendo un representante estudiantil elegido por su liderato y condiciones académicas.

La selección del estudiante se ha facilitado después de instaurarse, por la Orden 17-96, el Premio de Reconocimiento al Mérito Estudiantil, ya que se tienen identificados a los mejores estudiantes. La actual representante participa de manera activa y sistemática en todas las reuniones que se realizan para analizar y aprobar las medidas que beneficien el desarrollo de la educación.

Las Juntas Regionales, Distritales y de Centro son órganos descentralizados de gestión educativa que tienen por función velar por la aplicación de las políticas educativas. Estas juntas están compuestas por representantes de distintos sectores de la comunidad, incluyendo un estudiante; sin embargo, dichas juntas no funcionan en todos los distritos y la falta de definición de su rol, la complejidad de las tareas y el alto nivel de centralismo por parte de los directores hace que se dificulte su funcionamiento, bloqueando la efectividad de la participación, de acuerdo a los resultados expresados por la Evaluación de Medio Término del Plan Decenal.

• *Cooperativas Escolares*

Las cooperativas están llamadas a facilitar el acceso a alimentos, útiles escolares, uniformes, suministro para la producción agrícola y artesanal, creando un espacio común entre la escuela y la comunidad. Aunque las cooperativas han aumentado, principalmente en la zona rural y en los sectores marginados, todavía necesitan de más fortalecimiento.

• *El país que queremos, la niñez tiene la palabra*

Este no es un organismo de participación establecido, pero fue una experiencia interesante de considerar desarrollada en 1997-98 con apoyo de diversas instituciones, especialmente de UNICEF. El proyecto consistía en una consulta nacional realizada a niños de 5 a 18 años sobre el país que deseaban. Se logró recoger las opiniones de más de un millón de niños que señalaron las cosas que le gustaban de su país, las que no le gustaban y cómo creían que se podrían resolver, estableciendo responsabilidades. Estos resultados se dieron a conocer y fue de un gran impacto para que la sociedad se diera cuenta de que los niños tenían claras ideas acerca del país que todos soñamos.

• *Desafío para la Educación y las futuras reformas*

Como hemos señalado anteriormente, los cambios sucedidos en el mundo demandan transformaciones en los sistemas educativos. Los nuevos tiempos demandan cambios en las capacidades y habilidades que deben poseer los estudiantes para insertarse con éxito en la sociedad.

Actualmente se evidencia la necesidad de desarrollar en los estudiantes las siguientes destrezas o competencias para que puedan desempeñarse como ciudadanos e integrarse al mercado laboral:

- Auto-motivación y educación permanente. Conciencia de que el aprender no termina con la escuela
- Resolución de problemas
- Trabajo en equipo
- Pensamiento crítico
- Compromiso cívico
- Civilidad, respeto a la diversidad

Estas destrezas y capacidades para desarrollarse apropiadamente necesitan de un aula, una escuela, una comunidad y un sistema que promueva la participación responsable, la libre expresión y el respeto de las ideas y la colaboración.

Los sistemas educativos tienen un gran desafío de transformarse y redefinirse para adecuar sus estructuras, currículo y métodos al contexto en que se vive, y, en ese sentido, tienen el reto de hacer una realidad que los estudiantes sean los verdaderos protagonistas de los procesos educativos.

En estos momentos, la República Dominicana se embarca en la elaboración de un nuevo Plan de Desarrollo de la Educación para los próximos diez años. En cuanto a la participación de los estudiantes para esta reforma se han logrado algunos avances. En el primer encuentro de lanzamiento y en el seminario realizado para el diseño del Plan, estuvo presente como miembro importante la representante estudiantil ante el CONE, participando en los debates, el análisis y las alternativas.

Por otro lado, uno de los seminarios contemplados en el proceso de elaboración del Plan tiene como tema central "Los estudiantes y la educación", donde se privilegiará la participación y las opiniones de los aprendices. El contar con organismos estructurados de representación estudiantil facilitará este proceso.

Se tiene previsto, además, la participación del sector estudiantil en todas las consultas que se realizarán a nivel nacional, regional y local. También se cuenta con una página en internet, desde la cual se puede acceder a información y realizar aportes. Este portal no sólo está abierto a los estudiantes sino a toda la sociedad.

Estas iniciativas se inscriben dentro de las recomendaciones del cuadro de acción de Dakar, 2000. En este gran foro se invitó a todos los países a definir planes de acción nacionales o reforzar aquellos que existían. "Estos planes se insertarán en el marco del esfuerzo más amplio de desarrollo y de lucha contra la pobreza. Deberán ser elaborados según procedimientos más transparentes, más democráticos, con la participación de las partes involucradas, especialmente los representantes del pueblo, de las comunidades, de los padres, de los alumnos, de las ONGs y de la sociedad civil."

Al asumir a los estudiantes como sujetos, su participación en todo el proceso educativo, y especialmente en los planes de las Reformas, pasa a ser una cuestión de derecho. El interés superior del niño es el principio que debe orientar todas las medidas que se tomen para afectar esta población.

Pero nuestro desafío es mayor que crear espacios de participación, o elaborar leyes y mecanismos; nuestro desafío es utilizar y aprovechar esos espacios para que se escuchen las voces más importantes de la educación y se tomen en cuenta en la definición de las políticas y planes. El gran desafío es transformar una cultura autoritaria que tradicionalmente no ha tomado en cuenta a los niños, por una cultura que valore a los estudiantes, donde el diálogo sea el fundamento de los acuerdos, donde la diversidad sea considerada como una riqueza y donde los niños estén primero.

Resulta trascendental poner a los estudiantes primero, pues, como dijo Ana Ramona Cabrera, representante estudiantil, "cuando hablan de la educación ustedes están hablando de la educación de nosotros", y esta es una visión que no podemos perder si queremos posibilitar que esta generación tenga mayor incidencia en las decisiones que determinan su propio futuro.

Referencias Bibliográficas

Secretaría de Educación (1997). *Ley General de Educación No 66'97.* Santo Domingo.

Secretaría de Educación (1994) *Fundamentos del Curriculum. Tomo 1*. Santo Domingo

Secretaría de Educación (2000) *Síntesis de la Evaluación de Medio Término del Plan Decenal de Educación.* Santo Domingo.

Secretaría de Educación (1997) *Orden Departamental No 5'97 que establece los Organismos de Participación Estudiantil.*

Secretaría de Educación (1995) *Vamos a organizar gobiernos escolares.*
Senge, P. (2000) *Schools That Learn. A Fifth Discipline Resource.* New York: Doubleday Publishers.

Stefanakis, E. (2001) *Changing Views of Teaching and Learning*. World Bank Institute.

Zaiter, J. y otras. (2000) *¿Cambia la Escuela? Prácticas Educativas en la Escuela*

Las Relaciones entre los Actores Educativos en la Escuela Dominicana. Inferencias desde el Estudio ¿Cambia la Escuela?[1]

Tahira Vargas[2]

Introducción

Nuestra escuela responde a un contexto complejo y diverso. La escuela dominicana está inmersa dentro de unas comunidades urbano-marginales, rurales, semi-rurales y semi-urbanas donde la cultura y las relaciones sociales están sostenidas en condiciones y modelos distintos que a su vez influyen notablemente en el ámbito escolar.

La escuela también es una institución desde donde las relaciones internas entre actores están sostenidas por unas características, y unas estructuraciones particulares respondiendo a una cultura escolar.

Hace un año un grupo de investigadoras , entre las que me incluyo, hizo un esfuerzo por aproximarse a esa realidad cultural de la escuela, insertándose por unos meses en cada una de las escuelas, para conocer esas estructuras e identificar los rasgos que pudiesen acercarse o alejarse de los planteamientos que sostenía el proceso de reforma educativa en el país, en esos momentos.

Esa aproximación etnográfica a la realidad escolar nos mostró la presencia de diversos matices en las relaciones entre los actores del sistema educativo, sobre todo desde el contexto escolar y apoyándonos en el contenido de otros trabajos que hemos realizado a partir de este mismo contexto, matices que presentaremos a continuación.

El análisis de las relaciones entre los actores educativos que presentaremos está reducido a algunos de los actores, sobre todo a las:

- Relaciones entre Directores-Profesores
- Relaciones entre profesores-estudiantes
- Relaciones entre Profesores-padres/madres

Analizaremos entonces cuatro(4) actores importantes del proceso educativo: Directores de centro, personal docentes, estudiantes y padres/madres.

1 Estudio realizado por las investigadoras :Zaiter, Josefina; Vargas, Tahira; Santelises, Alexandra; Caracciolo, Graciela coordinado por: Cheila Valera para FLACSO-PREAL-UNICEF.

2 Antropóloga social y consultora independiente.

Relaciones Directores(as) de Centro-Educadores(as)

Las relaciones entre directores de centro y educadores tienen unos contenidos y unas formas particulares.

Los contenidos de las relaciones entre directores y educadores que encontramos en el estudio fueron las siguientes, a saber:

Relaciones permeadas por la comunicación de normas e informaciones que emanan desde la Sede Central hacia Distritos y de ahí al centro educativo. La presencia del contenido, en sí, demuestra una característica de la relación que es la reproducción en sí, donde difícilmente fluyen los procesos creativos y en equipo entre directores y profesores y desde el centro mismo.

Relaciones bañadas de una mezcla entre tensión y conflictos con complicidad y pasividad.

En los estudios de las escuelas dominicanas en que hemos participado encontramos que entre directores de centros y profesores hay diversas situaciones de conflictos y tensiones matizadas por:

Relaciones de poder y centralización del mismo por parte del director(a) del centro

La presencia de una relación de poder entre directores y maestros es tangible. ¿De qué forma?. Encontramos que el director tiene una centralización de las decisiones y de la comunicación con el Distrito Escolar y, por tanto, con las esferas de poder de la Secretaría de Educación de la que el docente se siente excluido. A su vez, sin embargo, el director(a) siente que maestros y maestras tienen poderes de otras dimensiones en su relación con los estudiantes y con su quehacer escolar que, en algunos momentos, se convierten en eje de conflicto con los directores de centros.

Esta competencia de poder y la centralización del mismo no permite que los conflictos puedan resolverse; por el contrario, notamos que muchos de ellos quedan latentes y no resueltos, acumulándose incluso por muchos años.

Presencia de conflictos latentes en la distribución de los puestos, cargos, posiciones y salarios

En varios de los centros estudiados en ¿cambia la escuela? encontramos conflictos entre directores y profesores por la distribución de las posiciones, cursos, materias, horas de clases y salarios. Si bien el director de centro no

decide salarios, si decide, en cambio, ascensos, asignaciones de cursos, de quintos y de materias. Estas asignaciones tienden a ser muy veladas para los docentes y se producen serios conflictos entre directores y maestros por las mismas; las relaciones primarias prevalecientes tienen mucho peso a la hora de distribuir las asignaciones entre los profesores, favoreciéndose a unos en detrimento de otros.

- Poca comunicación y retroalimentación de las decisiones y de la planificación en la escuela
- Poca supervisión del quehacer cotidiano de maestros y maestras por parte de los directores.
- Manejo coercitivo de las relaciones.
- Conflictos relacionados con el cumplimiento de las normas.

Relaciones entre Estudiantes-Educadores

Uno de los ejes principales del centro educativo, según los planteamientos de la reforma educativa es el estudiante como sujeto….; sin embargo, en las escuelas estudiadas nos dimos cuenta que el estudiante está muy lejos de ser sujeto y que su realidad cotidiana y sus condiciones sociales y culturales están lejos de ser el punto de partida de la praxis educativa.

Acercamientos al perfil socio-cultural de los/las estudiantes

En las escuelas que trabajamos y en otros estudios realizados como es la evaluación de las escuelas multigrado innovadas de UNICEF, encontramos estudiantes que responden a diversas condiciones sociales y culturales, entre las cuales encontramos las siguientes, a saber:

Alta presencia de niños y niñas que trabajan y combinan el trabajo con su asistencia a la escuela

En los estudios donde hemos participado hemos encontrado un alto porcentaje de niños y niñas que trabajan tanto en el área urbano-marginal como en el área rural. El trabajo de estos niños y niñas está marcado por unas características sociales y culturales que necesitan ser estudiados a profundidad, lo cual implica plantearse el tema desde la lectura de la cultura social en la que están inmersos, y no únicamente desde modelos polarizados de trabajo o no trabajo de niños y niñas.

Entre los rasgos que encontramos asociados al trabajo infantil que nos parecen interesantes analizar a partir de las historias de vida que hicimos, están los siguientes, a saber:

- El trabajo infantil está presente desde edades muy tempranas. Encontramos niños y niñas que al momento de la historia de vida tenían 12 años y trabajaban desde los 6 años.
- El trabajo infantil tiene mucho peso y significado para niños y niñas en la medida en que se sienten responsables de tareas específicas y, sobre todo, porque de alguna forma aportan económicamente a su sustento.
- Los infantes se insertan en esferas laborales determinadas en base a unas redes de relaciones primarias, familiares y vecinales. Los niños y niñas se van colocando en trabajos específicos a través de familiares y vecinos y, a veces, entran a trabajar como un "favor"[3] o una "ayuda" a los familiares y vecinos con los cuales se insertan.
- Las labores que realizan niños y niñas se inician con intercambios no monetarios a través de favores que, luego, se materializan en pagos monetarios mínimos, acompañados de la cobertura de algunas de las necesidades principales de los mismos .

Las principales tareas que realizan los niños y niñas que combinan el trabajo y estudio son las siguientes, a saber:

Niñas: trabajadoras domésticas, cuidado de niños, lavado de ropa, limpieza de casas, vendedoras de dulces, vendedoras de flores.

Niños: limpiabotas, vendedores en colmados, vendedores de dulces, vendedores de frutas(chinas), trabajadores en mercados cargando productos o ensacando.

Su cotidianidad está mezclada con un tiempo dedicado al trabajo y deberes domésticos y el tiempo escolar, con pocos espacios para la recreación y el contacto con niños y niñas de su generación

En el ejercicio de la distribución diaria del quehacer de niños y niñas encontramos que estos inician su faena en horas tempranas con labores

3 El elemento del "favor"en este caso tiene mucho peso cultural. Lo que hemos trabajado sobre la cultura barrial nos ha hecho ver que el tejido social del barrio , por ejemplo, está marcado por el favor y el intercambio al estilo del don que analiza Marcel Mauss y que genera deudas y vínculos sociales muy fuertes que sostienen las redes sociales en la cultura popular.

domésticas muy marcadas, combinadas, luego, con su trabajo y la ida a la escuela. En las noches queda muy poco tiempo o ninguno para tareas escolares y, en algunos casos, para la recreación.

La ausencia de la recreación fuera de la esfera escolar o laboral (algunos juegan con otros niños en la calle en medio del trabajo) los hace demandar de la escuela el espacio de interacción recreativa con los demás niños y niñas de su aula o del centro, lo que es reprimido fuertemente por los educadores porque está en contra de la disciplina escolar o porque interrumpen las clases.

Socialización en la calle , en el barrio o en la comunidad rural donde tienen peso las relaciones vecinales y su contexto y no, por el contrario, en un ambiente familiar cerrado basado en unidades aisladas

Uno de los elementos importantes para acercarnos a la realidad de nuestros estudiantes, sobre todo los de centros educativos públicos, es el entender que los mismos se socializan en una estructura social mucho más compleja y amplia que la unidad familiar cerrada que manejamos como supuesto paradigma principal de lo que es la familia. Las estructuras familiares desde donde se socializan niños y niñas se caracterizan por ser familias extensas con relaciones sociales, normas y pautas culturales de continuo flujo entre el barrio y la familia, donde vecinos y vecinas y demás familiares que viven en el barrio tienen un peso muy fuerte en el proceso de socialización.

Características de las Relaciones entre Educadores-Estudiantes

Las relaciones entre educadores y estudiantes tienen un contenido principal: la disciplina. La disciplina se convierte en el medio y en el fin de la praxis educativa. La disciplina a su vez marca unas relaciones autoritarias y violentas entre estudiantes-.-educadores.

La disciplina tiene contenidos y formas diversas en los distintos centros estudiados, como son:

Disciplina asociada al silencio, ausencia de movimiento, desplazamiento e interacción de los estudiantes en el aula. Mientras más silencio hay en un aula mejor es la disciplina y mejores condiciones para el aprendizaje, según el imaginario de educadores(as) y de estudiantes. Estos últimos legitiman la disciplina aunque se resisten a ella (presencia de una dualidad en su manejo del deber ser de su quehacer y de su práctica).

La disciplina debe ejercerse como mecanismo de coerción a la imagen corporal de los estudiantes. Para educadores y directores, los estudiantes deben manejarse con una imagen corporal (vestimenta, corte de pelo, zapatos) apegada a normas culturales sobre el "muchacho de buena conducta" alejado de los estereotipos del "delincuente". Igualmente a las niñas se le reprime toda forma de vestimenta que implique "destape sexual" (faldas cortas, blusas escotadas, pantalones apretados,…..) .Estos estereotipos entran en contradicción con la cultura juvenil predominante y sus distintas formas de expresión, así como con la cultura popular.[4]

> La disciplina se ejerce evitando por todos los medios la interacción y el intercambio entre estudiantes. Entrando en contradicción total con las principales motivaciones y expectativas de los estudiantes en la escuela, constituidos por su socialización con niños y niñas de su entorno, los profesores están continuamente rompiendo esas relaciones y esa interacción evitando el contacto permanente. Además, le dan prioridad al silencio y a la relación vertical entre ellos y los estudiantes, evitando así ante que el aprendizaje grupal potencie las relaciones entre los estudiantes.

Contenido Violento de las Relaciones entre Educadores-Estudiantes

La priorización de la disciplina como eje principal de las relaciones entre educadores y estudiantes marca unas relaciones cargadas de violencia. Aquí las medidas de coerción y garantía de una buena disciplina se acompañan de maltrato corporal y verbal a los estudiantes.

La violencia está presente en las escuelas de manera cotidiana; tanto en las relaciones educadores-estudiantes, estudiantes-estudiantes, como las se dan entre conserje-estudiantes. Los estudiantes legitiman la violencia como necesaria para que los niños y niñas aprendan a "portarse bien". La identificación de la violencia fue posible desde este punto departida. Al cuestionársele a niños y niñas sobre lo que sucede cuando se portan bien o cuando se portan mal en el aula, estos mencionaron los distintos métodos que se emplean. Observamos directamente, además, escenas de violencia en las evaluaciones cotidianas que hicimos en las escuelas estudiadas.

4 Plantearse que no lleven botones sueltos, limpieza , zapatos de un color, medias, etc… es desconocer la precariedad existente en los estratos sociales de esta población estudiantil.

La violencia en la escuela está legitimada. Contribuyen a esta legitimación la dirección de la escuela, los profesores, los padres y madres y los propios estudiantes, y la canalizan a través del énfasis puesto en el control de la conducta, en el dominio del comportamiento y en una concepción de la disciplina como control, dominio e imposición desde fuera del sujeto-alumno, visto como que debe ser sumiso ante el mandato del adulto. Estos contenidos modelan un contexto permisivo a la cultura de la violencia.

Las formas de violencia observadas y/o descritas por estudiantes en las escuelas estudiadas son las siguientes, a saber:

- Amenazas verbales.
- Castigos, siendo el más frecuente el hincar al estudiante en el aula o en la dirección .
- Golpes físicos. Los estudiantes señalan que "la profesora se ha cogido conmigo, me hala las orejas o me pellizca fuerte". "Cuando los niños se portan mal la profesora coge la regla y le da un reglazo fuerte, para que se callen y dejen dar la clase".[5]
- Uso de mecanismos de chantaje
- Palabras insultantes y denigrantes.

Relaciones entre Padres/Madres y Directores/Educadores

Las relaciones entre padres/madres y el centro educativo están permeadas más por ser "apoyo" físico y operativo de las necesidades de la escuela que por ser "parte de" o co-gestión[6] de la misma.

Estas relaciones están marcadas por tensiones, conflictos y grandes diferencias entre las expectativas de los docentes con lo que debe ser el rol de los padres y las madres y lo que entienden ellos que es su rol.

Algunos de los rasgos que marcan las relaciones entre padres/madres y el centro, encontrados en los estudios de referencia, son:

Relaciones coyunturales. Los padres/madres tienen una relación con la escuela en momentos coyunturales, normalmente cuando se presenta un problema con su hijo o hija, o cuando la escuela demanda de ellos algún tipo de apoyo. No hay mecanismos de relación continua y permanente entre padres/madres y escuela , a pesar de la presencia de asociaciones de padres y madres. Estas se convierten en un mecanismo de relación continua entre la directiva de la asociación (5-7 padres/madres, muchos de ellos líderes y padres no-actuales) y el centro, sin involucrar al resto.

Conflictos en las relaciones entre padres/madres y educadores. Entre padres/madres y educadores hay diversas situaciones de conflictos y tensión marcadas por elementos como:

- Diferencias en la concepción del aprendizaje de los estudiantes;
- Diferencias en las percepciones sobre el ritmo de aprendizaje;

- Diferencias entre lo que se entiende debe ser el rol del padre en el seguimiento al aprendizaje de niños y niñas por parte de maestros y maestras y el que entienden padres y madres.

- Desconocimiento de los educadores de la realidad cultural y del perfil del padre y de la madre de sus estudiantes. Muchos niños y niñas tienen padres y madres iletrados o con poca formación académica y los educadores esperan de estos padres y madres un seguimiento y apoyo en las tareas y en el proceso educativo de sus hijos. Desconocimiento por parte de los educadores de la estructura familiar de los estudiantes.

- Conflictos entre directivos de asociaciones de padres/madres y educadores. Encontramos fuertes conflictos también entre educadores y directivos de asociaciones de padres, algunos de los cuales tenían concesiones y arreglos ocultos con directores de centro para "pasar" sus hijos o llevarlos a cursos que, según profesores, no le correspondían, entre otros arreglos.

La Participación de padres y madres en la escuela está marcada por su apoyo y colaboración en las necesidades de la infraestructura física de la escuela

La participación de padres y madres en los centros educativos se entienden en función de su apoyo al mantenimiento, reparación o construcción de la planta física de la escuela. Las asociaciones de padres y madres centran su praxis en estas actividades y las que son incentivadas desde la dirección de la escuela es para trabajar en esa única dirección. Padres y madres no participan ni entienden que tienen que participar en decisiones relacionadas con la praxis educativa de sus hijos, además de que no participan, en general, en los procesos de toma de decisiones.

Este elemento está relacionado con una percepción de la escuela o centro educativo, en la cultura popular, como el espacio físico. La importancia de

5 Estos maltratos son contados por niños y niñas en grupos focales en las escuelas analizadas en el estudio "cambia la escuela? ,op.cit.

6 Hacemos referencia a estos conceptos a modo de contraste por su referencia en los planteamientos de la reforma con relación a la participación de padres y madres.

tener una escuela es para que exista físicamente y sus hijos asistan. Además de que muchas escuelas, sobre todo en las comunidades rurales, cumplen múltiples funciones en la comunidad, realizándose en ellas diversos tipos de actividades.

Posibles Conclusiones

El análisis de las relaciones que se dan entre actores que participan en el escenario aula-escuela, nos presenta la gran distancia que existe entre los planteamientos que hace la reforma educativa cuando establece el concepto de actor-sujeto y la praxis en sí.

La posibilidad de que se produzcan cambios en las relaciones entre los actores supondría rupturas sociales y culturales que atraviesen las relaciones de poder-autoridad.

Estas rupturas implicarían un cambio que afectaría notablemente el tejido social que sustenta el centro educativo y que no ha sido suficientemente estudiado. Las complicidades y los supuestos tienen mucho peso en las relaciones entre los actores y por tanto son difícilmente identificable al menos que sean estudiadas con más profundidad.

Me parece que nos hemos abocado a intervenir en la escuela sin conocer su tejido social, su contexto, y las relaciones que la sostienen. Estudiantes, profesores, directores y padres/madres son actores que crean y recrean relaciones violentas, intercambio, favores y ambigüedades difícilmente explicitadas pero que son grandes barreras a cambios que afecten estas estructuras y pongan en crisis sus roles y posiciones dentro de ella.

Las reformas educativas en nuestro país en los próximos años supondrán partir del análisis de esta realidad y revisar sus propios paradigmas a partir de ella, de modo que no impongamos un modelo de escuela que termine manejándose adaptada al discurso, con una práctica dual y ambigua.

Reflexiones Sobre el Plan Decenal de Educación, 10 Años Después

Rafael Toribio[1]

Un Proyecto de Estado surgido desde la Sociedad Civil

Para inicio de la década de los 90, la educación nacional estaba al borde del colapso: todos los indicadores así lo manifestaban; el deterioro fue tal que las Escuelas de Pedagogía fueron casi todas cerradas en las universidades por falta de candidatos a querer estudiar para el magisterio. Algunas las mantuvieron abiertas con una población decreciente, aunque el costo de la matrícula fuera altamente subsidiado. Nadie quería estudiar para ser maestro o maestra.

Los que habían sido formados como maestros abandonaban las aulas para ocuparse de otros menesteres con mayor remuneración y valoración social. La situación podía resumirse en este hecho: el Conserje del centro educativo podía estar recibiendo una remuneración mensual mayor que la del maestro.

A la baja remuneración del Maestro se unía la escasa inversión del gobierno, el déficit en aulas y mobiliario, la inexistencia de material didáctico, y todo un cúmulo de deficiencias y limitaciones, que sumían a la educación nacional en un profundo letargo.

Y todo esto sucedía cuando ya la globalización era un hecho, así como la apertura de los mercados y la competitividad internacional.

Era evidente que para el gobierno de entonces la educación no era una, realmente, prioridad nacional.

Lo que terminó siendo el Plan Decenal de Educación tiene su antecedente en el Plan Educativo, espacio de reflexión educativa coauspiciado por la Fundación Friederich Evert, la Asociación de Industriales de Herrera y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Durante un año, después de haber determinado de manera colectiva cuales eran los principales problemas de la educación nacional, un grupo de expertos nacionales expusieron los contenidos de esos problemas y las alternativas de solución, frente a un público de personas interesadas en el tema que, mes a mes, participaba de manera activa. Al cabo de ese año fue posible elaborar, de forma consensuada, un decálogo contentivo de los problemas fundamentales de la educación dominicana, con algunas propuestas de soluciones.

1 Rector del Instituto Tecnológico de Santo Domingo - INTEC

Después de asistir a la Conferencia Mundial de Jontiem, los miembros de la delegación que asistieron, pertenecientes al sector público y al privado, concluyeron que debía elaborarse un plan de desarrollo educativo para hacer frente a los grandes males de la educación nacional. En la elaboración de ese plan jugó un papel estelar EDUCA, que se erigió en sostén económico de los primeros trabajos y eficiente grupo de presión en búsqueda de recursos adicionales. Al final, con la asistencia de Agencias de Cooperación internacional, la simple tolerancia y escaso apoyo del gobierno, se formula el Plan Decenal de Educación, que terminó siendo el plan de desarrollo educativo del Estado Dominicano.

Una Primera Gran Concertación

Al inicio de la década de los 90, República Dominicana se encontraba en una profunda crisis política, social y económica. Retornado al poder en 1986, el Dr. Balaguer vuelve a instaurar su modelo económico, desconociendo los cambios producidos a nivel de la economía mundial y las medidas de ajustes que el anterior gobierno había puesto en ejecución. De repente el país tenía una deuda externa que pagar, sin recursos suficientes para hacerlo, los capitales internacionales preferían otros mercados, el precio del petróleo había aumentado, produciéndose en el país un desabastecimiento, empezando por los combustibles. A esta situación hay que agregar que el triunfo de Balaguer en las elecciones de 1990 fue cuestionado, aduciéndose que se realizó un fraude electoral. Había en el país una situación de inestabilidad y de enfrentamientos que abarcaba a la oposición y al gobierno y también ocurrían en otros ámbitos de la sociedad. En el sector educativo existía un fuerte enfrentamiento entre la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) y la Secretaría de Educación por las demandas del gremio de un aumento salarial y mejores condiciones para desempeñar su función docente. Inestabilidad, enfrentamientos, desesperanza generalizada, esa era la situación cuando se inicia el Plan Decenal de Educación, estando, además, la educación nacional en uno de sus peores momentos.

Pese a ello, el Plan Decenal de Educación fue capaz de reunir a representantes de distintos grupos sociales, políticos y económicos en la tarea de elaborar, de manera conjunta, un plan de desarrollo educativo. La convocatoria para involucrarse en la elaboración del Plan fue amplia y plural, apelando al experticio y al compromiso de cada uno por una educación de calidad para todos, desterrando toda consideración de preferencia o ubicación política.

Al final, se logró lo que se ha denominado la primera gran concentración nacional porque en la elaboración del Plan Decenal participó toda la sociedad; todo el que tenía algo que decir en relación a lo que debía ser el plan de desarrollo educativo del país fue invitado y tuvo oportunidad de hacerlo. Esto fue posible porque se privilegió lo que nos unía y no lo que nos separaba.

La Importancia del Proceso

A mi juicio, una de las mayores enseñanzas del Plan Decenal de Educación fue la importancia de la metodología que se adoptó para su elaboración. Pienso que el Plan pudo concluirse, ponerse en ejecución, hoy evaluarlo y recibir una respuesta positiva cuando se nos convoca al lanzamiento de un nuevo plan de desarrollo educativo, porque la metodología que se adoptó para su elaboración supuso una convocatoria amplia y plural que significó el involucramiento, como actores, de distintos sectores sociales, políticos y económicos. Esta metodología permitió, no sólo valiosos aportes que pasaron a formar parte del contenido del plan, sino también la apropiación del plan por parte de esos sectores, que, haciéndolo suyo, lo defendieron.

Mediante cinco tipos distintos de consultas los diferentes sectores sociales pudieron hacer conocer sus pareceres, no sólo en la determinación de los problemas, sino también en las posibles alternativas de solución. Una consulta fue dirigida a los empleados de la Secretaría de Educación (Consulta Interna); otra, recabó las opiniones de instituciones y personas reconocidas nacionalmente y que habían hecho aportes significativos en la problemática educativa (Consulta Institucional). La Asociación Dominicana de Profesores tuvo bajo su responsabilidad realizar la Consulta Municipal. A través de la consulta a los sectores más significativos en cada municipio del país, pudimos conocer sus pareceres. Mediante la Consulta Abierta, cualquier persona interesada podía hacer llegar sus opiniones a la Comisión Redactora; para ello se hizo una promoción en ese sentido en los medios de comunicación. Finalmente, una comisión de técnicos organizaba los resultados de todas las demás consultas y, ésta, fue denominada la Consulta Nacional. Todas las consultas se realizaron en base a una matriz común que recogía las opiniones en relación a los distintos componentes del Plan, tanto respecto al diagnóstico como a las propuestas de soluciones.

Estas consultas, además de recabar las opiniones de los distintos sectores y personas, que fueron los insumos para la formulación de los contenidos del Plan, lograron también que la educación como tal pasara a ser un tema de la agenda del país, colocándola, desde entonces, como una prioridad nacional. Por eso, tan importante o más que la documentación en que se contiene, el Plan Decenal de Educación fue, ante todo, un proceso de consulta y participación.

Marchitado en la Ejecución

Elaborado de forma participativa, el Plan Decenal de Educación tiene que ponerse en ejecución, correspondiéndole a la Secretaría de Estado de Educación asumir esta responsabilidad en tanto que órgano especializado del Estado para los asuntos educativos. Y la ejecución suponía necesariamente algún grado de burocratización, aunque el propio Plan fue diseñado de manera que en su ejecución se mantuviera un cierto nivel de participación de los sectores que habían intervenido en su elaboración. Para ello se establecieron mecanismos que institucionalizaban esa participación. Sin embargo, sólo en un primer momento se mantuvo la apertura a la participación. La cotidianidad, los problemas a resolver, la necesidad de dar cumplimiento a lo aprobado, tal vez, comenzaron a hacer cada vez más difícil el funcionamiento de los mecanismos de participación. Además, la sucesión de distintos titulares en el ministerio no siempre aseguró la aceptación del principio de la participación en la ejecución. Antes de que el Plan arribara a sus cinco años los mecanismos de participación habían prácticamente desaparecidos.

Un fenómeno interesante que ocurrió, pero también muy aleccionador, fue que una parte considerable de las personas que habían conducido el proceso de la formulación del Plan, terminaron como técnicos del Ministro en la ejecución. Algunas de estas personas eran las llamadas a desempeñar funciones de reflexión crítica desde el exterior a la Secretaría, así como de consulta y asesoría, formando parte de los mecanismos de participación. Ahora no lo podían hacer porque serían juez y parte a la vez.

Algunos llegaron a pensar que se trató de un proceso de cooptación, y no simplemente querer contar con calificados técnicos en la Secretaría de Educación, ejecutando el Plan. Lo cierto es que este hecho dificultó la reflexión crítica a la ejecución de Plan Decenal de Educación desde el exterior a la Secretaría, así como la colaboración desde posiciones externas a la conducción del proceso. Desaparecidos lo mecanismos de participación, y limitada la reflexión crítica desde el exterior, el Plan careció, en una buena parte de su ejecución, del seguimiento y retroalimentación externa. Esto terminó no siendo beneficioso para el Plan, pues se perdió la oportunidad de haberlo ido reorientando en su ejecución, según las limitaciones detectadas.

Muchos Propósitos y Algunos Pocos Factibles

Como se ha señalado, el nivel de deterioro del sistema educativo nacional era profundo y amplio al inicio de la década de los 90. El abandono de que fuera objeto por tantos años hacía que todo fuera necesario y que se establecieran objetivos motivadores y movilizadores que concitaran la unión de voluntades de distintos sectores sociales. Por otro lado, la metodología de su elaboración en base a la consulta y la participación, hizo que distintos grupos sociales presentaran sus expectativas como propuestas, muchas de las cuales pasaron a formar parte del contenido del Plan Decenal. Así las cosas, el Plan Decenal de Educación, pese al esfuerzo que se hizo para evitarlo, tuvo demasiadas prioridades, muchas de las cuales terminaron no siendo factibles porque desbordaban las posibilidades reales de ser ejecutadas. Otras podían lograrse a un costo tan alto que no era sensato acometerlas. Aquí radicó, a mi juicio, una de las mayores debilidades del Plan Decenal: fue demasiado ambicioso en relación a las disponibilidades de recursos humanos y económicos para que fuera ejecutado adecuadamente.

La transformación curricular requería un perfil del maestro que no existía, que había que formarlo; la formación del maestro era tan limitada, así como sus condiciones para incorporar nuevos conocimientos, que haría prácticamente imposible disponer, en el momento oportuno, del maestro que requería la transformación curricular. Por otro lado, la administración general del proceso requería una calidad en la gestión que estaba ausente en la Secretaría de Educación. Los gerentes para conducir adecuadamente el proceso no estaban en la Secretaría, pero el proceso había comenzado. Hay que recordar, además, que el Plan Decenal no fue, sino bastante tarde, un Plan del Estado Dominicano. Por eso el apoyo financiero fue siempre muy limitado, aún después de que fuera asumido como el Plan del Estado Dominicano para la reforma educativa.

Quizás el Plan Decenal de Educación respondió más a lo que se tenía que hacer que a lo que se podía hacer.

Sin los Maestros no es Posible la Reforma

Las experiencias de distintas reformas educativas nos confirman que su éxito, o fracaso, está asociado a la participación e involucramiento de los maestros en el proceso. Y así tiene que ser en razón de que son uno de sus actores principales, o el principal. Cuando los maestros están en contra de la reforma, nada se consigue; si están a favor, el éxito entonces puede lograrse; si sólo la apoyan a medias, sólo podrán lograrse algunas cosas y quizás no las más importantes. En la fase de la elaboración, el Plan Decenal de Educación contó con una amplia participación del magisterio, logrando el apoyo y el involucramiento de la Asociación Dominicana de Profesores-ADP, aunque existían sectores que lo veían con reticencias. Recuérdese que una de las consultas, la Municipal, fue conducida por el ADP. En la fase de ejecución vinieron los desencuentros y la necesidad de firmas de pactos frente a las demandas de los maestros, que eran cumplidos sólo parcialmente por el gobierno, dando lugar a nuevas demandas y a nuevos pactos con resultados parecidos.

Pese a todos los inconvenientes, en relación a la participación del magisterio organizado en la elaboración y ejecución del Plan Decenal de Educación, hay que resaltar un gran logro: que la ADP acogiera como uno de sus objetivos institucionales luchar por la calidad de la educación, junto a las reinvindicaciones de naturaleza gremial. Pero no sólo se necesitaba el apoyo y la participación de la organización de los maestros; para el éxito del Plan era esencial que el maestro en particular lo hiciera suyo y lo viera más como un instrumento para mejorar la calidad de la educación que, sólo, como la oportunidad de mejorar sus condiciones salariales. Me temo que en eso se obtuvo solamente, un relativo éxito; pienso que, incluso, los objetivos, acciones e incentivos a favor del maestro, terminaron siendo vistos como una forma de incrementar la remuneración y no como incentivos para lograr una educación de más calidad y pertinencia. Por ejemplo, con la participación en los programas de capacitación y entrenamiento, ¿qué se busca? ¿cumplir con un requisito para lograr un incentivo en la remuneración o, por el contrario, incorporar conocimientos, destrezas y habilidades para impartir una docencia de mayor calidad?

Las grandes formulaciones no aparecen en lo cotidiano

La elaboración y ejecución del Plan Decenal de Educación, así como la discusión, aprobación y ejecución de la Ley General de Educación, me conducen a otra reflexión. Se establecen objetivos, metas y estrategias; se hacen declaraciones que se asumen como principios esenciales y orientadores; se producen enconadas discusiones que terminan en transacciones acogidas por las partes, y después vemos como la ejecución no responde del todo a lo que se había declarado, establecido y asumido. Del dicho al hecho hay mucho trecho, dice sabiamente el refrán popular. Las declaraciones y lo aprobado se hacen realidad sólo en la medida en que los actores los asumen como propios y lo incorporan a la cotidianidad de su quehacer. Frecuentemente nos damos por satisfechos cuando se toman las decisiones, como la de aprobar el Plan, por ejemplo, creyendo que ésta acción significa su y ejecución, y ejecución adecuada, además. Frecuentemente, también, somos reacios a las evaluaciones que nos indican en qué medida estamos logrando lo aprobado. Y sin saber cómo va la ejecución no podremos hacer las reorientaciones oportunas para que lo aprobado sea una realidad en la ejecución.

Me pregunto ¿en qué medida el Plan Decenal de Educación fue realmente incorporado por los distintos actores en su quehacer cotidiano?

Algunas Recomendaciones

La Vicepresidenta de la República, y encargada de la Secretaría de Educación, ha hecho pública la decisión de formular y ejecutar un nuevo plan de desarrollo educativo. Es más, a ésta decisión han seguido acciones en esa dirección. Pues bien, en el inicio de este nuevo esfuerzo, me atreveré, en la parte final de mi exposición, a formular algunas consideraciones a forma de recomendaciones.

Debemos partir de "un estado de situación" que contenga una evaluación del Plan Decenal de Educación, señalando sus logros y deficiencias y, sobre todo, las "lecciones aprendidas" que su elaboración y ejecución nos puedan suministrar. Parte de ese "estado de situación" tiene que ser también la realidad presente de la sociedad dominicana y los desafíos principales de la educación en el Siglo XXI en el contexto universal, pero ubicándonos concretamente en América Latina.

Sería bueno reconfirmar la importancia de la educación, tanto para el desarrollo de los países como para el progreso de las personas, pero valorándola como el instrumento más eficaz de lucha contra la pobreza. En ese sentido transcribo a continuación parte de la introducción del Informe "Mañana es muy tarde", de la Comisión Centroamericana para la reforma educativa:

"La educación de calidad es el elemento que permite el desarrollo de las potencialidades del ser humano y lo transforma en un agente productivo, capaz de enriquecer y mejorar su entorno, así como de colaborar pacífica y responsablemente con los demás. La educación disminuye la mortalidad y las enfermedades, aumenta la adaptabilidad del hombre y le ayuda a tomar mejores decisiones. Sus efectos también se notan en el sistema democrático, cuya estabilidad es mayor con una población educativa.

Pocos consensos son tan sólidos al comienzo de este nuevo siglo como la convicción de que la educación es el elemento más determinante del desarrollo. El recursos humano -es decir, los conocimientos, habilidades y actitudes que poseen los habitantes de un determinado país- se ha vuelto cada vez más decisivo.

Ningún país ha logrado avances económicos significativos sin ampliar su cobertura educacional y mejorar sus escuelas.

Una buena educación es, además, un factor decisivo en la búsqueda de la equidad y en la erradicación de la pobreza. La falta de educación es la condena casi automática a la miseria. Una buena educación, en cambio, es la fórmula más eficiente para el incremento del bienestar y movilidad social".

Pienso que sería muy conveniente también tener presente las recomendaciones que hace el citado Informe, sobre a cuáles prioridades debieran orientarse los mayores esfuerzos y recursos en países donde hay múltiples necesidades educativas insatisfechas y escasos recursos para satisfacerlas. Veamos estas recomendaciones:

RECOMENDACIÓN NO. 1
Transferir a los padres de familia, a los docentes y a la comunidad una amplia cuota de responsabilidad en el manejo del sistema educativo y en la administración de la escuela.

RECOMENDACIÓN NO. 2
Aumentar la inversión pública en educación a un mínimo de 5% del PIB de cada país, destinando casi la totalidad de dicho aumento a la Educación Primaria y Secundaria.

RECOMENDACIÓN NO. 3
Renovar la profesión docente estableciendo incrementos salariales ligados al desempeño profesional, mejorando la calidad en la formación inicial y promoviendo la capacitación en servicio.

RECOMENDACIÓN NO. 4
Establecer estándares comunes y ampliamente consensuados, que orienten la labor educativa, así como también un sistema unificado de medición de su cumplimiento y amplia divulgación de sus resultados".

En adición a estas recomendaciones habría que lograr una mayor competencia gerencial en quienes conducen el proceso educativo desde la Secretaría de Educación, en sus distintos niveles. Si la educación es tan importante para el desarrollo de los pueblos y de las personas, esta es la empresa más importante del país y en ella debieran estar los mejores gerentes.

La importancia de las evaluaciones nos debiera hacer que le tuviéramos menos temor. Si no evaluamos no sabemos como ejecutamos, ni en qué medida estamos logrando los objetivos. Pero para que las evaluaciones sean insumos positivos para el desarrollo cualitativo del sistema educativo tiene que abarcar a estudiantes, profesores y funcionarios. Además, sus resultados, aunque respondan a una naturaleza diagnóstica de las evaluaciones, tienen que ser utilizados para mejorar el sistema y el desempeño de sus actores principales.

En razón de que, como lo indicamos anteriormente, la participación amplia y plural de distintos sectores de la sociedad civil fue determinante en lo que fue el Plan Decenal de Educación, un nuevo esfuerzo en ese sentido tiene que ser aprovechado para que se produzca un reencuentro con la sociedad civil. Debe ser convocada para que se integre nuevamente a un esfuerzo nacional por una educación de calidad para todos. Pero, además, de producir este reencuentro para propiciar la participación y el involucramiento en el nuevo plan de desarrollo educativo, deben establecerse, y mantenerse funcionando, mecanismos e instancias de participación. Recordemos que sólo en la medida que el plan sea asumido como suyo por distintos sectores el esfuerzo concluirá en el éxito.

La experiencia pasada nos indica también la conveniencia de que se institucionalicen espacios de reflexión que den seguimiento a la ejecución del plan, externos a la Secretaría de Educación, de composición plural, incluyendo a funcionarios de la propia Secretaría. En estos espacios convendría que las universidades y otras organizaciones dedicadas a la educación tuvieran una destacada participación. La reflexión crítica y propositiva es la mejor aliada para la ejecución exitosa de todo plan.

PALABRAS FINALES

Deseo terminar esta intervención haciendo lo que considero un acto de justicia. Hoy estamos iniciando un nuevo esfuerzo por el mejoramiento cualitativo de la educación nacional, y estamos partiendo del Plan Decenal de Educación, con sus deficiencias, pero también con sus importantes aportes. En ese gran esfuerzo nacional que fue el Plan Decenal de Educación una persona tuvo un rol protagónico. Me refiero al Dr. Lorenzo Guadamúz. No me atreveré a afirmar que sin él no hubiera habido Plan Decenal, pero sí que él fue determinante para que se realizara. Las condiciones hacían posible emprender esta aventura, pero se necesitaba un catalizador y Lorenzo Guadamúz desempeñó ese rol.

Como toda persona, tuvo sus fortalezas y sus debilidades; sin embargo, pienso que se ha hecho más hincapié en sus errores que en sus aciertos, en sus deficiencias más que en sus aportes. No hay que esperar a que una persona sea perfecta para reconocerle sus méritos.

Los aportes que hizo Lorenzo Guadamúz a la educación nacional, a través de su trabajo en el Plan Decenal, me ha motivado a hacerle, en esta ocasión, este reconocimiento público que, además de merecido, es también justo.

Parte III

Descentralización y Cambios en la Gestión Educativa en República Dominicana y América Latina

Notas Sobre la Descentralización Educativa en la Ley General de Educación de la República Dominicana

Ramón Flores[1]

Introducción

Al principio existía el maestro particular con su dos o tres alumnos. Después, la pequeña escuela privada. Entonces apareció la escuela pública municipal, la cual se vio fortalecida durante la intervención americana y predominó hasta pasado el 1930, cuando Pedro Henríquez Ureña comenzó a organizar el sistema educativo que se conoce hoy. Aquel sistema, que heredaría las deformaciones de la centralización autoritaria del régimen, perseguía expandir la eduación básica y crear una estructura de carácter nacional.

Sin embargo, muerto Trujillo, en lugar de atenuarse, el proceso de centralización se acentúo, no como necesidad de la escuela sino como una respuesta, entre muchas respuestas posibles, a los conflictos de carácter político que se daban dentro del subsistema de educación pública. Gradualmente, el sistema educativo fue cayendo en un estado de ingobernabilidad, en el cual todo el mundo cree tener un poder que realmente no tiene y diversos sectores pueden intentar hacer impunemente lo que mejor le convenga y, además, establecer objetivos que nadan tiene que ver con la escuela misma. De hecho, la escuela fue convertida en el pretexto no en la razón de ser del sistema.

Ahora hay que rescatar a la escuela. Y para ello hay que reorganizar todo el sistema. Y en la búsqueda de los lineamientos de esa reorganización, que se ha definido como descentralización, se ha organizado cualquier cantidad de eventos. Aquí se plantea que, después de docenas de reuniones en las que se discutieron experiencias internacionales y diferentes opciones de organización, se diseñó una estructura contenida hoy en la Ley General de Educación aprobada en 1997.

1 Ex-Rector del Instituto Tecnológico de Santo Domingo - INTEC. Representante Fundación Tecnológica

La Organización de un Servicio Público

Descentralizar es transferir poder desde el centro para colocarlo en la periferia. Por consiguiente, conviene comenzar el análisis por arriba, porque arriba es donde reside el poder que se desea descentralizar. Y allí es donde se toman las decisiones sobre la descentralización.

Para comenzar desde arriba es útil recordar que la organización moderna de un servicio público con múltiples unidades prestadoras, públicas o privadas, pasa por cuatro funciones básicas que pueden adquirir nombres diferentes de un servicio a otro. La función de política y normativa, la función de planificación, la función de fiscalización y control y la función de prestación del servicio, que es la razón de ser de las demás funciones.

En muchos servicios, como el de electricidad o telecomunicaciones, agua potable, las funciones se llevan a cabo a través de varias entidades jurídicamente independientes y la separación entre la función de prestación del servicio y las otras funciones está claramente establecida; sin embargo, como ocurre en muchos países del mundo, en el servicio educativo de la República Dominicana, la Secretaría de Estado de Educación realiza las funciones de elaboración de políticas y normas, de planificación, de fiscalización y control, y la prestación del servicio a más del 75% de la población estudiantil del nivel preuniversitario.

Y aquí viene la primera pregunta. ¿Cómo deben organizarse las funciones básicas en la SEE para sustentar el proceso de descentralización? La Ley General de Educación contesta muy claramente esa pregunta. Dentro del Título IV, sobre Gobierno del Sistema Educativo, aparece el Capítulo 1, referente a la organización de la SEE, en el cual se establecen las funciones básicas de la Secretaría de Estado de Educación y los organismos que habrán de desempeñar esas funciones básicas. Como en cualquier ministerio de la República Dominicana habrá una función de apoyo que será desempeñada por la Subsecretaría Administrativa; una función técnico-pedagógica, desempeñada por la Subsecretaría Docente y las direcciones adscritas; una función de planificación, desempeñada por el organismo de planificación que ahora ostenta la jerarquía de Subsecretaria; una función de supervisión, evaluación y control, que es la superintendencia del sistema, y cuyo organismo también ostenta la jerarquía de Subsecretaría.

Como en cualquier sistema educativo, la prestación del servicio, que es la razón de ser del sistema educativo, se da a través de la escuela pública y la escuela privada. Pero resulta que esas escuelas están organizadas en distritos escolares. Y los distritos escolares dependen de las Direcciones Regionales. Y entonces, las escuelas, los distritos escolares y las direcciones regionales son definidos por la Ley como los organismos ejecutivos de la SEE.

Pero resulta, que las Direcciones Regionales no dependen directamente del Despacho del Titular de Educación, ni del Subsecretario Técnico-Pedagógico, ni del Subsecretario de Planificación, ni del Subsecretario de Supervisión, Evaluación y Control, ni del Subsecretario Administrativo. Entonces, ¿de quién dependen? La Ley General de Educación establece, en su Artículo 116, que las Direcciones Regionales dependen de una Subsecretaría.

La Ley no dice cómo se denominará ese Subsecretario de Educación; sin embargo, y esta es una de las más importante innovaciones de la Ley, por primera vez en la historia reciente de la educación dominicana, quedan legalmente separadas las responsabilidades de la SEE en el campo de la prestación de servicio de sus otras funciones básicas y, al mimo tiempo, queda también definida la unidad de la sede directamente responsable de la escuela pública.

Así las cosas, y de conformidad con la ley, la Secretaría de Estado de Educación debería estar organizada en un Consejo Nacional de Educación; el Despacho del Secretario; una Subsecretaría Administrativa; una Subsecretaría Técnico-Pedagógico; una gran unidad o Subsecretaría de Planificación y una gran unidad o Subsecretaría de Supervisión, Evaluación y Control. Además, se contempla una Subsecretaría que todavía no tiene apellidos, que nunca se ha creado y que al parecer nadie quiere que se cree, pues, desde que se promulgó la Ley, en un país en donde alegra crear nuevos puestos, todo el mundo se ha sentido ofendido cuando se habla de una Subsecretaría responsable de la prestación del servicio educativo bajo la administración de la SEE.

Se supone que en la SEE pueden existir organismos de la jerarquía de subsecretarías para desempeñar funciones muy importantes que no corresponden a ninguna de las funciones anteriores, como es el caso de convenios y proyectos internacionales.

Ahora bien, a juzgar por la experiencia en otros servicios en los que las funciones están claramente separadas en diferentes instituciones, en el servicio educativo debe existir un tira y hala permanente entre los organismos de normativa, supervisión y previsión. Sólo que aquí esos diferendos son alimentados por los conflictos de poder y los choques de intereses propios de una entidad que puede trazar las pautas para todos y juzgarse a sí misma.

Para ayudar a manejar esos conflictos de intereses y de poder, la Ley crea la función de decisión superior y una función de conducción superior a cargo del Consejo Nacional de Educación y del Despacho del Titular, no para manejar el día a día sino para que actúen como guía y árbitro del sistema. Por ello, las funciones del Consejo y las funciones del titular son distintas a las de cualquier otro ministerio dominicano.

El Distrito Escolar como Pivote de la Descentralización

La segunda pregunta en un proceso de descentralización es ¿dónde colocar el punto pivotal del proceso?. La Ley General de Educación tiene una respuesta. En su Artículo 109, la Ley establece que la Dirección Regional es el brazo ejecutivo de la SEE, y, en su Artículo 113, señala que la Junta Distrital y la Dirección Distrital son los organismos descentralizados de gestión escolar, dependientes de la Dirección Regional.

De hecho, cuando se comparan las funciones y la composición de la Dirección y la Junta Regionales de Educación, las cuales aparecen en los Artículos 110, 111 y 112, con las funciones de la Dirección y la Junta Distritales de Educación, que son consignados en los Artículos que van del 114 al 117, puede entenderse claramente la diferencia entre ser el brazo ejecutivo de la SEE y ser el organismo descentralizado de la gestión escolar.

La Descentralización y la Reorganización de la Escuela

La escogencia del distrito como unidad de gestión descentralizada, y la especificidad que establece la ley en término de la Dirección y Junta de Centros, presupone el interés del legislador por asegurar que la descentralización a favor del distrito se convierta en una descentralización a favor de la escuela, que es, en última instancia, el objetivo del proceso; sin embargo, no hay manera de descentralizar la función de prestación del servicio en la escuela sin una reorganización de la administración de la escuela misma, con el objeto de clarificar los mandos y de constituir unidades operativas técnicamente capaces de un desempeño escolar eficiente y eficaz.

Por ejemplo, la existencia de múltiples escuelas en un mismo plantel, que es un mecanismo para crear puestos de dirección innecesarios, no permite la claridad de mando necesaria para asegurar la gestión descentralizada de una actividad educativa que se da en un plantel. Asimismo, la eliminación del núcleo escolar, sin haber creado una estructura administrativa alterna, dejaría a miles de pequeñas escuelas realizando una tarea educativa que resulta enormemente costosa y penosamente ineficaz. De hecho, todas esas escuelas independientes, en muchas de las cuales se dan solo tres días de clases, oficializan las desigualdades educativas al interior del propio sistema.

Consecuentemente, para que el proceso de descentralización llegue a la escuela y mejore su desempeño será necesario mejorar la gestión escolar. Por fortuna, hay muchos mecanismos que se podrían emplear para reducir el número de unidades de gestión de seis o siete mil a dos o tres mil, no constituyendo esto un problema técnico mayor, a partir del uso del

transporte y la integración de las pequeñas escuelas aisladas como aulas dispersas de escuelas mayores. Y dado que la ley establece parámetros para la integración de los distritos escolares, la reorganización de los distritos y de las unidades de gestión escolar podría ser manejado simultáneamente.

La Descentralización y el Financiamiento

La cuarta pregunta es, ¿cómo organizar el financiamiento en una gestión descentralizada del servicio educativo?

En este aspecto, la Ley es agua clara. En primer lugar, en el Titulo X relativo al financiamiento de la educación, se establece que el Estado asignará a la educación preuniversitaria una partida anual no menor del 4% del PBI estimado para el año y se crea el Fondo Nacional para el Fomento de la Educación, cuyas fuentes de financiamiento quedan establecidas. Con ello se pretende asegurar que el Estado aporte un presupuesto mínimo que asegure el funcionamiento razonable de uno de los sistemas educativos peor financiado del Hemisferio y, simultáneamente, permitir que la SEE pueda disponer del tiempo necesario para organizar cada año un presupuesto descentralizado.

En segundo lugar, a título de preparación, ya en la letra (g) del Artículo 116, la Ley da a la Junta Distrito de Educación las atribuciones para "aprobar el proyecto de presupuesto ordinario anual de gastos de su distrito y los presupuestos extraordinarios que sean necesarios para adaptar el primero a las nuevas necesidades y velar por el mantenimiento y revisión periódica de los controles internos y financieros, acorde con las disensiones vigentes". Y para que no haya ninguna duda, en la letra (l) del mismo Artículo establece como atribuciones de la Junta Distrital Escolar "administrar los recursos económicos de su jurisdicción"

En tercer lugar, a manera de cierre, la Ley, en su Artículo 118, establece que "Las Juntas Distritales de Educación serán dotadas de recursos propios, de ingresos provenientes del presupuesto nacional, subvenciones económicas provenientes de las municipalidades, de las instituciones autónomas y recursos de carácter especial. Las asignaciones del presupuesto nacional se harán por el programa de transferencia y serán asignados en función del número de alumnos del distrito. El Estado asignará sumas adicionales para compensar a los Distritos de menos recursos y de mayores problemas educativos."

Ello quiere decir que de aquel 4% del PBI asignado a la educación preuniversitaria, la Secretaría de Estado de Educación debe separar una pequeña partida para los gastos del nivel superior y para atender distritos y escuelas con necesidades especiales. Entonces, deberá asignar el grueso de ese 4% del PBI a los distritos escolares y según la población estudiantil de los mismos. Por vía de consecuencia, el presupuesto de cada escuela debe ser asignado también en término de su población estudiantil.

Mas aún, la Ley provee otras fuentes de financiamiento como el de los aportes de las Municipalidades, el Fondo para el Fomento a la Educación, etc. Pero todos ellos tienen una aplicación descentralizada. En el caso de los recursos provenientes del Fondo de Fomento, los mismos se orientan a apoyar proyectos especiales en los distritos escolares y las escuelas.

En el caso de los fondos municipales, los mismos se orientarían a los respectivos municipios. De hecho, con el objeto de dar claridad a la relación entre el distrito y el municipio, la Ley introduce algunas reglas muy especiales. Así, en el Artículo 114 se establece que "un distrito escolar tiene como ámbito jurisdiccional el territorio de un municipio, y podrá estar conformado por uno o varios de ellos, dependiendo de los factores relacionados con la densidad de estudiantes y centros educativos en el territorio de esos municipios"

La Descentralización y las Capacidades Gerenciales

La quinta pregunta sería ¿ tienen los distritos escolares y las escuelas las capacidades administrativas para enfrentar los retos de la descentralización?

Como una unidad de gestión, un distrito escolar tiene enormes responsabilidades en el apoyo académico de los centros bajo su cargo. Y ese apoyo requiere conocimientos especializados en ciencias, ciencias sociales, lengua española, tecnología, pedagogía, etc.

Pero el distrito escolar maneja en promedio seiscientas personas, sesenta millones de pesos anuales en sueldos y salarios y varios cientos de millones de pesos en infraestructura. Bajo cualquier estándar internacional eso es una mediana empresa. En países como la República Dominicana eso puede ser mucho más que una mediana empresa. Y, para manejar una mediana empresa cuya responsabilidad es proveer el servicio más complejo que haya conocido la humanidad, habrá que disponer de probadas capacidades administrativa.

Pero hay que tener cuidado y no dejarse impresionar por los argumentos de aquellos que postulan que, fuera de la sede, no hay ni la capacidad ni la honestidad para hacer las cosas bien. La SEE es, bajo cualquier estándar, la empresa más grande y compleja de la República Dominicana. Y aún cuando en su sede se habla más de dinero, de personal, de planta física que de cualquier otro tema, pues en la sede a muy pocas personas les interesa el tema de la educación, pocas veces en la sede ha existido el interés de organizar

una administración eficiente. El distrito escolar no dispone ahora de la capacidad administrativa que debió disponer para administrar los recursos que de alguna manera ya administra, porque la SEE tampoco dispone de la capacidad para administrar eficaz y eficientemente las funciones y los recursos que le asigna la Ley.

Para enfrentar el problema administrativo del sistema habrá que continuar enviando a mucha gente de la sede, de las regionales y de los distritos a estudiar pedagogía y matemáticas y física, lingüística etc. Pero también habrá que mandar mucha gente a la escuela de negocios.

Pero quizás lo más importante es que habrá que apoyarse en la Ley para que el clientelismo político no continúe arrasando, en cada nueva gestión, con cualquier esfuerzo de formación hecho en la gestión anterior. A juzgar por la experiencia de las últimas décadas, y según el partido político que esté en el poder, parecería que en cada Administración de la SEE, la colocación del correligionario político es un objetivo superior más importante que el acatamiento a la ley o el éxito mismo de la gestión.

Las Posibilidades

La última pregunta tiene que ver con la posibilidad técnica de aplicar el mandato de la Ley. En ese sentido la respuesta es muy simple.

1. El país dispone de la capacidad para formar los recursos humanos de conformidad las normas mínimas establecidas por el Consejo Nacional de Educación y la Secretaría de Estado de Educación. Si el personal que asiste a las universidades y a las escuelas normales no está bien formado es porque no se desea pisar los callos para hacer las cosas bien.

2. La SEE dispone de la capacidad técnica para establecer normas sumamente exigentes para el ingreso de nuevos profesores, técnicos, directores de escuelas y directores de distritos al sistema. Con esas normas se pueden crear listas de elegibles, dentro de las cuales las unidades regionales y distritales puedan realizar su concurso de personal. Si las normas no existen, no es porque el caos facilita a las autoridades y al sindicato el manejo político en la escogencia de personal.

3. En el sistema existe la capacidad y la tradición para definir textos y materiales didácticos, dentro de los cuales los distritos podrían hacer sus adquisiciones.

4. En el sistema existe suficiente experiencia de mantenimiento para definir los estándares de administración de planta física a ser seguidos por los distritos y sus escuelas.

5. En el sistema existe suficiente estadísticas y en el país hay suficiente capacidad para llevar a cabo una ejecución anual del presupuesto que permita a la Subsecretaría de Planificación preparar su presupuesto de acuerdo con el mandato de la Ley. De hecho, ese ejercicio anual obligara a mejorar la información estadística que lo sustenta.

6. En el sistema o en el país hay suficiente capacidad técnica para diseñar las normas de Administración financiera y para establecer los controles necesarios.

7. En el sistema existe suficiente capacidad para preparar los mecanismos de supervisión, evaluación y control externo a las unidades ejecutoras (la escuela, el distrito y la regional) que permitan determinar los niveles de cumplimiento de las metas y el respeto a las políticas y normas trazadas.

8. Y, sobre todo, en el país existe una Ley de la República que obliga a hacer esas cosas.

El Problema

La Ley cubre más aspectos de la descentralización que los presentados en estas notas. Lo que se trata de señalar aquí es que el país dispone de un marco jurídico apropiado para emprender un profundo proceso de descentralización y para enfrentar otros aspectos cruciales de la reforma que demanda el sistema educativo dominicano. Y aun cuando se puede estar de acuerdo o en desacuerdo con la Ley General de Educación, la misma constituye la referencia obligada para el análisis de los grande temas en la educación dominicana.

Justamente por la cultura de centralización que se da en el sector publico del país y por las experiencias de otros países, la Ley no propone un cambio radical en la estructura del sistema sino que intenta darle funcionalidad al mismo mediante una distribución distinta de las tareas del ministerio. La regional, los distritos escolares y las escuelas siguen siendo parte de un sistema centralizado, en donde los diferentes niveles asumen de manera formal funciones que ahora realizan de hecho o de derecho, sin asumir las responsabilidades por el desempeño de las mismas.

Ahora bien, hubiese sido ingenuo esperar una rápida y cómoda aplicación de una ley que implica una modificación de la estructura presupuestaria y

fiscal de la sociedad dominicana, una reorganización de la sede y una división del trabajo al interior de la SEEC; sobre todo, cuando este primer esfuerzo para dar una sustentación legal a la democratización de la educación dominicana debe enfrentar a todos aquellos poderes fácticos que, con sus prácticas atropellantes, amparadas en una cultura de centralización autoritaria, hace mucho tiempo que establecieron sus reales en la educación dominicana.

Justamente, por el reconocimiento de las dificultades a enfrentar, la Ley señala que "la descentralización de las funciones y servicios de la educación se establece como una estrategia progresiva y gradual del sistema educativo dominicano" y establece un riguroso calendario de ejecución.

Desde luego, se presuponía que el Estado habría de cumplir la Ley que el propio Estado se dio, y que para su implantación dedicaría el tiempo y la atención que la reorganización del sistema educativo merecía. Desgraciadamente, cuatro años y medio después de su promulgación y cumplido el calendario de implantación, el país discute sus grandes problemas educativos como si no existiese una ley que norma la acción. Esa falta de institucionalización no es solamente el mayor problema que enfrenta el desarrollo económico y social de la nación, sino la causa principal de la problemática educativa. Pues un sistema educativo en donde el Estado violenta su propia Ley esta llamado a vivir en bandolera.

Límites y Alcances del Proceso Descentralizador en el Sistema Educativo de la República Dominicana

Aziz Mahfoud Miguel[1]

La Descentralización Instrumento Racional de Gestión en Nuestra Época

Reflexiones en Torno a la Gobernalidad

En su forma más general, se puede decir que una democracia es gobernable cuando los gobernantes toman y ejecutan decisiones que, sin pretender cambiar el régimen político, son aceptadas por la ciudadanía, aunque ellas la perjudiquen. La democracia está consolidada y es gobernable cuando actores políticos que pierden en el ejercicio del juego democrático, aceptan ese resultado y siguen participando y apoyándolo.

La gobernabilidad de la democracia se apoya en el consenso básico de que, aún con sus limitaciones, es una forma de gobierno mejor que sus alternativas. Para que ese consenso perdure es necesario, en primer lugar, que los órganos decisorios *(los poderes del Estado*) y los actores políticos *(partidos políticos*), que participan directamente en el proceso de decisiones y formulación de políticas, sean vistos por la ciudadanía como sus legítimos representantes.

La existencia de una crisis de las instituciones de representación política lleva, inevitablemente, a la falta de gobernabilidad de la democracia representativa y al reemplazo, violento o indoloro, de ésta por regímenes autoritarios o por otros en los cuales las instituciones representativas dejan de jugar el papel político central.

En segundo lugar, la gobernabilidad de la democracia requiere la existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social. Esas demandas son variables en cuanto a contenido y a su intensidad en distintas sociedades y contextos históricos, pero no

1 Planificador de la Dirección Nacional de Descentralización de la SEE.

están nunca ausentes, y su insatisfacción por los gobiernos democráticos contribuye a quitarles legitimidad.

En tercer lugar, la gobernabilidad de la democracia depende en gran parte de la eficacia de las políticas públicas y la conducción política. La democracia se debilita y pierde gobernabilidad cuando la ciudadanía llega a la convicción de que ni el interés general ni sus intereses, aspiraciones y valores estarán protegidos sin cambios radicales en el sistema político y el régimen de gobierno.

La gobernabilidad de la democracia supone y se legitima en la aceptación y concreción práctica de valores morales que le sirven de sustento, tales como: tolerancia, la no violencia expresada en la resolución pacífica de los conflictos, la libertad de pensamiento, la igualdad y la solidaridad, integrados en una cultura cívica democrática.

La Educación y su Contribución a la Gobernabilidad Democrática

La educación está llamada a contribuir de distintas maneras a la gobernabilidad de la democracia. Desde luego, el acceso a la educación básica de calidad es una condición para la gobernabilidad de la democracia, y resolver los problemas de cobertura a ese nivel de educación, que aún sufren muchos de nuestros países, constituye la más alta prioridad. Hay también consenso en que, en cuanto formadora de los recursos humanos, condiciona en gran parte el éxito o fracaso de los países en sus esfuerzos por lograr el desarrollo.

Es de esperarse que juegue un papel central en la constitución y el reforzamiento de la ciudadanía. Asimismo, influye en las probabilidades de ascenso y promoción social de las familias y los individuos y afecta al grado de cohesión e integración sociocultural.

La escuela tiene tres instrumentos para contribuir a la gobernabilidad a través de la educación para la democracia y la ciudadanía, los cuales se sustentan en el principio fundamental de que los valores se aprenden en la práctica más que hablando de ellos. El primero es la relación pedagógica: la práctica de los valores democráticos requiere pasar de la educación frontal a la de autoestudio y aprendizaje cooperativo, en la cual hay que cumplir y poner reglas y es necesario cooperar y trabajar en grupo, deliberar, argumentar construir lo común con la diferencia. El segundo, son los premios y castigos de la escuela, entendiendo por ellos tanto los explícitos que están incorporados en las reglas de disciplina y calificación, como los implícitos de premios y castigos culturales: como los son valores que están subyacentes en la conducta de los docentes y en los textos de estudio, la valoración de las etnias, el color de la piel, el género etc.

El tercero, es el universo simbólico del contexto del aprendizaje. Si las escuelas y los mecanismos de supervisión reflejan un universo dominado por la sospecha y centrado en el control que tiende a crear en los estudiantes una moral para las relaciones entre ellos y otra en relación con los supervisores; o si, al contrario, proporciona espacios de encuentro entre jóvenes y niños, entre diversidades.

Para que el sistema educativo forme en valores, es necesario que el maestro no se limite a ser un transmisor fijo sino que recree valores junto con los alumnos. La pedagogía democrática supone un profesor animador que hace vivir la tolerancia y la solidaridad en la escuela. Esto implica un proceso de formación continua de nuestro profesorado, pero también una reivindicación del papel y la posición del profesor.

En la actualidad, la movilidad social ascendente, y en especial la movilidad hacia cargos de responsabilidad directiva, pareciera depender más de la calidad de la educación que de la cantidad de años de estudios. A pesar de los esfuerzos hechos por los gobiernos para disminuir las diferencias de calidad entre la educación pública y la privada, la evolución del sistema educativo formal no parece haber evolucionado hacia una mayor igualdad de oportunidades educativas.

Al contrario, la creación de diversos tipos de establecimientos que ofrecen servicios de muy desigual calidad a distintos grupos sociales en función de su capital educativo y su nivel de ingreso, responde a diversas demandas del nuevo mercado ocupacional creado a raíz de la mundialización de la economía. Esto ha creado mayores dificultades para la movilidad social de quienes provienen de hogares que no han podido financiar lo estudios de sus hijos.

La carrera por el éxito profesional y el logro de posiciones de mando en el sector privado y, menor grado, en posiciones de alta responsabilidad del sector publico, se corre por una pista de difícil acceso para quienes no tienen los medios económicos para adquirir las calificaciones necesarias.

La gobernabilidad de los sistemas educativos se refiere, dentro del marco democrático en que hoy se desenvuelve, a la capacidad para atender las demandas y las necesidades de educación tanto de la población escolar como de la sociedad, así como la aptitud para resolver los conflictos internos que se producen en su seno.

Desde la perspectiva de las demandas, la existencia de un doble requerimiento que hace énfasis, al mismo tiempo, en valores individuales y en valores colectivos o societarios: encontrar el equilibrio entre ambos tipos de valores es posiblemente el reto más difícil que tienen hoy los sistemas educativos. Desde el punto de vista de las necesidades, la segmentación de

la población, los índices de analfabetismo que aún persisten y el alto grado de pobreza que registran, todavía, hoy muchos países del área, refuerzan la necesidad inexcusable de los sistemas públicos de educación.

Finalmente, nadie niega hoy la presencia de los conflictos en los sistemas educativos; precisamente, de lo que se trata es de identificarlos, encauzarlos y resolverlos. Cuando la naturaleza de los conflictos es tal que los sistemas educativos se vuelven ingobernables, entonces el conflicto escolar suele desbordar sus fronteras intrínsecas y producir un conflicto externo que inevitablemente aparece sobre la mesa de los respectivos gobiernos, pudiendo desembocar, incluso, en un problema importante para la gobernabilidad democrática de los países.

Del mismo modo que la gobernabilidad democrática se apoya fundamentalmente en la legitimidad de la representación política, en la capacidad o eficiencia del sistema político para resolver los conflictos y en la participación de los diversos actores en el propio sistema, la gobernabilidad de los sistemas educativos aparece condicionada por la existencia o no, en su seno, y en que grado, de los principios de legitimidad, eficiencia y participación.

El consenso es un buen abono para la gobernabilidad de los sistemas educativos, entendiendo esto como el producto de tres factores: una coincidencia sobre aspectos nucleares o fundamentales de la organización de la educación, un talante negociador asentado en el respeto a la pluralidad, fuente y razón de la democracia moderna, y un procedimiento de toma de decisiones que cuenta con la participación de los sectores interesados o afectados.

El consenso incluye, pues, un interés y núcleo comunes, pero no excluye el disenso, que es el nervio central de la vida política democrática. Pero el disenso hace referencia siempre a cuestiones que, aun siendo importantes, sustantivas y considerables, no afectan a los aspectos básicos o capitales de la vida política determinados por el consenso.

La eficiencia como categoría política comprende también una administración capaz de poner en ejecución las políticas públicas de educación. Las reformas educativas promovidas en nuestros países no siempre han atendido suficientemente al factor administrativo. Ahora bien, no se trata de ampliar, sin más, las organizaciones administrativas ni de introducir técnicas sofisticadas pues, como se sabe, mayor complejidad administrativa no es sinónimo de eficiencia; lo que se busca es aportar una mayor racionalidad a las organizaciones evitando las disfunciones orgánicas, la duplicidad de aparatos, la superposición de ámbitos de competencia y, en definitiva, el exceso de órganos estatales. Tampoco se trata de identificar la gestión de la educación con gestión empresarial, omitiendo la especificidad de las instituciones educativas y el lugar central que debe ocupar siempre el proceso escolar.

Muchos de los países del área están inmersos en procesos importantes de descentralización.

Conviene resaltar que la descentralización, sea administrativa o política, o reúna ambas características, a la vez refuerza la gobernabilidad de los sistemas educativos desde el punto de vista de la eficiencia; no sólo porque descongestiona las secretarías de educación, agobiadas por innumerables problemas, permitiéndoles atender las cuestiones verdaderamente importantes que afectan a la generalidad de la nación, sino también por que facilita la gestión de los asuntos al entregarlos a unos poderes locales que, por su proximidad, puede conocerlos y resolverlos mejor y con más prontitud.

La participación social es el tercer elemento que forma parte de la gobernabilidad de los sistemas educativos. La participación social es el medio que puede llenar la brecha, siempre existente, entre las clases políticas, las élites directoras y la ciudadanía: los ciudadanos no sólo deben ser convocados a las urnas cada cierto tiempo, sino que también deben ser invitados a participar en los asuntos que les afectan directamente. Tal es el caso de la educación.

Es necesario diseñar o fortalecer modalidades que permitan la participación de la comunidad en la gestión y el desarrollo o implementación de proyectos institucionales de las escuelas.

La descentralización no se agota en transferir el poder de decisión a los poderes públicos que dependen del Estado. En educación, la descentralización no se puede detener en los umbrales del aula si queremos que efectivamente los profesores, las familias y los alumnos participen activamente en el proceso educativo. Para ello, es preciso descentralizar la gestión de la misma escuela y descentralizar el currículo; esto es, hay que devolver a la escuela la autonomía que alguna vez tuvo y dar participación a la comunidad escolar en la elaboración del proyecto educativo de la propia institución.

La autonomía de la escuela debe ser administrativa, económica y pedagógica, dentro de los límites generales impuestos por el Estado. La autonomía de gestión implica robustecer la organización escolar, dotarla de medios y reforzar el papel del director del centro docente.

La autonomía económica significa agilidad de los procesos administrativos y capacidad de maniobra, pero también responsabilidad por la gestión de los recursos públicos, es decir, rendición de cuentas.

La autonomía pedagógica del centro docente supone la descentralización del currículo, esto es, la formación de un currículo básico nacional que pueda ser adaptado a las necesidades de la escuela mediante la formación del proyecto educativo institucional de cada centro docente.

La participación social en la escuela implica la incorporación activa de la familia al control democrático del centro docente, lo que lleva consigo un cambio de roles, tanto en los padres como en los profesores, cambio que no estará exento de tensiones y conflictos. Igual sucederá con la participación de alumnos. Es preciso, por tanto, que al mismo tiempo que se crean estructuras que facilitan la participación de alumnos, padres y profesores en la gestión de las escuelas, se delimiten también los fines y los contenidos de la participación.

La participación social de la comunidad escolar apunta, asimismo, a las políticas educativas. Ello se facilita, mediante estructuras organizativas que en la escuela integran a alumnos, padres y profesores, tanto en la gestión democrática del centro docente como en el desarrollo de los proyectos educativos de cada escuela, aunando así los términos descentralización y participación.

Pero la participación social de la comunidad escolar no se detiene en el ámbito del centro docente sino que debe extenderse a todos los ámbitos territoriales en que se manifiestan los poderes del Estado. En ambos casos resulta necesario que la participación sea positiva, efectiva y de calidad. En estas tareas la secretaria de educación tiene un papel insoslayable de impulso, dirección y animación.

Los poderes del Estado tienen, en un régimen democrático, una misión inexcusable. No es sólo que le corresponda establecer el marco legal por el que se debe canalizar la participación social en la educación, sino que la gobernabilidad democrática y la gobernabilidad de los sistemas educativos demandan de los Poderes del Estado políticas de fomento y de estímulo de la participación social en el ancho mundo de la educación. La falta de participación social, en una etapa de importantes reformas educativas, no sólo supone un déficit democrático porque no intervienen los diversos actores en algo que les afecta en grado sumo, sino que puede poner en peligro la viabilidad de las reformas y, consecuentemente, la gobernabilidad de los sistemas educativos.

La descentralización del gobierno local como promotor del desarrollo sostenible, es una alternativa hacia la humanización, participación y democratización del Estado. De esa forma estaría involucrada la comunidad que valora el esfuerzo de un pacto social de todas las fuerzas vivas con miras a alcanzar un crecimiento y desarrollo con equidad.

El proceso de descentralización de los gobiernos locales es un mecanismo propio de la participación democrática que aspira a modernizar el Estado y depende en primera instancia del grado de voluntad política del gobierno central en traspasar a los municipios, la administración, custodia y autonomía de algunos bienes, cuyos servicios se prestan en su jurisdicción.

Hay que señalar que esta transferencia exigiría a los municipios un mayor grado de responsabilidad, eficiencia y transparencia en todas sus acciones; la descentralización tiene generalmente un carácter político, por lo que decimos que la descentralización municipal es cuestión de libertad y derecho; así como una estrategia de cambio que fortaleciendo el gobierno local contribuye a enraizar la democracia y el desarrollo local sostenible en todo el país. El tema de la descentralización política y administrativa es de importancia creciente. Alude en lo fundamental al concepto de poder.

Además de su expresión doctrinaria y filosófica, la descentralización es un sistema de relaciones que da vida y contenido al poder. En efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. Reconoce que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder.

La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma.

La distribución del poder implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor. La descentralización se enlaza a la vez con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero recibe contra influencias que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible.

Por su tendencia, favorece a los gobiernos locales, ya que son el ¨ medio a través del cual el pueblo procura los servicios por si mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por si mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales.

La descentralización de la educación básica y de la atención primaria de salud son los ejes de las reformas de política social que se están realizando en América Latina, con el fin de mejorar la eficiencia de la provisión de los servicios y de fortalecer, al mismo tiempo, los procesos de democratización

en marcha en la región. La descentralización fomenta una nueva distribución de funciones y atribuciones entre los actores institucionales, de carácter territorial y preexistente, que supone modificaciones profundas en el ámbito político-institucional, financiero, y de la participación comunitaria, entre otros.

Desde los años ochenta, pero en particular durante la década actual, la descentralización ha pasado a ocupar un papel central en las políticas públicas de América Latina. Dos razones explican este hecho: La primera es de orden político: ésta es vista como una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos y hace parte, de esta manera, de los esfuerzos de democratización en marcha; la posibilidad de promover una efectiva participación ciudadana a nivel local es, desde el punto de vista político, uno de los argumentos que justifican un traspaso de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales. La segunda es de carácter económico: dentro de los procesos de reestructuración del Estado, la descentralización aparece como una forma de incrementar la eficiencia en la provisión de servicios del Estado, especialmente de servicios sociales en cuya prestación no existen economías de escala importantes. La mayor flexibilidad de la gestión y el mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población a nivel local refuerzan los argumentos a favor de la eficiencia de la prestación descentralizada de servicios.

La descentralización significa comprometer al país con un proyecto de transformación global, gradual, progresivo y dirigido al fortalecimiento de las autonomías regionales, de los poderes locales y la participación ciudadana. Es una estrategia hacia la modernidad que reconoce las desigualdades territoriales y está dirigida al autoimpulso del desarrollo, porque a la descentralización del poder público se suma la correspondiente a las inversiones y la incorporación de la sociedad civil. La descentralización es un proceso político que sólo se consigue como consecuencia de la democratización de los países, de las conquistas que sólo se pueden dar cuando hay una cultura democrática que permita a las fuerzas descentralizadoras ganar terreno a las centralistas. "*No se plantea en las autocracias, no hay autocracia con descentralización; se trata de un fenómeno democrático y es un producto de la democratización de los países, es propia de las democracias consolidadas*".

El dilema es acercar el poder al ciudadano y ello exige reconocer relaciones de fuerzas entre cuerpos vivos, organismos sociales identificables en presencia y permanente evolución, entre el poder central y la provincia, entre los distintos cuerpos de la provincia.

Exige reconocer la existencia de cuerpos con entidad socio-territorial para que, en tanto que interlocutores con el poder nacional y promotores del desarrollo, sean capaces de municipalizar los mecanismos impulsores del desarrollo y avanzar en una auténtica descentralización.

Descentralización y Autonomía

En varios países se entendió que descentralizar la educación era pasarla a manos municipales. Algunos que realizaron esta experiencia empeoraron sus resultados. Otros piensan en privatizar, pero, escuela privada, modernización y desarrollo no siempre van de la mano. No se debe olvidar que el objetivo es la autonomía de la institución escolar.

El objetivo de todas las transformaciones iniciadas es el mejoramiento de la calidad de enseñanza. Por ello, la autonomía de la institución escolar es el punto de llegada y no la de partida. Autonomía es mayor capacidad y responsabilidad para que cada establecimiento decida sobre lo que conviene hacer y gestione mejor los recursos que se le asignan; y cuando se habla de recursos, no sólo se hace referencia a los económicos; importan más los pedagógicos.

El nuevo sistema educativo tiene que basarse en escuelas de alta calidad. ¿Qué quiere decir esto?. Escuelas que puedan resolver los problemas educativos de la comunidad que atienden generando respuestas adecuadas, flexibles y creativas.

Es sabido que una organización que tiene totalmente centralizado el poder, es poderosa en su cúspide pero muy endeble en su base. Distribuir el poder, permitir la toma de decisiones en forma cada vez más autónoma, implica necesariamente dar información y crear redes de circulación de la información. Ampliar la autonomía de la escuela no quiere decir que cada cual hará lo que le parece, ni que cada cual debe manejarse con los recursos que pueda conseguir. Los procesos de descentralización han demostrado que también hay grandes riesgos si no se toman buenos recaudos. El riesgo principal de la descentralización es que aumenten las diferencias de calidad entre los que tienen y los que no tienen. Si por descentralización entendemos que cada escuela se apoye en los recursos que pueda lograr, es lógico pensar que las escuelas de las ciudades o de los barrios más acomodados, tendrán más recursos que las de las zonas marginales o rurales. El nuevo papel de las secretarías será, por un lado, señalar el rumbo y dar los marcos dentro de los cuales cada escuela encuentre sus propias respuestas. Por otro, garantizar que todas las escuelas cuenten con todos los recursos necesarios para llevar a cabo su tarea de enseñanza, hasta ocuparse de dar más a aquellas que tienen menos.

Hoy se sabe que la descentralización sólo es positiva si hay un centro fuerte profesionalmente y con recursos para compensar desigualdades.

La descentralización ha sufrido frecuentemente las presiones y obstáculos provenientes de la sede central, dando como resultado la desorganización del sistema; por consiguiente, en nombre de la participación, la

administración central ha sido capaz de restaurar el poder y control sobre las escuelas.

La autonomía ha generado algunas veces conflictos entre dos conceptos de la gestión: gestión por parte de la comunidad y gestión por parte del gobierno. Un ejemplo típico está dado por la gestión de las construcciones escolares por parte de la comunidad. En algunos países, las construcciones escolares se financian en su mayor parte mediante contribuciones de la comunidad local. ¿Quién debe decidir en última instancia sobre las normas y características de la futura escuela? ¿La comunidad está dispuesta a invertir en un proyecto que no permanecerá bajo su control?

Algunos estudios muestran que las condiciones económicas y sociales de los padres de familia tienen una gran influencia sobre el nivel y tipo de asistencia que brindan a la escuela; que aunque los padres de familia no siempre están disponibles para participar en la vida social de la escuela, ellos están dispuestos a contribuir financieramente con la escuela. En ese sentido, la experiencia de muchos países muestra que el camino "MÁS FACIL" para que los padres se integren en la vida de la escuela es conseguir que ellos participen financieramente.

Descentralizar la Educación no es Necesariamente Municipalizarla

La descentralización no implica necesariamente municipalización, anarquía o segmentación del sistema educativo. Por el contrario, esa segmentación era la característica de la situación anterior, que presentaba tantos sistemas educativos como provincias hay, cuya constante eran los resultados deficientes y la ausencia de equidad.

El nuevo modelo está basado en el concepto de unidad en la diversidad y en la filosofía de que la unidad nacional se preserva y potencia articulando las identidades provinciales que la constituyen.

El análisis de experiencias de municipalización desarrolladas en otros países, que dejaron las escuelas a cargo de organismos técnicamente, débiles produjeron consecuencias negativas al poco tiempo de iniciar estos procesos.

Es erróneo identificar la descentralización y el estímulo a la capacidad de gestión escolar, con la transferencia de servicios a los municipios. En América Latina, tanto Chile como Brasil, han empeorado sus resultados por haber seguido esta estrategia.

No hay modelos buenos o malos de descentralización, todos son resultado de los factores que inciden en la manera de organizar un sistema educativo. Parece empíricamente comprobado que la tradición y las formas de organización política son decisivas a la hora de determinar como se va a organizar la educación. Es imposible que en una organización férreamente centralizada florezcan formas auténticamente descentralizadas.

La experiencia de varios países que se adentraron en el camino de la descentralización enseña, que no se puede hablar de organizaciones centralizadas como modelos puros; existen diversos grados y tipos de descentralización.

La descentralización es fundamentalmente una opción política, bien porque se quiera ceder poder por parte del gobierno central, o bien porque se trate de medidas correctoras de la centralización (medidas de desconcentración o delegación).

A medida que la población y la educación se fueron extendiendo, la definición de hasta los menores aspectos se adopta en un órgano alejado de las necesidades y problemas del lugar de su implementación. Este es uno de los aspectos más negativo de la centralización.

La Descentralización Ofrece Posibilidades para una Mejor Educación en América Latina

La actual tendencia generalizada hacia la descentralización del gobierno en América Latina, ofrece grandes posibilidades para mejorar la calidad de la enseñanza escolar a nivel primario y secundario, pero solamente cuando está acompañada de un énfasis en mejorar la calidad de la educación, de acuerdo a un nuevo estudio del Banco Mundial. En el informe "Decentralization and Accountability in the Education Sector" (*descentralización y rendición de cuentas en el sector de la educación*), de D. Winkler, principal especialista de desarrollo humano del Banco para América Latina y el Caribe, se concluye que si bien la delegación de poderes en la educación desde el gobierno central a los gobiernos estatales y municipales ha incrementado - a veces - el acceso a las escuelas, hay poca evidencia de un mejoramiento en la calidad del rendimiento escolar.

Según el Sr. Winkler se ha solucionado el problema del acceso a la educación básica para la mayoría de los niños de América Latina, aunque "ahora existe un creciente consenso de que lo que debe mejorar es la calidad de la educación, especialmente en las escuelas públicas y sobre todo para niños pobres". Según se indica en el informe, la baja calidad de la educación básica en América Latina restringe la calidad de la educación superior y representa una amenaza a la capacidad de la región para competir económicamente con el resto del mundo.

La descentralización constituye una oportunidad para anticiparse a este peligro si se entrega a los directores de escuela y consejos escolares un mayor poder en la toma de decisiones, control sobre los recursos y responsabilidades por el rendimiento de las escuelas. Sin embargo, hasta ahora, la mayoría de las iniciativas para descentralizar la educación, realizadas en América Latina, han ido aumentando las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales en educación en lugar de en las escuelas. Además, los esfuerzos de descentralización de la educación en América Latina pocas veces se han preocupado de elevar la calidad de las escuelas.

En el informe se identifican dos tipos de descentralización de la educación, hacia niveles más bajos del gobierno y hacia escuelas individuales.

Se determinó que los casos del primer tipo estaban destinados principalmente aumentar la responsabilidad de las escuelas ante los gobiernos regionales y locales, mientras que los del segundo caso se centraban en cambiar el contenido de la educación y elevar su calidad.

El segundo tipo de descentralización contribuye en mayor medida a desarrollar las características de una escuela eficaz, las cuales son: maestros capacitados y comprometidos; enfoque en el aprendizaje y responsabilidad por los resultados, acompañados de incentivos para elevar la calidad.

Al establecer la responsabilidad por los resultados, se entregan los incentivos necesarios para un mejoramiento sostenido de la educación. La responsabilidad descentralizada estará acompañada de autoridad para adoptar decisiones pedagógicas y de asignación de recursos a nivel local.

También se propone que entre las escuelas y los organismos financieros se establezcan contratos por resultados, donde se especifiquen las metas de aprendizaje, que los estudiantes rindan pruebas normalizadas para medir su aprendizaje y que se pongan en práctica premios y sanciones relacionados con el rendimiento, entre ellos permiso para colegios cuyo rendimiento es sobresaliente y posible despidos de los directores de escuelas cuyo rendimiento se encuentra marcadamente por debajo de lo esperado.

Enfoques de la Descentralización en América Latina

Un análisis de las estrategias de descentralización en América Latina permite observar que no siempre éstos han sido los objetivos que prevalecieron en los procesos de transferencias.

En algunos procesos prevalece la lógica fiscal. Estas propuestas enfatizan la necesidad de ahorro público, de distribuir el gasto social oficial en los niveles provinciales y municipales, aumentar el aporte familiar, o de transferir a entidades comunitarias y privadas la conducción de la gestión educativa: con la descentralización de la administración y fomento a las escuelas comunitarias y privadas también se obtienen más recursos de las familias y otras fuentes locales con destino a la educación.

En otros procesos se privilegian concepciones tecnocráticas. En estos casos la descentralización es vista desde una lógica instrumental y tiene como objetivo principal controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. Se delega la capacidad de ejecutar, pero con base en criterios establecidos previamente por las autoridades centrales. La eliminación de las burocracias intermedias es uno de los objetivos principales.

Un tercer tipo de procesos enfatiza la lógica pedagógica. Son aquellos que conciben la descentralización como un mecanismo de mejora de la calidad.

Por último, es posible distinguir una lógica de inspiración democrático-participativa. El objetivo principal de esta concepción es otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias locales y regionales. La asunción de mayores cuotas de poder local permitiría comprometer a la comunidad para que asuma un mayor control sobre el proceso educativo. Al mismo tiempo, significa un proceso de aprendizaje para los actores y un ejercicio concreto de la cultura democrática y la participación ciudadana.

Los Nuevos Roles de Actores Involucrados

Todo proceso de descentralización exige la redistribución de las responsabilidades de los actores que intervienen. Para que las transferencias operen en un sentido democratizador es necesario que los actores desarrollen nuevas capacidades, hasta el momento ausentes o monopolizadas por otras instancias. Si se desea ser exhaustivo debemos plantear algunas tareas importantes.

En primer lugar, la capacidad de concertación. La necesidad de mantener la unidad del sistema educativo nacional implica la creación de ámbitos donde se acuerden las políticas nacionales que requerirán de adaptaciones particulares en cada una de las jurisdicciones. Estas políticas deben dejar de ser imposiciones del poder central frente a los gobiernos locales para transformarse en proyectos, planes y programas elaborados en forma compartida por las jurisdicciones.

También se requiere poder desarrollar una articulación permanente entre los actores de la comunidad educativa *(gremios docentes y no docentes, estudiantes, padres etc.*), para su integración activa en la implementación de las estrategias.

Este mismo tipo de articulación es necesario entre los miembros de la comunidad extraescolar (*empresarios, sindicatos, partidos políticos, ONG´s etc*.), con el objeto de conocer sus demandas hacia el sistema y comprometerlos activamente en la acción educativa.

La segunda de las capacidades a la que queremos hacer referencia es a la de INFORMACIÓN y EVALUACIÓN. En momentos de cambios rápidos como los actuales, se requiere un sistema de información e investigación que sustente las estrategias a proponer a las jurisdicciones con el objeto de mejorar la eficiencia y elevar la calidad del sistema.

Contar con un mecanismo eficaz de evaluación del rendimiento escolar y docente permitiría medir desempeños, incentivar su mejoramiento, asegurar el uso eficiente de los recursos y elaborar alternativas de atención focalizada en necesidades prioritarias.

Vinculada a la necesidad de generación de estrategias dirigidas a garantizar una efectiva igualdad de posibilidades está la necesidad imprescindible, de desarrollar la capacidad de COMPENSACIÓN. Esta tercera capacidad está vinculada al peligro de que las políticas descentralizadoras produzcan mayores niveles de desigualdad entre las diferentes jurisdicciones.

La diferencia que anteriormente hemos analizado, tanto a nivel regional como socio-económico, no podrá ser disminuida si se deja cada grupo a merced de sus propios recursos.

La conducción nacional debe recuperar la capacidad de INNOVACIÓN y TRANSFORMACIÓN PEDAGÓGICA. Al haberse liberado de la conducción de establecimientos, las secretarías de estado se encuentran en óptimas condiciones para focalizar su preocupación en recuperar el liderazgo técnico-pedagógico que le permita encabezar los procesos de innovación educativa en el país.

Alcances del Concepto de Descentralización Educativa

Descentralizar la educación significa aumentar la participación de los ciudadanos, a nivel local y disminuir la acción del Estado en la administración y gestión educativa.

En Brasil, Minas Gerais, transfirieron la autoridad administrativa a consejos escolares (personal de la Escuela, padres de familia y estudiantes de más de 16 de años), en Paraná, Brasil, se está transfiriendo la educación básica al gobierno municipal, y en Maringa se realiza un proceso de licitación entre diversas cooperativas privadas para la administración de las escuelas.

En Perú, se ha encargado a las asociaciones de padres de familias para que recauden fondos para cubrir una parte de los gastos del funcionamiento escolar. Estas asociaciones, por ley, reciben contribuciones obligatorias.

En las zonas rurales de México y El Salvador, se ha dado autoridad a los padres de familia para verificar la asistencia de los maestros, y se han creado asociaciones de padres de familia que administren escuelas locales, respectivamente.

En Chile, se han transferido las escuelas a los municipios.

Esta participación de la comunidad en la educación puede aumentar el apoyo financiero privado para las escuelas, porque crea en los miembros de la misma el sentido de propiedad y responsabilidad por el cumplimiento de su función. La participación aumenta la probabilidad de que ellos donen tiempo, materiales y dinero para que funcione mejor.

Además de esta participación, puede favorecer que el ambiente familiar se vea más comprometido con el aprendizaje del niño en la escuela y cambiar así su actitud hacia la educación.

Por ello, se ve como algo muy positivo que la comunidad participe activamente en la conducción y el financiamiento de las escuelas y que los padres de familia y otros ciudadanos puedan supervisar los programas educativos, sus costos, las responsabilidades del personal directivo y los proveedores de servicios por el desempeño correcto de sus funciones.

Padres de familia y ciudadanos puedan participar en una variedad de actividades, como la de elegir el director de la escuela o encargarse del mantenimiento normal de las instalaciones escolares. La participación de los maestros puede ir desde el manejo colectivo de las escuelas hasta la colaboración con la comunidad para organizar actos escolares sociales y la recaudación de fondos. La ciudadanía formará consejos consultivos, que son órganos permanentes que el personal directivo puede consultar cuando sea necesario, y cuya información puede ser útil para el diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos.

Estos consejos escolares pueden tener la autoridad de tomar decisiones y ejercer funciones como órgano directivo de la escuela. La autoridad que se le da al Consejo es la siguiente:

- Presupuesto y asignación de recursos.
- Selección del currículo y calendario escolar.
- Selección del personal docente *(por contrato por un periodo de tiempo limitado*). Empleo, despido y remuneración del personal.
- Establecimiento de los sueldos del personal docente.

La Gestión Basada en la Escuela

Dada las graves dificultades confrontadas por las administraciones de la educación, frecuentemente atribuidas a las debilidades inherentes a las estructuras centralizadas, se han realizado esfuerzos para identificar otros enfoques en materia de administración y gestión de la educación. Estos enfoques se han inspirado y, a su vez, han inspirado, el principio de delegación del poder a los niveles inferiores en materia de dirección, control financiero, contenidos, métodos, normas y estándares. Sin embargo, dadas las dificultades confrontadas por algunos sistemas descentralizados, en la década de los ochenta se propusieron enfoques radicalmente diferentes en el campo de la administración y la gestión de la educación. Uno de dichos enfoques consiste en confiar responsabilidades administrativas más amplias a las escuelas. Los argumentos que sustentan este enfoque, se basan fundamentalmente en tres conjuntos de ideas.

Un primer conjunto de ideas emerge del hecho de que la gestión efectiva se requiere en el nivel donde la enseñanza y el aprendizaje tienen lugar: en la escuela, en el aula, porque la educación de calidad requiere una gestión escolar efectiva.

Un segundo conjunto de ideas se relaciona con la imagen que se tiene sobre el papel del Estado como administrador y proveedor de servicios, que disponen de menores recursos si se lo compara con el sector privado.

Un tercer conjunto de ideas está muy relacionado con la denominada "Visión Ampliada", la cual es compartida por un gran número de socios de la profesión educacional, visión que fue adoptada por la Conferencia Mundial sobre Educación para todos, realizada en Jomtien, Tailandia. Esta visión comprende cinco dimensiones:

- La universalización del acceso a la educación y la promoción de la equidad en materia de educación.
- La concentración en la adquisición de aprendizaje.
- La ampliación de los medios y el alcance de la educación básica.
- El fortalecimiento del ambiente para el aprendizaje.
- El fortalecimiento de la asociación de diferentes actores en la planificación e implementación de la educación.

La última dimensión, el fortalecimiento de la asociación de diferentes actores, se considera fundamental, dada la limitada capacidad de los servicios centrales administrativos (dinero y control) para implementar localmente, en el nivel de la escuela, las reformas e innovaciones concebidas en el nivel central. Incluso, si este no es el caso, es decir, si las reformas concebidas centralmente se pueden implementar, éstas pueden resultar irrelevantes para satisfacer las necesidades locales. De ahí la necesidad de delegar el poder del nivel central a los niveles locales, llegando a otros actores del sistema educacional.

Cuando se combinan los cuatros conjuntos de ideas y se formulan los beneficios que se espera, las presiones para lograr la gestión local de las escuelas se hace irresistible.

Entre los beneficios que se esperan de este enfoque tenemos:

- Mayor flexibilidad en la utilización de los recursos financieros.
- Participación creciente de los diferentes actores en la toma de decisiones.
- Eliminación del control burocrático centralizado.
- Capacidad creciente para la innovación, la creatividad y la experimentación.
- Posibilidad de realizar economías.
- Capacidad para reasignar los recursos a fin de lograr los objetivos de las escuelas.
- Mayor autonomía en la toma de decisiones.

Todo lo cual produce los siguientes beneficios:

- Mayor efectividad.
- Mayor calidad.
- Responsabilidad ejercida más democrática y equitativamente en la gestión de las escuelas.

Las principales ideas que describen realmente lo que es la gestión basada en la escuela, se pueden sintetizar en cinco (5) premisas, entre otras:

1- La gestión basada en la escuela se puede definir como un cambio en la distribución de la estructura del poder (descentralización), la cual se convierte en la entidad más importante de cualquier cambio en el sistema educacional.

2- La posibilidad de que la escuela funcione sobre una base relativamente autónoma y resuelva sus propios problemas, convoca la cooperación de los diferentes actores y la participación en el ejercicio de las responsabilidades de todos los que están involucrados en la vida de la escuela.

3- La creación de nuevas estructuras de participación posibilita la integración de los diferentes actores en el gobierno de la escuela: el director, los profesores, los padres de familia, las comunidades locales y, algunas veces, los estudiantes y los representantes de las empresas privadas de la localidad o la región. La participación de los profesores constituye,

probablemente, la reforma más significativa de cambio en la distribución del poder de decisión en el sistema educacional. Se supone que los profesores inspiran las reformas necesarias que mejorarán la asignación de los recursos. Dado que los profesores implementan la mayoría de las decisiones, su papel es muy importante para el éxito de cualquier reforma, pues ellos son capaces de proponer, apoyar o bloquear cualquier mejora.

Si el personal de la escuela no ha sido involucrado en el diseño de los proyectos de mejoramiento, no se sentirán obligados a promoverlos y apoyarlos.

4- Se deben crear estructuras para apoyar y ayudar a la gestión. Ellas deben incluir un presupuesto especial, la preparación de los profesores para que sean capaces de participar en la gestión y distribución de las responsabilidades en la gestión de la escuela y el aumento del tiempo que se asigna al trabajo de grupo. La delegación y distribución de las responsabilidades en la escuela en relación con el presupuesto, la gestión del personal y el currículo, constituyen prerrequisitos para una gestión efectiva basada en la escuela.

5- La evaluación basada en la escuela, por parte de y para los principales actores de la escuela, es una condición necesaria para mejorar su funcionamiento. Ello constituye un paso importante en la introducción de cualquier reforma de la gestión basada en la escuela.

Hacia un Sistema Híbrido de Administración

El enfoque de la gestión basado en la escuela tiene que conciliarse con la necesidad de hacer funcionar coherentemente el sistema nacional de educación en su conjunto. Concentrarse en la mejora de la escuela, como organización, no significa decretar políticas y programas decididos centralmente para presionar o intimidar a las escuelas para que mejoren. Tampoco significa eliminar todas las normas y reglamentos, dejando a las escuelas a la deriva en un mar de autonomía.

El desafío consiste en encontrar un equilibrio entre estos extremos, para delimitar y distribuir cuidadosamente la autoridad y la responsabilidad en todo el sistema, maximizando la utilización de los recursos humanos y financieros en cada nivel, con el objetivo final de mejorar el logro de los estudiantes.

En el nivel central, funciones como las de definir la política educacional, las normas y el control de calidad, así como la asignación de los recursos financieros, requieren estructuras organizacionales especiales. En muchos casos, además requieren reformas radicales de la pesada maquinaria administrativa a menudo existente, una clara definición de las tareas, adecuadas políticas de personal incluyendo la formación, sistemas apropiados de información para monitorear las políticas y evaluar adecuadamente los logros. Se debe prestar atención urgente a la inversión en estas áreas prioritarias.

En los niveles intermedios, el desafío más importante es el de conciliar la doble responsabilidad de la estructura organizacional que es, simultáneamente, administrativa y profesional.

Otro desafío que se debe enfrentar, simultáneamente, desde el punto de vista administrativo y profesional, es la transformación del nivel intermedio en un canal de comunicación de doble sentido entre el centro y las escuelas. En caso contrario, ni el centro ni las escuelas podrán funcionar efectivamente.

Potenciales Focos de Resistencia a la Descentralización

El administrador educacional de hoy en día no puede esperar indefinidamente para introducir las innovaciones que requieren los tiempos, y será criticado si las implementa como si no lo hace. Sea lo que se piense respecto al cambio educativo existe la realidad concreta de que los estilos organizacionales han venido experimentando cambios, los cuales, en muchos casos, han sido largos y difíciles.

Es necesario que todo administrador entienda que, ante las posibilidades de cambio se presentarán ambientes internos y externos al sistema que rechazarán, apoyarán o intentarán neutralizar el empuje de la iniciativa. Fuerzas con intereses invertidos, expectativas de movilidad, sistemas de incentivo, constreñimientos burocráticos, etc., se opondrán a la intención del cambio.

Para la implementación de un cambio organizacional de estas dimensiones, la alta gerencia debe tomar en consideración tres pilares básicos:

1. La colectividad debe asumir total entendimiento respecto a los fundamentos de la innovación;
2. Plena comprensión de los constreñimientos ambientales que se manifiestan dentro y fuera del sistema;
3. Asumir la estrategia apropiada para el cambio.

Todo cambio requiere de una decisión audaz. Niccolo Machiavelli, en su obra El Príncipe, en 1531, reflexionó al respecto a través de la siguiente sentencia “Se debe considerar que no hay nada más difícil de llevar a cabo,

ni más dudoso de obtener éxito, ni más peligroso de tratar, que la iniciación de un nuevo orden de cosas. Porque el reformador tiene enemigos en aquellos que tratan de ganar con el viejo orden y sólo tibios defensores en aquellos que ganarían con el nuevo orden, tibieza que se debe parcialmente al miedo que se les tiene a los adversarios quienes tienen las tradiciones a su favor y parcialmente a la incredulidad de la humanidad, que no cree en nada nuevo hasta que lo haya realmente experimentado por sí misma. Así es que en cada oportunidad que se presenta para atacar la reforma sus opositores lo hacen con fervor, los demás lo defienden con pocas ganas y entre los dos la reforma corre mucho peligro".

En cambio, Zorba el Griego (Personaje de Novela) aconsejaba rechazar la prudencia y tomar cualquier riesgo. Consciente del peligro decía: "un hombre necesita un poquito de locura o jamás cortará las cuerdas para estar libre".

No obstante, resulta saludable señalar que, posiblemente, uno de los problemas de los reformadores es que creen entender más de lo que en realidad entienden.

Como hemos expresado, todo cambio organizacional encuentra resistencias que son de un amplio espectro, las cuales se mueven desde la simple ignorancia de un servidor hasta complejos intereses invertidos de los miembros del sistema. En otras palabras, el problema real no es el cambio organizacional sino los cambios humanos que deben acompañar la innovación. Afirmaba en tono jocoso un personaje de prosa: ¡hemos encontrado los enemigos y somos nosotros!

Refiriéndonos concretamente a la descentralización, ¿de dónde pueden provenir los focos de resistencias a su implementación?

1. Las tendencias a mantener la tradición, es decir, muchas personas sienten la necesidad de comportarse como líder absoluto y otros tantos desean tener ante sí a esta clase de "jefe".

2. En los "tiempos difíciles" es necesaria (o) una supervisión estrecha del personal, lo cual es auspiciada por la descentralización.

3. La delegación de la autoridad puede resultar costosa: adiestramiento y errores de los mandos jóvenes, pueden no usarse totalmente las habilidades del personal que labora para la sede, fricciones, envidias y falta de uniformidad en las decisiones.

4. La delegación de autoridad implica pérdida de poder, control y categoría.

No obstante, como hemos reseñado en contenidos anteriores LA DESCENTRALIZACIÓN MERECE LA OPORTUNIDAD DE DEMOSTRAR QUE ES LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN ACERTADA PARA FACILITAR LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE DESEMPEÑO DE NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO.

Estudio de Caso: La Descentralización de la Educación en Nicaragua

Uno de los elementos centrales de la estrategia del Gobierno de Nicaragua para la reforma de sector educativo es la descentralización de la administración escolar en centros escolares, incluyendo en ella a padres de familia, docentes, alumnos y autoridades locales. Dentro de este contexto, la nueva misión del Ministerio de Educación es dictar normas para la operación de los centros escolares y para el contenido básico de los programas educativos, definir los estándares de calidad para los materiales educativos, la calificación de los docentes y las instalaciones físicas escolares y, además canalizar los recursos presupuestales para el financiamiento de la educación pública.

El principal objetivo de la política de descentralización educativa, es el de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos disponibles para la educación y fomentar un mayor interés de los usuarios de los servicios educativos para contribuir en el funcionamiento de las escuelas.

En el sistema educativo nicaragüense, la descentralización llega a su plenitud cuando los usuarios, es decir, los padres de familia y los propios alumnos, participan directamente en la gestión y administración de las escuelas, asumiendo cuotas importantes de poder decisorio.

El modelo que plasma la descentralización educativa es la Autonomía Escolar, la cual se ejerce a través de los consejos escolares directivos. El centro autónomo tiene competencias propias con independencia relativa, pero real con respecto al Gobierno Central y los Gobiernos Locales.

Otro de los avances importantes es que se ha mejorado el método de asignación de recursos financieros a los centros autónomos, a través de una fórmula que garantiza que las transferencias presupuestarias se distribuyan de manera justa y equitativa.

Por otra parte, el método de descentralización municipal o municipalización, se aplicó únicamente en 10 municipios en los cuales se implementó de manera experimental esta modalidad. Este modelo implica una transferencia de poder decisorio al Municipio en materia de planificación, organización, gestión, supervisión y distribución de los recursos materiales, humanos y financieros asignados al municipio.

Actualmente, el modelo que más ha tenido éxito en este sentido ha sido la Autonomía Escolar, ya que los centros escolares bajo el régimen de municipalización no tienen poder decisorio sobre su propia gestión, sino que esa responsabilidad le queda al municipio a través de los Consejos de Educación Municipal.

Definición de las Políticas Educativas, Planeación y Programación del Servicio

El programa de descentralización educativa en los aspectos de definición de las políticas educativas, transfiere a los centros escolares la capacidad de poder adecuar el currículo a sus necesidades reales; un ejemplo de ello es cuando los propios consejos escolares directivos, pueden impulsar en el seno de su escuela adaptaciones al curriculum, introduciendo en los programas de estudios contenidos pertinentes al contexto donde se desarrolla el alumno; en este sentido, es importante destacar el nivel de autonomía que tiene el maestro apoyado por el consejo escolar.

Lo anteriormente expuesto se hace efectivo, en la medida que los centros cumplen con los objetivos de aprendizaje mínimos establecidos para cada asignatura dentro del plan de estudio general, el cual es elaborado por el Ministerio de Educación Central.

En los dos programas de descentralización impulsados, se les ha transferido a los Consejos Educativos Municipales y a los Consejos Escolares Directivos, la capacidad para poder adecuar el curriculum. Asimismo, al igual que la actuación respecto de los contenidos de los programas de asignatura, también la política de selección de libros de textos la asumen los Consejos Escolares Directivos, como una decisión directa de la comunidad educativa a través de su representación; el Ministerio de Educación, por su parte, deja en libertad a los propios centros escolares para decidir que texto se podrá utilizar para el desarrollo de los programas educativos.

En la actualidad, el Ministerio de Educación dota a las escuelas de libros de textos, pero si un centro autónomo no quiere usar los textos nacionales, perfectamente lo puede hacer, usando otro texto que se adecue a las necesidades de los programas.

Con relación a las políticas de construcción de infraestructura, el Ministerio de Educación Central establece los criterios de prioridad, aunque en la identificación, gestión y control participa, al nivel de comunidad, el Consejo Escolar Directivo del centro y, para asegurar la sostenibilidad en el mantenimiento de la obra, el Consejo Escolar crea el Comité de mantenimiento, conformado por padres de familia.

En este proceso intervienen todas las estructuras administrativas del Ministerio de Educación, desde el nivel municipal pasando por el departamental y el central. Ministerio de Educación.

Con el fin de garantizar una mayor participación de los padres de familia en la gestión, el Ministerio de Educación, a través del apoyo internacional, inició proyectos de mantenimiento dirigidos a escuelas de primaria. En este sistema, interviene directamente el Consejo Escolar Directivo desde la identificación del proyecto, su gestión, su formulación, el seguimiento y el control de la ejecución, así como la selección del contratista; a su vez, es el garante de que el proyecto se concluya, da su visto bueno a la obra y solicita los desembolsos respectivos para el pago de la obra. En este sistema, el Ministerio de Educación, norma los criterios para el tipo de proyecto a financiar y los procedimientos para la consecución del mismo.

Con relación a las políticas para la administración de los recursos humanos, el Ministerio de Educación como entidad normadora, ha establecido las normas y procedimientos para contratar al personal docente, en relación con los criterios que establece la ley de Carrera Docente.

En los Centros Autónomos se contrata directamente al personal docente y no docente. Ellos establecen sus criterios de evaluación y promoción, tomando como punto de referencia lo establecido por la Ley y establecen, además, sus propios criterios o parámetros para incentivar a los maestros y al personal en general. En este sentido, hay completa libertad para los Centros Descentralizados; los mismos pueden también despedir maestros, promoverlos, al igual que tienen la potestad de elegir a su propio director a través de un procedimiento por competencia y democrático, en el que participan todos los representantes de la comunidad educativa y el mismo Ministerio de Educación.

Con relación a las políticas de definición y admisión de equipos, el Ministerio de Educación ha trasladado a los centros Escolares Autónomos la capacidad de poder adquirir los equipos y materiales que el centro necesite, siempre basado en el cumplimiento de las normas establecidas por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Educación.

En función del financiamiento de los centros escolares autónomos, el Ministerio de Educación ha elaborado una fórmula de transferencia que determina el costo por alumno en cada centro educativo. Los insumos utilizados para obtener los resultados con dicha fórmula, se definen a través de la ubicación del centro en categorías previamente establecidas, las cuales definen los parámetros por los cuales se rige cada centro de estudio; estos parámetros son: matrícula, alumnos por maestros, cantidad del personal

administrativo, tasa de deserción, sueldo promedio, y otros gastos administrativos.

A su vez, los centros escolares pueden solicitar contribuciones voluntarias a los padres de familia y tienen la libertad de poder establecer relaciones directas con ONG's, gobiernos municipales, etc., para la consecución de recursos no provenientes del presupuesto nacional.

Con relación a la adopción de tecnologías educativas, ha sido política del Ministerio de Educación dejar en libertad a los centros escolares para utilizar las reformas metodológicas, los sistemas de evaluación que mejor se ajusten a las características propias de sus centros; en tal sentido, se fomenta la iniciativa, la creatividad de los maestros con el apoyo de los padres de familia, para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En la definición de los planes educativos, en aquellos municipios descentralizados, participan los alcaldes, miembros del consejo municipal, los padres de famílla, los maestros, la iglesia, los notables y la empresa privada, los maestros y los alumnos del Consejo Escolar Directivo, quienes, en conjunto con los Directores y Subdirectores, trabajan en función de la elaboración y aprobación del plan anual del centro.

En los centros bajo el régimen centralizado, los planes son elaborados generalmente por el Consejo de Dirección con la participación del Consejo Escolar Consultivo.

Los mecanismos Institucionales para identificar las preferencias de lo usuarios en la formulación de planes y programas son estrictamente informales, ya que se brinda la oportunidad a los Consejos Escolares y a los Consejos Educativos Municipales para que puedan establecer las formas de cómo obtener de la comunidad educativa los insumos necesarios para hacer un plan adecuado a la realidad del centro y el municipio.

La principal fortaleza del servicio educativo prestado por los agentes locales es el control social ejercido por los órganos representativos de la comunidad educativa: Consejos Escolares Directivos, Consejos de Padres de Familia y los Consejos Educativos Municipales. Estos controlan los ingresos y egresos que tiene el centro Educativo y el Municipio relacionado con los fondos educativos, ya sean los provenientes del Estado o por aportes de la comunidad. La principal debilidad de estos órganos colegiados (padres de familia - maestros) es la falta de unidad en la toma de decisiones. En el caso del servicio educativo prestado por el nivel central, la principal fortaleza es la capacidad técnica de sus funcionarios, siendo la principal debilidad la burocracia administrativa en algunos trámites que afectan directamente a los facilitadotes de la educación. En aquellos municipios descentralizados donde funciona el Consejo de Educación Municipal como órgano local en la toma de decisiones, participan directamente en la evacuación de las políticas educativas y en la elaboración de los planes municipales de educación, los alcaldes, representantes de las iglesias, las asociaciones de padres, los maestros, los notables y la empresa privada.

En los centros autónomos donde funciona el Consejo Escolar Directivo, los padres de familia, los maestros, los alumnos, la dirección del centro, participan y deciden sobre las metas a cumplir en el año en las diferentes áreas. Cada uno de estos representantes, participa responsablemente y asume su rol de una manera eficaz e interesante.

Administración en la Educación

El ministerio de Educación ha transferido a las unidades descentralizadas funciones administrativas, de forma tal que sean estas unidades las que de una forma independiente administren sus recursos (*determinar egresos, contratación y despido de maestros y personal administrativo, elección del director*); al mismo tiempo, le ha otorgado, la capacidad para poder incidir en los aspectos pedagógicos siguientes: definición de sus propias metodologías didácticas, sus normas de evaluación tanto en el campo de la enseñanza como a los docentes y personal en general, así como la determinación de sus libros de texto. Todo esto con el fin de buscar mayor eficiencia y eficacia en el gasto educativo.

En nuestros dos programas de descentralización, participan activamente en la administración del servicio educativo los Consejos de Educación Municipal y los Consejos Escolares Directivos.

Los Consejos Educativos Municipales tienen la facultad de vigilar los procedimientos administrativos en relación con la contratación y despidos de maestros y del personal en general, elegir a directores, gestionar recursos para la educación, crear iniciativas para el apoyo a las escuelas y personal docente, así como la adecuación del calendario escolar. Los Consejos Escolares Directivos, tienen amplias funciones, tales como: adecuar los programas de las asignaturas, crear nuevas asignaturas en el plan de estudio, seleccionar sus libros de textos, identificar, formular y controlar los proyectos de mantenimiento en las instalaciones físicas, contratar y despedir maestros y personal en general, elegir a sus docentes y otro personal, así como determinar normas de evaluación de los alumnos, etc. Respecto a todas estas funciones, estos órganos colegiados toman decisiones.

El principal obstáculo que impide la participación de la sociedad civil en la gestión y administración educativa, es la campaña lanzada por movimientos políticos partidarios en contra de la descentralización y, principalmente, del programa de la Autonomía Escolar. Campañas

publicitarias han logrado aclarar a la sociedad civil y comunidad educativa sobre los objetivos del programa.

El nivel de cultura organizacional de la sociedad civil es considerado como uno de los factores claves para la participación activa y decidida de ésta en los asuntos educativos.

Nuestra sociedad, y específicamente la comunidad educativa alrededor de un centro escolar empieza a tener participación a través de estructuras creadas para tal fin: los Consejos Escolares Directivos.

Financiamiento de la Educación

En el año 1997, el Ministerio de Educación creó una fórmula de transferencia para los Centros Autónomos, la cual determina un costo por alumno. Dicha fórmula para su ejecución, toma en cuenta parámetros como: matrícula, tasa de deserción, alumnos por maestro, cantidad de personal administrativo, sueldos promedio y otros gastos administrativos (*agua, luz, etc.*). En su aplicación efectiva, se valora el nivel de equidad que debe existir; así, la misma fórmula, al aplicarse, toma criterios diferentes para aquellos centros que están en zonas rurales, centros pequeños, etc.

Otra fuente de financiamiento importante es la que los padres de familia aportan de manera voluntaria a las escuelas. Ésta, en algunas escuelas ha sido casi igual o mayor que la transferencia que le asigna el Estado; de estos fondos también puede disponer y tomar decisiones sobre ellos el Consejo Escolar Directivo.

Los gobiernos municipales pueden gestionar el apoyo de la sociedad civil a la educación; al mismo tiempo, pueden ejercer un control sobre los mismos a partir de tener Consejos Escolares Directivos que verifiquen los niveles de ingresos y egresos en cada centro educativo y reciban información económica cada mes; este mecanismo se da en los municipios descentralizados; en los no descentralizados, los centros escolares tienen que informar de sus ingresos a las estructuras administrativas del MINISTERIO DE EDUCACIÓN a nivel municipal.

Control y Evaluación de la Educación

En el caso de la descentralización educativa en Nicaragua, la creación de órganos representativos de la comunidad educativa, llámense Consejos Escolares o Consejos Educativos Municipales, tiene como misión fundamental supervisar y controlar los recursos que son destinados por el nivel central al Municipio o al Centro escolar.

En el caso de los Centros Autónomos, son los Consejos de Padres de Familia y los Consejos Escolares los que hacen el control social de las transferencias entregadas por el nivel central; en el caso de los municipios descentralizados es el alcalde, los representantes de maestros, de padres de familia, de la iglesia y de la empresa privada los que piden cuentas de la administración de estos recursos. Actualmente dichos controles son numérico-formales.

Si, dado el caso, se presentan denuncias de corrupción en las estructuras administrativas municipales sobre el uso de los fondos de la escuela, dicha estructura investiga el caso y, comprobado el hecho, se sanciona administrativamente, sin perjuicio de su posterior encauzamiento por la vía Judicial.

Al ir dando autonomía a los propios centros escolares y delegando la administración de la educación a los gobiernos municipales, se vuelve crucial que el Ministerio de Educación valore el funcionamiento de la instituciones educativas, así como el currículo y el impacto que éste tiene en el aprendizaje de los educandos. Por esta razón, se ha creado el Sistema Nacional de Evaluación, el cual tiene los siguientes componentes: el Sistema Nacional de Pruebas Estandarizadas de Aplicación Centralizada, el Sistema Nacional de Desarrollo Institucional, la Evaluación del Curriculum, la Evaluación de Programas y Proyectos, etc.

La Descentralización del Sistema Educativo Dominicano Analizada a través de su Evolución Legislativa

La Gestión Educativa Posterior a la Independencia de la República

Todo parece indicar, que los procesos políticos y administrativos asumidos por las cortes y gobiernos Europeos del siglo XVIII y XIX, ejercieron fuertes influencias en las instituciones sociales de la República Dominicana de ese entonces, a juzgar por los marcados visos de municipalización que se advierten en el contenido de sus recursos legislativos. Recordemos que el proyecto constitucional Duartiano postuló que la gestión del poder político del país debió contar con el Poder Municipal como cuarto poder del Estado. Esa tendencia se advierte en el servicio educativo, aún en regímenes de tendencia autocrática. Es el caso de la legislación educativa en la Primera República, bajo la égida de los gobiernos de Pedro Santana y el primer gobierno de Buenaventura Báez.

En el primer gobierno constitucional de Pedro Santana, en 1845, se dictó la Ley sobre Instrucción Pública, en la que se dispuso que el establecimiento de las escuelas estaría a cargo de los Ayuntamientos y bajo

la vigilancia de las Diputaciones Provinciales, las que, entre otras responsabilidades, tenían que elaborar todos los reglamentos para la dirección de las mismas.

Para ese entonces, se instituyó el programa del estudiante meritorio, corriendo sus gastos corrían por cuenta de los Ayuntamientos, los que debían figurar en el presupuesto Comunal.

El régimen de selección y nombramiento de maestros estaba bajo la responsabilidad de los Ayuntamientos, los que recomendaban a las Diputaciones Provinciales las cuales, a su vez, tomaban la decisión. En aquellas Comunas que carecían de los mismos mecanismos de esta selección, recaía en los Ayuntamientos, los que, en adición, tenían a su cargo la supervisión de las escuelas, liderar las relaciones con los padres, proponer destitución de maestros, etc.

Todos estos rasgos administrativos fueron ratificados mediante decreto emitido en mayo de 1852, en el primer gobierno de Buenaventura Báez.

Durante el 3er. gobierno de Pedro Santana, en junio de 1855, se votó una nueva Ley sobre Instrucción Pública, por la cual se otorgaba plenos poderes a las Comisiones Provinciales y Locales para suspender a los maestros de escuelas en caso de que faltaran a sus deberes. Podían disponer, además, del nombramiento del maestro sustituto, con lo que se continuaba ratificando los procesos de descentralización en el manejo del sistema educativo.

Como se aprecia, durante todo el trayecto del denominado período de la Primera República, los procesos de gestión escolar estuvieron caracterizados por la aplicación de estrategias que, en el día de hoy, se inscriben en el eje de la modernización de la educación, con fuertes tendencias a la descentralización.

En el período histórico correspondiente a la Anexión y la Restauración, durante los gobiernos de Buenaventura Báez y José María Cabral, no sólo se ratifican sino que se amplían las tendencias a la municipalización, al conferir a las Juntas Provinciales y Comisiones Locales de Estudios la suspensión y destitución de los maestros que incurran en la comisión de irregularidades en el desempeño de sus funciones. Esto ratificaba las funciones supervisoras establecidas en el período anterior debiendo cuidar, además, que los fondos destinados a la enseñanza no se distrajesen para otros fines.

Las Comisiones Locales estaban conformadas por el Presidente del Ayuntamiento, el Alcalde Constitucional, el Síndico y el Cura Párroco.

En el decreto emitido en 1866, se dispone que las escuelas primarias sean sostenidas por los Ayuntamientos y, donde no hubiese los recursos correrán por cuenta de la Hacienda Pública. Se establece, además, que cuando un Ayuntamiento no pueda sostener los costos de una escuela, el gobierno central irá en su auxilio.

En el transcurso del período 1880-1930, principalmente en los gobiernos de Gregorio Luperón, Fernando Arturo de Meriño y Ulises Heureaux, ocurrieron importantes cambios; fundamentalmente, en lo que tiene que ver con la aplicación de impuestos para subvencionar la educación formal a través de distintos gravámenes específicos. Dentro de éstos gravámenes merecen citarse el total del derecho de patente, el cual se destinó al fomento de la instrucción pública, bajo la administración de los Ayuntamientos; y el 5% del impuesto a la importación de los materiales de construcción, destinado a la instrucción pública.

En este período se faculta a los Ayuntamientos a fundar escuelas superiores y otros establecimientos no primarios que se estimaron convenientes, advirtiéndose que su obligación inmediata era la de atender a la educación primaria elemental.

La municipalización de la educación continúa en este período como se evidencia en la Ley General de Estudios, emitida en junio de 1895, bajo la presidencia de Ulises Heureaux. La educación en las Comunas sigue bajo la dirección de las Comisiones Locales de Estudios, constituidas por el Presidente del Ayuntamiento, el Alcalde Constitucional, el Cura Párroco y el Síndico; sin embargo, es saludable señalar que los procesos de la administración educativa comienzan a centralizarse, toda vez que las Comisiones Locales debían rendir cuentas a las Juntas Provinciales de Estudios las que, a su vez, respondían ante la Junta Directiva de Estudios. Este proceso se entiende como la centralización de funciones que antes estuvieron descentralizadas, el cual es ratificado por la Ley General de Estudios, emitida en 1899.

En 1902, bajo la presidencia de Horacio Vásquez, se eliminaron las Juntas Provinciales de Estudios. A través de la Orden Ejecutiva 145, emitida por el gobierno de Ocupación Militar Norteamericano, se comenzó a centralizar la gestión del sistema educativo, aunque se debe abonar a favor de la descentralización el nombramiento y destitución del Inspector de Instrucción Pública, Director de Establecimiento Docente, por parte de las Juntas Departamentales y Comunales de Enseñanza.

Con el advenimiento de la Ley Orgánica de Educación No. 2909, emitida el 27 de junio de 1951, se profundizaron los procesos de centralización, lo cual se evidenció con el surgimiento de las siguientes características:

1. Desaparición de las Juntas Provinciales y Locales de Educación como instancias de la estructura organizativa del sistema.

2. Los Intendentes de Educación, los Inspectores de Educación y los Directores de Establecimientos Docentes no disponían de poder para tomar decisiones, sus funciones estaban restringidas a visitar los centros educativos de sus jurisdicciones, así como cursar y proponer al funcionario de jerarquía inmediata superior, las medidas y acciones que se requerían para el buen funcionamiento del sistema.

3. Los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales y las Gobernaciones fueron excluidos de la coadministración del sistema.

4. La participación de la comunidad quedaba a cargo de las Sociedades de Padres y Amigos de la Escuela, en cuyo reglamento se establecieron funciones reducidas a la colaboración para con el centro docente, sin tener responsabilidades y derechos para participar en su cogestión.

5. La participación de los padres y/o tutores se redujo a velar por la inscripción y asistencia de sus hijos a la escuela, siendo hasta perseguidos judicialmente por la denominada Policía Escolar, cuando incumplían a esa responsabilidad.

La Descentralización bajo la Optica del Plan Decenal de Educación

El concepto de administración de la educación en el Plan Decenal

El concepto de administración de la educación tiende a ser reemplazado por el de gestión educativa. Se entiende por gestión educativa la fijación de prioridades y estrategias y la obtención, organización, distribución y utilización de los recursos orientados a garantizar una educación de calidad para todos. El tránsito de la tradicional administración de la educación hacia el nuevo paradigma de gestión educativa puede considerarse como un proceso de modernización de la educación.

Entre los recursos de la gestión educativa ocupan un lugar destacado:

a) El Poder de todos y cada uno de los involucrados en los procesos educativos: del Estado, de la Sociedad, de los docentes, de los alumnos y sus padres y de las comunidades. No se trata en este caso de poder en el sentido de capacidad para que unos dominen sobre otros, sino de que todos tengan una cuota de decisión, ejecución, seguimiento y evaluación concertada.

Se establecieron como requisitos de una gestión que garantice una educación de calidad:

a) Normas adecuadas, que suelen tener como su columna vertebral una Ley General de Educación.

b) Una distribución y ejecución de papeles y funciones también adecuadas. La primera se organiza formalmente en un Organigrama. La segunda se apoya en un Manual de Procedimientos.

La gestión se resuelve en varios niveles al mismo tiempo:

a) En los organismos centrales del Estado
b) En Niveles Intermedios o de base territorial
c) En cada escuela
d) En cada aula

La gestión, se postuló, sólo tiene sentido si garantiza la calidad de lo que se gestiona.

La Administración de la Educación

Históricamente el Estado, la sociedad y algunas instituciones como las Iglesias, tuvieron un fuerte protagonismo en la ampliación de las oportunidades educativas de la sociedad dominicana, pero el primero fue concentrando y centralizando la capacidad de decisión en su organismo central. Paralelamente, ese organismo se hizo más complejo. Albergó a más organismos en forma poco articulada. Se generó una fuerte confusión entre las atribuciones de cada uno de ellos y entre los papeles y funciones de su personal. El resultado de la convergencia entre una excesiva centralización en las decisiones y la confusión en la distribución de papeles y funciones entre distintos organismos y dependencias de la Secretaría de Educación, es que la capacidad de decisión está centralizada en una estructura que no está en las mejores condiciones de promover la educación dominicana, se argumentó.

En las últimas décadas se “descentralizó” la educación. Pero, según se ha manifestado en las consultas, el único criterio que se tuvo en cuenta fue el espacial. No se buscó realmente “descentralizar”, o “democratizar” la toma de decisiones. En consecuencia el proceso de descentralización se transformó en un proceso de desconcentración espacial, que tendió a convertir al conjunto de los organismos gubernamentales encargados de la educación en estructuras todavía más costosas e inoperantes. El margen de decisión real delegado en los niveles intermedios, y en particular en las direcciones regionales, fue muy escaso.

Por eso se ha planteado que la responsabilidad de la educación debe ser asumida por todos. Para esto es necesario generar un modelo de administración o gestión de la educación que permita a "todos" participar en la toma de decisiones, acompañar en forma activa su ejecución, y realizar un seguimiento y evaluación efectivos de todo lo que se haga.

Se trata de pasar del modelo centralizado, caótico, clientelista, poco eficiente y poco gratificante para sus miembros, a otro democrático y participativo, profesionalizado y en consecuencia eficiente y gratificante. Esta es una tarea titánica en la que se deben comprometer e involucrar todos: el Estado en sus distintos ámbitos: parlamentario, ejecutivo, sectorial; los actores cotidianos del proceso educativo y la escuela como unidad de gestión que es algo más que la suma de personas que la visitan todos los días.

La modernización de la administración y supervisión escolar, enfatizando la simplificación de procedimientos, la descentralización, la transferencia de recursos del Estado a las escuelas y sus órganos representativos, así como el apoyo a la organización social entendida ésta como un proceso educacional que debe contribuir a que la población logre una mayor participación comunitaria en la solución de sus problemas deben constituirse en las políticas educativas fundamentales. Esto se logrará mediante la organización voluntaria y la participación efectiva y organizada de la población en las decisiones que la afectan, sobre todo con relación al ámbito municipal.

El Plan Decenal asume que el desarrollo nacional debe producirse en un contexto de vinculación estrecha entre la educación y la cultura nacional y popular, entre la escuela, la comunidad y el medio ambiente. Se enfatiza el estímulo a la participación de la comunidad nacional y local en el diseño y ejecución de planes y proyectos educativos, para lo cual se diseñaron dos proyectos fundamentales:

1) Apoyo a la Modernización del Servicio Educativo, entre cuyos objetivos se cuentan:

a) Auspiciar el proceso de Municipalización de la educación.
b) Apoyar la formación de seis(6) Institutos descentralizados;

2) Descentralización de la gestión educativa con participación de las comunidades locales y los padres de familia, siendo su objetivo fundamental crear capacidad de gestión al nivel de cada escuela, a fin de que se pueda asumir con participación comunitaria y de los padres de familia la gestión de las escuelas.

La Participación de la Comunidad

Es un eje pensado para tratar del compromiso que debe asumir la comunidad con el desarrollo de la educación y de las relaciones entre el gobierno y la comunidad con respecto a ese desarrollo.

La participación comunitaria, entendida en sentido amplio, abarca la cooperación de las organizaciones comunitarias, de la familia, de cooperativas, asociaciones, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales de naturaleza variada, en la vida de la escuela. Esta participación facilita el desarrollo de ciertos proyectos educativos y estimula una descentralización creciente de determinadas actividades educativas.

El Plan Decenal de Educación favorece la participación y la co-responsabilidad así entendida, y en particular la presencia activa de los padres en la vida escolar.

Se espera que la familia se comprometa a participar más activamente en todo el proceso educativo, en apoyo directo a la escuela; coadyuve y participe más directamente en apoyo a la labor que realizan los maestros, apoyando los procesos que realiza la escuela dominicana para reducir el ausentismo escolar, la deserción escolar y los esfuerzos por mejorar la promoción escolar, el rendimiento escolar y una educación de mejor calidad.

Las Sociedades de Padres, Madres y Amigos, deben colaborar en la integración a los procesos de gestión escolar, de apoyo directo al mejoramiento de las condiciones de vida en las escuelas y velando por una educación rica en valores.

Para el logro de esas expectativas se previeron los siguientes campos posibles de acción, entre otros:

- Organización de la vida escolar en el marco de la organización comunitaria.
- Creación de vínculos orgánicos escuela-maestros-comunidad.
- Concientización de la población para su participación organizada en el proceso de educación.
- Creación de Comités Comunitarios de Desarrollo Educativo, con la participación del Director de Escuela y representantes de ONGs, organizaciones barriales y otras.
- Integración de la comunidad en las actividades socioculturales y artísticas promovidas por la escuela; y a la inversa.
- Vinculación de las ONGs a la gestión de la educación.
- Concientización del sector productivo para su participación activa en el mejoramiento de la educación.
- Establecimiento del Consejo Nacional de Educación para el trabajo,

integrado por representantes de organismos de gobierno, centros de formación y sector productivo.
- Creación de un organismo de coordinación empresa-educación para la promoción de programas y proyectos educativos que relacionen teoría y práctica.
- Cooperación de padres de familia y docentes en el mejoramiento del ambiente de aprendizaje.
- Contribución de las asociaciones de Padres de Familia a la gestión de los centros educativos y, en particular, a la evaluación de las actividades de dirección.
- Participación de docentes y familia en la creación y diseño de medios didácticos.
- Incorporación de padres de familia y alumnos en las tareas de producción, distribución y utilización de insumos para la educación.
- Estímulo a la participación de los alumnos en el mejoramiento del proceso educativo.
- Instalación progresiva en todas las escuelas de organizaciones estudiantiles que promuevan la participación de los alumnos en el quehacer cotidiano de la vida escolar.
- Participación democrática de representantes de alumnos, maestros y padres de familia en los Consejos de Educación, en las Juntas Municipales de Educación y en el Consejo Escolar.
- Coordinación escuela-familia comunidad para garantizar el apoyo al estudiante en su proceso de integración a la escuela.
- Implantación del nuevo modelo organizativo de co-gestión y participación de la comunidad en la vida de la escuela, y promoción del voluntariado comunitario en apoyo a la labor escolar.
- Sensibilización de la comunidad para su participación en la gestión educativa.
- Descentralización de la administración de la educación a nivel municipal.

En lo referente al organigrama, el Plan Decenal de Educación planteó, el 14 de octubre del 1991, una propuesta para la administración del sistema con la intención de auspiciar la descentralización del servicio educativo.

Para ese entonces se previó el funcionamiento de cuatro(4) Subsecretarías de Estado: Descentralización, Cultura, Educación y Administración.

La Subsecretaría de Descentralización fue pensada para cogestionar conjuntamente con la Subsecretaría de Educación la modernización de los servicios educativos a través de la implementación de procesos de descentralización.

La propuesta en cuestión debía servirse de dos (2) tipos de estructuras: Los Institutos Descentralizados y las Juntas Municipales de Educación.

Los Institutos propuestos originalmente fueron siete (7): Instituto Nacional de Bienestar Magisterial, Instituto Nacional de Educación Técnica, Instituto Nacional de Educación Física Escolar, Instituto Nacional de Educación de Adultos, Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio, Instituto Nacional de Infraestructura Escolar.

Cada Instituto contaba con una Fundación, la cual estaría integrada por siete (7) miembros, incluido él (la) Secretario(a) de Estado, o su representante, quien presidirá el organismo. Las Fundaciones recibieron la asignación de cuatro (4) funciones:

1. Orientar la marcha de la Institución.
2. Velar por su buen funcionamiento.
3. Colaborar en la diversificación de las fuentes del financiamiento.
4. Ser vínculo con la comunidad y organizaciones nacionales e internacionales, relacionados con el área de trabajo. Se estableció que ningún funcionario de la Secretaría de Educación podría ser miembro de la Fundación.

Se concibió que los Institutos contarían con los servicios de Directores Ejecutivos, quienes serían nombrados y removidos solo por el Poder Ejecutivo.

Las resoluciones y decisiones tomadas por esos organismos no serían obstruidas por la Sede Central, salvo casos comprobados de violación a la normativa general del sistema.

Esas estructuras recibirían asignaciones financieras del Gobierno Central, en función de nuevas políticas de redistribución impositiva, sin perjuicio de los aportes que puedan hacer las comunidades, instituciones y/o personas. La otras estructuras concebidas fueron las Direcciones Municipales de Educación, las cuales debieron estar conformadas por un(a) Secretario(a); él Supervisor de Distrito, una Junta Municipal de Educación y una Fundación Municipal de Desarrollo Educativo.

Dependiente de las Direcciones Municipales de Educación se colocarían todas las instancias que ofertan servicios educativos. Estas instancias, a su vez, se situaron bajo la dependencia de la Subsecretaría de Educación dado que se planteó la supresión de las Direcciones Regionales.

La estructura planteada suprimió una gran cantidad de instancias de la Sede destinados a ofertar servicios técnicos, permaneciendo únicamente dos(2) Direcciones Generales: Servicios Técnicos y Supervisión y Evaluación. Bajo la dependencia de la primera se situaron la Dirección de Desarrollo Curricular y la Dirección de Medios Educativos, mientras que la segunda pasaba a ser constituida por la Dirección de Supervisión y la Dirección de Evaluación.

En lo referente a las normas, el otro eje de modernización conforme la visión del Plan Decenal de Educación, surge, el 12 de marzo de 1997, la Ley General de Educación No. 66'97. En artículo No. 74, se plantea que entre los sectores funcionales que constituyen la estructura organizativa de la Secretaría de Educación, figuran los Organismos de Descentralización conformados por los Institutos Descentralizados, las Juntas Regionales, las Juntas Distritales y las Juntas de Centros Educativos.

Respecto a la descentralización que deben asumir los organismos nacionales, la referida Ley plantea:

1. Se establece como una estrategia progresiva y gradual.
2. Se realizará en las estructuras administrativas central, regional, distrital y local.
3. Las decisiones que tomara cualquiera de estos órganos contrarios a la constitución de la República y/o a otra disposición legal vigente podrán ser vetadas por el Consejo Nacional de Educación, la cual es decisión inapelable.

Se consigna que en la conformación de las Juntas Regionales, Distritales y Locales, deben estar representados los sectores que influyen de manera más directa en el ámbito educativo.

De los Institutos previstos, las normas acuerdan la creación de los siguientes: Formación y Capacitación del Magisterio, Bienestar Estudiantil, Bienestar Magisterial, Educación Física Escolar, de Cultura.

En adición, los artículos 215 y 216 establecen la necesidad de dictar los reglamentos complementarios destinados a regir los Institutos Descentralizados y las Juntas Descentralizadas.

Propuestas para Continuar Descentralizando el Sistema Educativo Dominicano

- Mantener firme la voluntad política por descentralizar el Sistema

- Esta estrategia de gestión debe ser asumida de manera gradual y progresiva como lo acuerda la Ley 66´97.

- Se va a requerir de incesantes esfuerzos para que esta estrategia sea comprendida, aceptada y adoptada por los diferentes actores que inciden en el sistema educativo, desde el interior y exterior del mismo, para lo cual es saludable llevar adelante verdaderas campañas de información empleando medios de difusión masiva en adición a las que ser asuman hacia el interior del sistema.

- Esa adopción se producirá no sin antes afrontar los múltiples focos de resistencia que, de seguro, encontrará en el transcurso de su implementación, los cuales aportarán retroalimentaciones que, usadas de manera selectiva, se emplearán para afinarlo y reacomodarlo. En todo caso habrá que resistir los embates que generará el temor a lo desconocido.

- Para cuando llegue ese momento habrán transcurrido varios años, necesarios para que una gradualidad racional lideré el conjunto de eventos que habrán de suscitarse.

- La estructura creada para gestionar, supervisar y controlar la marcha del proceso, debe ser fortalecida asignándole las viabilidades necesarias para cumplir con la funciones que le han sido encomendada.

- Se recomienda organizar jornadas de trabajo destinadas a revisar el reglamento de las Juntas Descentralizadas y concluir el correspondiente a los Institutos Descentralizados.

- Una acción relevante reside en concientizar a las fuerzas representativas de todo el país, comunidad tras comunidad, respecto a las expectativas esperadas de esta innovación, con dos intenciones fundamentales:

- Comenzar a ventilar los focos de resistencia.

- Incentivar el reclutamiento de legítimos líderes comunitarios, para la constitución de las Juntas y las Fundaciones que habrán de colaborar con los Institutos.

- Otro aspecto más delicado que importante, acordado por la Ley para descentralizar el sistema, se consigna en su artículo 118, cito: "Las Juntas Distritales de Educación y Cultura serán dotadas de recursos propios, de ingresos provenientes del presupuesto nacional, subvenciones económicas provenientes de las municipalidades, de las instituciones autónomas y recursos de carácter especial. Las asignaciones del Presupuesto Nacional se harán por el programa de transferencias y serán asignados en función del número de alumnos por Distrito. El Estado asignará sumas adicionales para compensar a los Distritos de menos recursos y los de mayores problemas educativos". Es necesario cumplir este mandato para marchar hacia la consecución de una gestión descen-tralizada sostenible.

- Se recomienda que las Juntas Distritales y Regionales, aprovechen los espacios creados por el Decreto # 685 , a los fines de aprovechar fuentes de financiamientos alternos en sus respectivas demarcaciones para favorecer sus PROYECTOS de DESARROLLO.

- Es deseable que la República Dominicana comparta experiencias que, con respecto a la descentralización, viene experimentado el sector Educación de países amigos, en interés de establecer un sistema de cooperación vertical.

- Finalmente, es saludable coordinar las características de inserción del sector educativo en el Plan Global que sobre descentralización encamina el gobierno central.

Referencias Bibliográficas

Nueva Estructura de Gestión para la SEEBAC: Los Institutos Descentralizados de la Educación (SEE). Aziz Mahfoud Miguel. Material mimeografiado.

El Plan Decenal en la Perspectiva de sus Áreas y Consultas (SEE).

Síntesis del Plan Decenal de Educación.

La Gestión del Sistema Educativo para Lograr una Educación Equitativa y de Calidad. Jacques Hallak.

Educación, Gobernabilidad Democrática y Gobernabilidad de los Sistemas Educativos. Manuel de Puelles y René Ursúa.

La Descentralización de la Educación en Nicaragua. Ana Luisa Sánchez. Material mimeografiado.

Ley General de Educación No. 66'97.

La Descentralización y la Ordenación de Estrategias Hacia la Modernidad. Rosa M. Estaba.

Hojas de Descentralización. Comisión para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME).

Legislación Educativa (1844-1938). Ramón Morrison.

Parte IV

La Equidad Como Principio Clave de las Reformas Educativas en América Latina y República Dominicana

Más Escuelas y Más Exclusión. La Reforma Educativa Dominicana, Su Impacto en la Democratización de la Educación

Cheila Valera Acosta[1]

1. Introducción

Este trabajo analiza el tipo de democratización de la educación que se perfila al examinar los resultados publicados sobre el proceso de reforma educativa desarrollado en la República Dominicana durante la década de los noventa; además, señala algunas ideas que permitirían pensar los problemas relacionados con esta estratégica meta educativa.

Las cuestiones vinculadas a la democracia y a la ciudadanía son parte de una tradición histórica que representa un terreno de lucha política, ideológica y teórica, en el cual se define quién podrá decir qué respecto de los contenidos de estas nociones y, además, sobre los problemas comunes y cómo serán estos abordados.

El tema de la constitución de la ciudadanía como problema y estrategia política, está en el centro de las tensiones entre la democracia y el capitalismo, entre los avances en la obtención de derechos de todo tipo por los sectores sociales y la concentración de la riqueza, así como entre una insatisfacción de servicios básicos y la toma de decisiones sobre distribución, calidad, destinatarios, contenidos y costos.

Desde la Revolución Francesa, cuando se instituye un imaginario que reivindica las cuestiones de igualdad y libertad, la educación se proclama como un derecho y una responsabilidad de los ciudadanos y ciudadanos.

En muchos países, incluida la República Dominicana, hacer efectivo el disfrute de este derecho a la educación y definir quienes podrán estar incluidos o excluidos de éste, constituye uno de los puntos centrales en la agenda pública. Esta visión nos permite acercarnos al tema de la democratización de la educación ,reconociendo su carácter sustancialmente conflictivo y su capacidad de desbordar con insistencia los intentos tecnocráticos por delimitarlo.

2. Las Políticas Educativas en el Contexto de las Políticas Sociales en la República Dominicana

En las últimas décadas, el sentido de las políticas sociales en los discursos oficiales ha estado asociado a la continuación del proceso del desarrollo humano iniciado, a compensar coyunturalmente los efectos de los procesos de la globalización o a instrumentalizar una política económica subordinada a las políticas de ajuste estructural. (Coraggio, J.L, 1999)[2].

Otros sentidos de las políticas sociales, divulgados por actores emergentes, están relacionados con producir no sólo igualdad socioeconómica, sino además calidad de vida diversificada según intereses sociales y culturales específicos, producir ciudadanía y actores sociales fuertes y autónomos, capaces de negociar representación en las esferas políticas y sociales. (Garretón M; 2000).

A pesar del auge de las fórmulas neoliberales en los ochenta y noventa en la región y su crítica del rol jugado por actores tales como el Estado y las comunidades políticas en el desarrollo social, estos actores se vuelven a re-legitimar por el fracaso de estas fórmulas en evitar la tendencia a producir nuevas segmentaciones, desigualdades y exclusiones de grandes poblaciones.

Esta re-legitimación del Estado y las comunidades políticas, sin embargo, requiere una redefinición de los roles de estos actores que los haga avanzar más allá de las promesas de campaña, de los famosos programas de compensación a clientelas partidistas, apoyos coyunturales a clientelas violentas y de programas focalizados de asistencia social ineficientes o útiles en tanto fuente de corrupción.

En la República Dominicana tenemos una ardua tarea por delante para tratar de superar la matriz básica de abordar los problemas sociales instituida durante la etapa trujillísta, de la que heredamos y reactivamos frecuentemente las concepciones asistencialistas, las bases legales inaplicables y los énfasis en el discurso del orden moral.

La estructura del Estado Dominicano, a pesar de las reformas encaminadas en la última década, es segmentada, dispersa, centralizada y

1 Coordinadora del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesora del Área de Humanidades del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).
Este trabajo ha sido elaborado para el Seminario Internacional sobre Reforma Educativa organizado por el Banco Interamericano (BID), en Santo Domingo, los días 12, 13 y 14 de noviembre del 2001.

2 Ver la Educación según el Banco Mundial de José Luis Coraggio y Rosa María Torres, Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires, Argentina, 1999.

excesivamente burocratizada. Así, la toma de decisiones se diluye en una maraña de irresponsabilidades compartidas entre las distintas administraciones.

Además del exceso de incertidumbre que rodea los resultados de los programas sociales gubernamentales, están las formas tradicionales de clientelismo y corrupción con las que se maneja esta área. Estos dos aspectos inciden en la ineficacia de los programas sociales desarrollados.

Estas deficiencias mencionadas, y no del todo superadas, continúan repercutiendo de manera negativa en la sociedad dominicana y obstaculiza las metas de modernización y democratización de todos los sectores de la vida nacional, entre las que se encuentran las metas en materia educativa.

La década de los noventa en la República Dominicana significó una recomposición del campo educativo, no sólo por el surgimiento de nuevos agentes institucionales interesados en los problemas educativos y por el re-posicionamiento de los agentes tradicionales, sino además por un movimiento importante de prácticas articulatorias entre nuevos y viejos agentes en tomo a un campo de acción particular: la reforma del sistema educativo.

Los esfuerzos nacionales de la última década encaminados a revertir la crisis educativa, se concentraron en implementar un Plan de Desarrollo Educativo a diez años, definido y concertado por gran parte de los sectores interesados en la educación, en el periodo 1990 a 1992.

Este plan, conocido como Plan Decenal de Educación, incluyó políticas orientadas a promover la democratización de la educación, a incrementar la inversión en educación, a promover la calidad educativa y la modernización del sistema educativo, y a incentivar el bienestar de los estudiantes y el desarrollo de la primera infancia; además, políticas para promover la profesionalización del magisterio nacional.

Los logros más significativos de esta iniciativa se relacionan con la aprobación de una nueva ley educativa, aumento del gasto público en educación, aunque todavía en un porcentaje más bajo que lo necesario, un nuevo currículo y nuevos textos para cada nivel, así como cambios significativos en los indicadores educativos relacionados con el acceso y permanencia a la educación básica e inicial (SEE, 2000)[3].

3 Para profundizar en los resultados de Plan Decenal ver un trabajo reciente elaborado por Tahira Vargas "Documento Reflexivo sobre el Plan Nacional de Desarrollo Educativo», octubre del 2001. De este texto anexo cuadros sobre logros, debilidades y problemas de equidad.

3. Los Resultados en el Área de Democratización de la Educación

El concepto de democratización de la educación operativizado en la reforma educativa dominicana, es una categoría compleja, que integra la democratización externa considerada como posibilidad de acceso, permanencia y regularidad en el sistema educativo, así como de acceso a otras formas educativas, y la democratización interna relacionada con la experiencia de los y las estudiantes en instituciones educativas internamente democráticas y con las posibilidades de construir aprendizajes significativos.[4]

Los resultados de las diversas evaluaciones realizadas al Plan Decenal y a la situación de la educación dominicana en general, hechas por organismos nacionales e internacionales, nos revelan los problemas actuales en relación con esta meta.

Según el Informe Nacional de Evaluación del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO (1981-1991)[5], República Dominicana, los resultados de las medidas adoptadas para asegurar el acceso y permanencia de los niños, jóvenes y adultos en la educación, son los siguientes, a saber:

3.1. Si bien alrededor del 88% de cada grupo de edad simple se matricula finalmente en el sistema escolar y la mayoría de ellos lo hace a los seis o siete años de edad, ocho de cada diez alumnos de un mismo grupo de cohorte, permanecen por lo menos seis años en la escuela primaria (aún cuando pueda existir deserción temporal), y empiezan a abandonarla definitivamente a los 13 años de edad. Información fragmentaria sugiere que los jóvenes que participan en cosechas se retiran al cabo de cinco o seis meses de estudio, matriculándose de nuevo en el siguiente año escolar y repitiendo el mismo grado.

3.2. La escolarización de los niños de 5 años se ha elevado desde el 13.1% en el año escolar 1989/90 hasta el 62.7% en 1998/99. El 80% de las escuelas públicas ofrecen educación inicial a los menos de 5 años, y la demanda social es muy grande para que generalice dicha oferta.

3.3. En educación básica la escolarización de los niños de 6 años de edad (edad legal de ingreso a ese nivel educativo) se ha elevado rápidamente desde el 28.8% en 1989/90 hasta el 77.0% en 1998/99, a lo cual se suma la política de eliminación de la repetición en el primer grado. Como consecuencia de ello, se está reduciendo el porcentaje de alumnos en situación de extra-edad.

4 Ver "Síntesis de la Evaluación de Medio Término del Plan Decenal" publicado por la Secretaría de Estado de Educación en Agosto del 2000.

5 Ver "Informe de Evaluación del Proyecto Principal de Educación de la UNESCO", República Dominicana, 1981-1999, Ed. SEE, Santo Domingo, 2000.

El informe no presenta los datos del aumento de niños y niñas en cuarto grado que no han desarrollado las competencias mínimas para leer y escribir, tal y como se concluye en otras fuentes.

3.4. Explicita el informe que quedan pendientes algunos problemas internos al sector, como, por ejemplo, la generalización del sistema de doble tanda. el cual tiene como consecuencia una muy corta duración de la jornada escolar efectiva, muchos días de trabajo perdidos escolar y tasas significativas de fracaso escolar.

Estos problemas, referidos como "internos", han constituido,nos parece,sido las estrategias con las que el sistema educativo dominicano, en un contexto de restricción financiera, ha posibilitado el incremento del acceso a la educación pública. Estas estrategias fueron efectivas para proporcionar a las comunidades más aulas, pero no buenos resultados educativos para sus hijos e hijas.

3.5. En la Síntesis de la Evaluación de Medio Término del Plan Decenal, se destaca que el crecimiento promedio anual de la escolarización entre 1989/90 y 1997/98 fue de aproximadamente 2%.

3.6. La tasa de analfabetismo para 1960 era de 35.5%, mientras que en 1993 ésta se situó en un 19.3%. En 1997 la tasa de analfabetismo se estimó en un 16.4%.

Esta evaluación sostiene que,en lo que se refiere a la educación básica, los indicadores de eficiencia interna del sector público, relacionados con promoción, repitencia, deserción y retención, han sido mejorados entre 1990 y 1998.

Los datos precisos plantean que la promoción ha aumentado de un 62.4% a un 79.9%. La repitencia ha descendido de un 13.8% a 5.2%. La deserción ha descendido de un 23.6% a un 14.9%. La retención ha aumentado de un 76.2% a un 85.1%.

3.7. Este mejoramiento de la eficiencia interna de la educación básica no se ha producido en la educación media. Según el informe sobre Desarrollo Humano del PNUD(2,000)[6], la tasa neta para la educación secundaria ha sido por mucho tiempo, muy baja, ubicándose en un 22.3% en 1991 e incrementándose levemente a un 29.3% en 1996. Las personas de mayores ingresos tienen una mayor probabilidad de continuar con sus estudios de secundaria y, por lo tanto, de obtener ingresos superiores en el mercado laboral, fortaleciendo la tendencia hacia la concentración de ingresos.

6 Ver "Desarrollo Humano en la República Dominicana. 2000". Ed. Programa de Naciones Unidas, Santo Domingo, 2000.

3.8. La tasa de sobre-edad en educación primaria, en 1999, era de un 27.9% y un 15.6% del total de las personas entre 19 y 22 años (edad normal para estudios universitarios), se encuentran aún en la secundaria.

3.9. Los resultados en las mediciones realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de la Calidad Educativa (1998), de la UNESCO, revelan que la República Dominicana tiene uno de los rendimientos académicos más bajos entre los países participantes de la región que aceptaron publicar sus resultados. Sólo un 37.1% de nuestros estudiantes obtuvo un rendimiento por encima del 51% de los objetivos pedagógicos esperados para el cuarto grado de educación básica.

3.10. Informes recientes de Pruebas Nacionales destacan que el 66.2% de los estudiantes de 8vo. grado obtuvo calificaciones por debajo de los 65 puntos en matemáticas, en 1998, y el 85.3% en 2000.

3.11. En el 2000 sólo el 48.08% de la población de examinados en educación media aprobó las pruebas nacionales en la primera convocatoria.

3.12. En 1999, en evaluaciones apoyadas por UNICEF en escuelas rurales, una alta proporción de estudiantes de 4to grado no podía leer la misma prueba aplicada por el laboratorio de la UNESCO en 1995.

3.13. En el informe de la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa del PREAL, de 1999[7], se revela que en la República Dominicana igual que en Nicaragua, El Salvador y Honduras, menos del 60% de los niños que ingresan a primaria alcanzan el 5to. Grado, lo cual atenta directamente contra sus posibilidades de inserción creativa y competitiva en el mundo moderno. Las cifras en las zonas rurales son considerablemente más graves.

4. Reflexiones Finales

Propongo profundizar en estos datos e iniciar un diálogo sobre la forma inadecuada como hemos intentado hasta el momento la democratización de la educación. Pienso que proporcionar a nuestra población acceso a una educación de baja calidad es lo mismo que avanzar costosamente sobre un acceso excluyente.

La respuestas a la pregunta de ¿cómo lograr un "acceso" no excluyente en materia educativa? es una tarea pendiente para los próximos años ya que necesitamos no sólo buscar alternativas de políticas públicas más eficaces

7 Ver "Mañana es Muy Tarde" elaborado por la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. Ed. PREAL, 2000.

en este terreno, sino concentrar esfuerzos en sensibilizar a la sociedad y al conjunto de actores educativos, con el objetivo de reorientar de manera más certeras sus demandas y propuestas.

Además de las limitaciones señaladas para la población integrada en nuestros servicios educativos, las evaluaciones muestran los problemas para incluir a los sectores más pobres, especialmente los y las pobres de los contextos rurales, los inmigrantes empobrecidos, los niños, las niñas y jóvenes de sectores urbanos marginales procedentes de familias de bajos ingresos, así como a los/as envejecientes.

Existen, además, problemas de tratamiento diferenciado al interior del sistema educativo y en las escuelas, que dan más ventajas a los estudiantes que proceden de hogares de mayores ingresos. Un aspecto de estas mayores ventajas está en el tiempo dedicado a las actividades escolares, siendo perjudicados los y las estudiantes de escuelas públicas y de las escuelas rurales, en comparación con la mayor cantidad de horas diarias y anuales que pueden aprovechar tos estudiantes del sector privado.

Otros problemas relacionados con la ubicación de las familias en determinadas zonas del país o de las ciudades hacen que amplios sectores poblacionales sean perjudicados por residir en el suroeste, en el área de frontera con Haití tal como lo demuestra un reciente estudio sobre Pobreza Rural, realizado por el Banco Mundial.

A lo anterior se añade, además, la segregación social que ocurre en las escuelas dominicanas, donde la mayor parte de los estudiantes aprende a convivir y relacionarse sólo con personas de un nivel socioeconómico semejante al suyo.

Problemas de la inversión en educación no orientada a discriminar positivamente las escuelas según el tipo de poblaciones que atiende, ya sean escuelas urbanas-populares, marginadas, rurales apartadas, escuelas en los bateyes, hace que éstas no reciben apoyos complementarios y mayor gasto por alumnos, lo que explica que los indicadores educativos expresen, en estas escuelas, mayor deserción, repitencia y bajo rendimiento en las evaluaciones.

Es evidente que la problemática educativa de los más excluidos dentro de las políticas educativas diseñadas en la última década fue muy descuidada, especialmente en lo que se refiere a los pobres de las áreas rural y urbana. La pobreza crítica de muchas de las comunidades, los programas de suplementos alimenticios, textos escolares y otras compensaciones a docentes, estudiantes y familias resultan escasos o focalizados, sin criterios claros y con poco impacto en los indicadores de calidad educativa.

Las recetas relacionadas con la promoción de la democratización educativa que se reducen tanto a políticas relacionadas con la ampliación o mejoramiento de la infraestructura escolar como a las estrategias compensatorias, en sus resultados no reducen la desigualdad educativa.

En la República Dominicana las políticas compensatorias se han concentrado, a partir de los noventa, en aumentar el número de insumos a distribuir en materia de construcción, habilitación de aulas, instalación de laboratorios de informática, alimentación escolar, libros de textos, cuadernos de trabajo, uniformes escolares, bicicletas, ayuda económica a las familias, becas a estudiantes y profesores/as.

La legitimación de este tipo de políticas se ilustra con el salto cuantitativo dado por la distribución de raciones de alimentos escolares. En 1994, las raciones de merienda escolar servidas diariamente eran 45,000, en 1998 ascendieron a un millón de raciones y, en el 2001, según señalan las cifras oficiales, se sirven más de dos millones de raciones.

Como muestran los resultados del estudio sobre las prácticas educativas que publicamos este año,[8] estos insumos dispersos, aunque en teoría pueden mejorar las condiciones para estudiar de los estudiantes, en la práctica cotidiana las escuelas urbanas marginadas y rurales enfrentan problemas que se quedan sin resolver, como es el escaso tiempo efectivo de trabajo, el uso de estrategias educativas inadecuadas, contenidos obsoletos, bajas expectativas de los docentes, familias con poco capital social que ofrecer a sus hijos y comunidades con servicios y recursos educativos diversos, como bibliotecas y laboratorios pobremente equipados o inexistentes.

Tenemos pendiente conocer a profundidad los mecanismos con que el Estado se esmera, cada vez más, en perfeccionar la capacidad de distribuir varios insumos que quedan pendientes y, con éstos, servicios educativos de calidad que aseguren una mejoría en los aprendizajes y el en rendimiento académico de los y las estudiantes.

La agenda pública de los diferentes actores deberá identificar con mayor claridad las formas cómo se articulan las demandas sociales por educación y las respuestas gubernamentales, la gestión que se hace de los diversos conflictos que generan estas respuestas, así como el manejo clientelista de los recursos y cuotas de corrupción permitidas y castigadas.

Más allá de la fascinación por las actuales políticas sociales compensatorias, en República Dominicana deberíamos caminar hacia una reestructuración de la política social en forma integrada y recuperar la legitimidad de una nueva relación Estado-Sociedad, expresada en políticas

8 Ver detalles en el libro ¿Cambia la Escuela? Prácticas Educativas en la Escuela Dominicana, publicado por FLACSO y UNICEF en el 2001.

re-distributivas de carácter estructural. Quizás es necesario recordar que ningún modelo ni política serán efectivas en esta materia, si, además de discriminaciones positivas, medidas asistenciales y políticas compensatorias, no hay redistribución estructural.

La realidad continúa mostrando que enfrentar los problemas sociales requiere de visiones integrales, políticas específicas, instituciones adecuadas y de recursos distribuíbles mediante el gasto social público, la modernización y democratización de las instituciones.

Impacto en las Reformas en la Equidad. República Dominicana.

Dignora García Romero[1]

Introducción

La reflexión sobre el impacto de las reformas educativas en la República Dominicana constituye una ocasión privilegiada para preguntarnos, personal y colectivamente sobre las motivaciones que nos inducen a esta preocupación, preguntarnos qué novedad podemos aportar en estos tiempos para hacer de estas reformas procesos creativos e innovadores que afecten las condiciones de vida de los sujetos, de la escuela y de las comunidades.

La equidad induce a una reflexión comprometida, porque es un concepto dinámico que demanda acción justa, y solidaria. Este dinamismo deriva de su naturaleza misma, siempre abierta al reconocimiento de los derechos de los individuos, de los grupos y de las sociedades. Y en reciprocidad es importante la respuesta corresponsable de estos en el curso de acción y de cara a los resultados que se podrían esperar de los procesos impulsados por las reformas.

En este trabajo le tomamos el pulso al contexto latinoamericano, asimismo, situamos el caso de las reformas educativas en República Dominicana. A partir de este escenario, valoramos la incidencia de estas reformas en los sujetos, particularmente, estudiantes, profesores, familias y comunidades.

Para activar el deseo de construir con otros, apuntamos algunos elementos propositivos y recordamos la urgencia de responder a desafíos emergentes en el ámbito del eje: eficiencia -equidad- calidad de la educación.

Contextualización

Las Reformas Educativas en el Contexto Latinoamericano

La problemática de las reformas educativas no puede abordarse sin que brevemente hagamos una relectura de las condiciones objetivas en que se desenvuelven las sociedades latinoamericanas afectadas por esas reformas.

1 Experta Dominicana en Educación. Centro POVEDA.

Para esto es importante destacar algunos rasgos relevantes de la sociedad en que estamos viviendo hoy. Así podremos entender por qué esas reformas y cuáles perspectivas van marcando en el contexto latinoamericano y nacional.

La sociedad actual está afectada por transformaciones estructurales en las relaciones de producción, en las relaciones de poder y en las relaciones de la vida cotidiana. Observamos que estas transformaciones implican cambios en la organización social, en la organización política, y en la concepción del tiempo, a la vez que van gestando una nueva cultura. Una cultura en la que la exclusión social está formando parte de la existencia cotidiana de muchas personas en diferentes contextos.

Estas relaciones de producción se han transformado, social y técnicamente. Según Castells (1999), son relaciones que redefinen el papel del trabajo como productor y establecen diferencias según las características del trabajador. En estos cambios la educación juega un papel importante porque es la cualidad fundamental para diferenciar los tipos de trabajadores: los que tienen educación pueden alcanzar niveles educativos superiores que les permite la incorporación de conocimiento e información. Los que no tienen acceso a la educación son personas con una participación muy limitada en los procesos y proyectos de la sociedad en que viven.

Las relaciones de producción también redefinen el papel de la educación en la formación de los individuos y en su contribución al desarrollo de la sociedad. Desde esta perspectiva se imponen nuevas maneras de entender y asumir las reformas educativas en un contexto que está sujeto a cambios acelerados y al impacto de mentalidades y culturas plurales.

Las transformaciones en las relaciones de poder se expresan en la crisis de los proyectos nacionales y en la fragilidad de la democracia social y política de la mayoría de los países de la región. Y esta crisis se alimenta de la lógica de la globalización que antepone el culto al mercado por encima del desarrollo de las necesidades básicas de las personas y de los pueblos. Estas relaciones de poder también inciden en los cambios educativos que se impulsan o desean impulsar creando canales que posibilitan el acceso a una educación efectiva o profundizando la asimetría social y educativa.

Las transformaciones en la vida cotidiana se expresan en las nuevas actitudes y prácticas que se han creado en torno a la familia y en el modo en que los grupos organizados responden a las demandas de la sociedad actual.

En el contexto latinoamericano las reformas educativas coexisten con relaciones y estructuras que acentúan la tendencia a aumentar la desigualdad y la polarización sociales.

Los factores que inciden en esta situación son diversos pero cabe destacar, la creciente deslegitimación del Estado al mismo tiempo que su pérdida de poder por el influjo de la globalización económica y política, por la carencia de voluntad política en los grupos de poder para anteponer el desarrollo de la sociedad ante los intereses personales y corporativos, por la carencia de un Proyecto de nación que opte por el cambio educativo para la formación y consolidación de una identidad cultural que favorezca el desarrollo de las capacidades personales, institucionales y sociales.

Las características del contexto latinoamericano demandan entonces la búsqueda de un modo particular de concebir y aplicar las reformas educativas, especialmente en los países con un desarrollo pendiente como es el caso de la mayoría.

Es en este contexto que las reformas educativas se abren paso. En los últimos tiempos, adquieren relevancia las plataformas que han servido de inspiración para movilizar movimientos de reformas en un alto porcentaje de países latinoamericanos: La Conferencia Mundial Educación para Todos, celebrada en Jomtien, marzo 1990. En este espacio, 155 gobiernos suscribieron la Declaración Mundial y un Marco de acción orientado a garantizar una educación básica de calidad para las niñas/os, jóvenes y personas adultas.

Educación para todos, marcó líneas de acción para los gobiernos, aportó directrices para orientar la educación, propuso una nueva cultura para la escuela, y sensibilizó la conciencia de los sectores más comprometidos con los cambios socioeducativos necesarios. Asimismo, señaló un camino para las sociedades interesadas en su desarrollo. En esa misma dirección el Foro Mundial sobre Educación realizado en Dakar (2000), revisa estas líneas y propuestas y reaviva la necesidad de enfrentar los problemas de la educación con políticas y acciones concretas que vayan más allá de los discursos y de las promesas educativas de los gobiernos.

Las concreciones de estos compromisos todavía están en lista de espera ya que los pasos que se han dado no llenan las expectativas por ello coincidimos con Torres (2000) cuando afirma que “la situación no está cristalizada; lo característico es la inestabilidad y la vulnerabilidad de lo alcanzado. Antes que de éxitos y fracasos, logros y dificultades, parece apropiado hablar de tendencias, dilemas, contradicciones, desafíos aún por encarar”.

Estos esfuerzos de reformas han tenido su origen en organizaciones de relieve internacional UNESCO, Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y UNICEF(Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) De las instituciones señaladas se visualiza un protagonismo especial en el Banco Mundial asumiendo un rol que señala enfoques,

alcances y prioridades. Esta realidad según Candau (1998), demanda una profundización sobre el rol y la responsabilidad de los actores locales y como afirma Coraggio (1996:97), hay una tarea importante, "saber cuáles son los límites y las posibilidades todavía no exploradas de esta relación entre el Banco mundial, los gobiernos y las sociedades de América Latina, porque ella tendrá como consecuencia políticas educativas capaces de promover o bloquear el desarrollo sostenible de nuestras sociedades".

Las Reformas Educativas en la República Dominicana

La República Dominicana participa del contexto de transformaciones por la que atraviesa la sociedad latinoamericana y no ha permanecido estática ante la necesidad de producir cambios en su sistema educativo aunque generalmente no todos los cambios respondan a procesos conocidos y consensuados por los propios actores. La década del 70 es el escenario en el que se impulsa la reforma de la educación media. Esta reforma, impulsada por la Agencia Internacional para el Desarrollo y técnicos dominicanos calificados intentó producir cambios significativos en un nivel rezagado desde el punto de vista cultural y educativo. Esta reforma estuvo matizada por contradicciones internas generadas por los problemas de deserción de los estudiantes y la debilidad de la formación de los educadoras/es del nivel.

En el horizonte de esta Reforma estaba mejorar significativamente la calidad de la educación del nivel medio a partir de una propuesta curricular que pone énfasis en la formación técnica, en la formación cultural y práctica de los estudiantes y en la formación especializada de las educadoras/es.

Este movimiento educativo contribuyó a despertar el interés por el ejercicio de una conciencia ciudadana y un ejercicio profesional con mayor calificación. Los cursos intensivos de formación de profesores del nivel medio le dieron a esta Reforma cierta solidez. Pero el hecho de concentrar los esfuerzos en la zona urbana da paso a la inequidad. La zona rural no se vio afectada sustancialmente por los efectos de esta reforma. Estuvo centrada más en el desarrollo educativo de la zona urbana y urbano marginal. Esto se evidencia en los espacios que sirvieron de enclave para las experiencias experimentales de la Reforma del 70 : Liceo Unión Panamericana en Santo Domingo, Francisco Henríquez y Carvajal de la provincia Sánchez Ramírez y otros.

Esta reforma crea un movimiento orientado a la especialización del profesorado y muestra gran preocupación por una formación que vincula reflexión y práctica de los profesores. Lamentablemente estos cambios educativos fueron perdiendo fuerza y aplicabilidad por no haber tenido como respaldo un proyecto nacional, una voluntad política decidida y firme de los gobiernos.

La reforma educativa de la década del 90 caracterizada por el movimiento de Plan Decenal se desarrolla en un contexto sociopolítico y educativo más abierto que el anterior pero con limitaciones agudas, dado el poco interés que ha concitado la educación en las fuerzas políticas y gubernamentales de nuestro país en todos los tiempos.

El escenario de esta reforma según Záiter (1997) se caracteriza por severas limitaciones en la cobertura del sistema educativo, altos índices de repitencia, alcanzando el 17% de los alumnos de primer grado, precarias condiciones de vida y de trabajo del magisterio nacional y predominio de enfoques pedagógicos centralizados con énfasis en la memorización, impidiendo así la participación activa de las/os estudiantes.

En este escenario adquiere relevancia un movimiento de reflexión, búsqueda y construcción conjunta que se impulsó en el país, generando procesos de reformas mediados por el diálogo compartido, el consenso y la elaboración de propuestas con amplia participación de sectores de la vida nacional y de actores de la educación dominicana.Una expresión de ello fue Plan Educativo.

Es importante hacer notar que la participación en PLAN DECENAL aunque fue amplia en su gestación no llegó a involucrar tan activa y significativamente a un amplio porcentaje de los maestros y los técnicos que trabajan en el sistema educativo dominicano. Esta situación provocó desconocimiento y resistencia en educadoras/es que recibieron la reforma de Plan Decenal como un producto, como un hecho consumado y no como un proceso que forma parte de sus inquietudes y necesidades.

A pesar de estas dificultades PLAN DECENAL constituye una de las experiencias más notables en el campo de las reformas educativas por su impacto en el cambio de concepción respecto de la importancia de la educación en el desarrollo de un país, en la mentalidad de sectores representativos de la vida política y cultural del país, por haber introducido mejoras sustanciales en el ámbito curricular, en la actitud y práctica de los educadores y en el marco de relaciones entre la escuela y la comunidad. Asimismo, aportó otros parámetros con relación al modo de gestionar el conocimiento y el ámbito institucional en educación.

IMPACTO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN REPÚBLICA DOMINICANA

Las reformas educativas que se han impulsado en la República Dominicana han incidido en la mejora de la calidad de la educación y en la mejora de la calidad de vida de los dominicanos si comparamos el estado de la educación y de la vida de los actores antes y después de las reformas. Pero este planteamiento no oculta la terrible realidad que estas producen

por la desigualdad del sector educativo frente a otros y por la desigualdad al interior del propio sector al atender las necesidades y demandas de los diferentes niveles educativos.

Es importante destacar que el movimiento de reforma que supuso PLAN DECENAL ha podido reducir tangencialmente la inequidad al favorecer el impulso de una política educativa un poco más comprometida con la superación del abandono en que este sector estaba inmerso. Algunos aspectos que reducen débilmente la inequidad hacen referencia a:

- Ampliación de la cobertura en los diferentes niveles educativos. Sin duda las reformas realizadas han posibilitado un mayor acceso a la educación especialmente a la educación básica. Asimismo se ha desarrollado una mayor sensibilidad en los principales sujetos que intervienen para demandar y defender el derecho a una educación de calidad.

ALUMNOS DE NUEVO INGRESO POR NIVEL Y MODALIDAD

Tabla 1

Nivel o Modalidad	Año Lectivo		
	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Total	474,973	531,482	575,402
Inicial a/	107,866	131,193	133,312
Básica b/	245,301	266,997	291,978
Adultos c/	14,525	17,412	19,165
Media	107,282	115,878	130,947

Fuente: Departamento de Estadística, SEE

- Aumento de la población escolarizada. Este hecho permite que estudiantes de diferentes edades, de estratos sociales diversos, de zonas geográficas diferentes puedan participar de los aportes de la educación y sobre todo, puedan incorporarse con niveles de conocimientos más actualizados y sólidos respecto a épocas anteriores. Esta oportunidad también permite una disminución de la desigualdad social y educativa entre los niños, niñas y jóvenes del país.

- Coincido con Reimers (2000) cuando plantea que la igualdad de oportunidades educativas y particularmente, la escolarización es importante porque la imposibilidad de participar en la educación formal margina del acceso a una parte importante de construcciones sociales, de significados y de cultura contemporánea.

POBLACIÓN ESCOLARIZADA POR EDAD

Tabla 2

Edad (años)	Todos los niveles excepto superior				Tasa (%)	
	1989-1990		1997-1998			
	Alumnos	Población	Alumnos	Población	1989-1990	1997-1998
Total	1,664,068	4,270,152	2,167,330	4,612,808	39.0	47.0
3	1,830	195,675	22,967	194,638	0.9	11.8
4	6,700	193,222	38,860	196,610	3.5	19.8
5	24,471	190,230	115,565	197,353	12.9	58.6
6	52,853	186,798	141,047	196,740	28.3	71.7
7	123,691	183,044	169,634	195,941	67.6	86.6
8	126,288	179,083	172,870	194,901	70.5	88.7
9	125,660	175,030	168,054	193,587	71.8	86.8
10	132,325	170,829	166,711	192,105	77.5	86.8
11	126,816	166,425	155,373	190,661	76.2	81.5
12	134,356	162,781	157,694	188,139	82.5	83.8
13	128,952	160,350	143,050	184,059	80.4	77.7
14	122,410	158,737	136,044	179,003	77.1	77.1
15	59,473	157,004	127,769	174,031	37.9	73.4
16	83,912	155,229	104,503	168,035	54.1	61.9
17	80,932	153,704	82,728	164,437	52.7	50.3
18	74,295	152,444	62,442	161,005	48.7	38.8
19 y +	259,094	1,529,567	172,999	1,638,683	16.9	10.6
n.d.			27,020			
N.D Edad no Determinada						

Fuente: Departamento de Estadística, SEE

- La cobertura de la educación básica alcanzó un 98.%. Esta realidad indica una mayor oportunidad para niñas y niños de 6 a 14 años. De este porcentaje, un 82% corresponde al sector público y un 16% al sector privado. Este hecho señala un fenómeno de gran importancia para el nivel y especialmente para el país. La población que acoge este nivel además de expresar en un alto porcentaje cuál es el futuro del país, indica también cuáles son las prioridades nacionales en el ámbito socioeducativo.

- Ampliación de la cobertura para el nivel inicial. Este nivel alcanzó un crecimiento de un 58% en los últimos años. Este es un aspecto que adquiere singular relevancia porque disminuye aunque levemente la inequidad que afecta a los niños y niñas de estas edades al no ser priorizados y siendo mantenidos como seres de segunda categoría en el ámbito de la educación.

- Mayor cobertura en la educación media. De un 28.5% en 1997 ascendió a un 52.3% de cobertura neta en el 1999. Este nivel hace muchos años carece de la atención necesaria. Sin embargo aún en esa situación ha experimentado un repunte a partir del movimiento de PLAN DECENAL. Pero la falta de equidad no desaparece del nivel porque los estudiantes y profesores todavía demandan unas condiciones que le permita ponerse la puesta en marcha de procesos educativos de calidad.

Urge preguntarse sobre el sentido y el horizonte de la educación media dominicana. Cualquier reforma en este nivel educativo debe superar las prescripciones técnicas, las lógicas de las agencias de cooperación y las visiones inmediatistas. Entonces, si desde este nivel se quiere superar la inequidad educativa, convendría partir necesariamente de los sujetos e involucrarlos significativamente en los procesos y en las acciones que se intenten poner en marcha.

- Aumento tímido del gasto público en educación. En 1994 fue de 2.606.0 millones y en 1998 se aumentó a 6.083.0 millones de pesos. Es evidente que los diferentes gobiernos han marginado el sector educativo frente a otros sectores. La inversión en educación es una tarea más que prioritaria. En un contexto de pobreza como el que vive la República Dominicana, la inversión en educación no espera más. Este es un factor que puede contribuir a la superación de los niveles de indigencia educativa en que está el país, a pesar de los pasos que se han dado.

COMPORTAMIENTO DEL GASTO EN EDUCACIÓN CON RELACIÓN AL PIB Y AL GASTO PÚBLICO TOTAL. QUINQUENIO 1994-1998 (VALORES EN MILLONES DE PESOS RD$)

Tabla 3

Año	PIB a precio corriente	GP Gasto Público (Gobierno Central)	GE Gasto en Educación	Relación Porcentual		Tasa de Crecimiento del Gasto en Educación
1994	136,206	21,374	2,606	1.91	12.19	29.82
1995	160,456	22,838	3,019	1.88	13.22	15.86
1996	181,466	26,399	3,537	1.95	13.40	17.13
1997	212,644	34,540	4,778	2.25	13.83	35.09
1998	241,910	39,120	6,083	2.51	15.55	27.33
1999			2,876			

Fuente: Departamento de Estadística, SEE

Este cuadro nos indica que la tasa de crecimiento del gasto educativo ha experimentado variaciones. Sus alzas y bajas ponen en evidencia la poca estabilidad que ha tenido y sobre todo, el orden de prioridades que ocupa este gasto en las políticas de los gobiernos de nuestro país.

El gasto en educación pasó de un 12.19% en 1994 del presupuesto nacional a 15.55% en 1999. Asimismo, de un 1.91% del PIB en 1994 a 2.51% en 1998. Esto refleja un cambio importante pero no suficiente si tomamos en cuenta la pobreza progresiva del pueblo dominicano y la incidencia de la educación como factor importante para elevar la calidad de vida de las personas. Es por esto que la República Dominicana está colocada entre los países que menos invierten en educación:

GASTO EN EDUCACIÓN COMO % DEL PIB

País	Porcentaje (%)
- Bolivia	7.6
- Chile	4.6
- Corea	3.6
- Argentina	4.1
- Malasia	4.5
- México	3.8
- Brasil	3.0
- Turquía	3.8
- Colombia	3.5
- Costa Rica	4.5
- Panamá	4.9
- Jamaica	4.7
- Filipinas	3.4
- República Dominicana	2.5
- El Salvador	2.3
- Uruguay	2.2
- Haití	1.6
- Indonesia	1.4
- Promedio ALC	3.8
- Promedio General	3.7

Fuente: Mejía, R. Ponencia Aprendo octubre 2001.

Reducción de la deserción, repitencia, analfabetismo. El índice de repitencia según datos oficiales se coloca en un 5.2% en el año 1998. Este aspecto ha experimentado una reducción importante si tomamos en cuenta que en 1991 se colocaba en un 13.8%. La reducción de este problema continúa demandando atención para avanzar en la reducción de la inequidad en el sector educativo. Consideramos que el fenómeno de la repitencia no sólo depende de las capacidades del niño y la niña. Inciden directamente las condiciones de vida y las condiciones en que se desarrollan los procesos educativos en la escuela dominicana. La deserción de un 23.6% en el 1991 se coloca en un 14. 9% en 1998.

Actualmente, los datos oficiales reportan un porcentaje de analfabetismo que oscila entre un 15 y un 16%. La tasa de analfabetismo es más acentuada en la zona rural que en la zona urbana. El distrito Nacional tiene un porcentaje de analfabetismo de un 12 por ciento frente a la tasa de analfabetismo de Elías Piña 38.9% y Bahoruco, 33.6%. Este problema es una expresión clara de la necesidad de políticas educativas que cambien radicalmente esta situación.

Las pruebas nacionales han estado dominadas por un ambiente conflictivo no sólo por los problemas de equidad que han generado sino por asumirse en la práctica como el sistema de evaluación de la calidad. Este reduccionismo ha demandado la aplicación de políticas que cambie las distorsiones existentes.

En los últimos años las pruebas están sometidas a fuertes cuestionamientos por la sociedad y por amplios sectores de la Secretaría de Estado de Educación. La equidad y la calidad de la educación son dos factores que están amenazados por la manera de concebir, gestionar y aplicar las pruebas nacionales.

A pesar de estas problemática aportan informaciones que dan cuenta del desarrollo curricular en el aula y del impacto de este desarrollo en los aprendizajes de los estudiantes.

En el período 1999-2000 se aplicaron pruebas al 8º grado de Educación Básica, al subsistema de educación de personas adultas formales y no formales así como a estudiantes de Educación Media. En la tabla nº 4 aparece registrada la primera y segunda convocatorias según niveles y moralidades.

Distribución de estudiantes inscrito y promovidos en primera y segunda convocatoria de Pruebas Nacionales por nivel y modalidad

Tabla 4

Niveles y Modalidades	Primera Convocatoria			Segunda Convocatoria		
	Inscritos	Promovido	% Promov.	Inscritos	Promovido	% Promov.
8vo. grado básica	106,605	77,365	72.6	39,078	20,292	51.9
Adultos Formales	23,420	18,418	78.6	12,833	2,828	22.0
Adultos no Formales	5,542	4,358	21.4	3,066	734	23.9
Educación media	85,409	33,073	38.7	68,552	28,266	43.1
Total	220,976	133,204	60.3	120,527	52,120	43.2

Fuente: Dirección General de Informática de la SEE

Esta tabla muestra que un 60.3% promovió en la Primera Convocatoria. Un 43.2 de los que participaron en la Segunda Convocatoria promovió.

Las tasas de aprobación y reprobación para los niveles y/o modalidades dan cuenta de que:

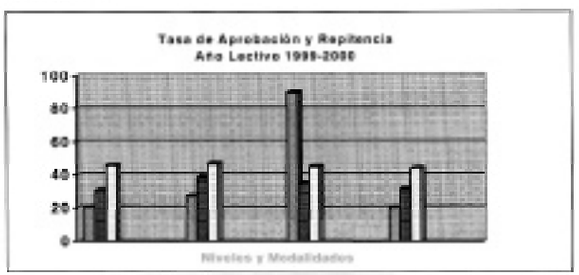
Tabla 5

Niveles y/o Modalidades	Tasa Aprobación	Tasa Reprobados
8vo. Grado de Básica	83.9%	16.1%
Adultos Formales	68.0%	32.0%
Adultos No Formales	68.6%	32.0%
4to. De Educación Media	62.0%	37.%

Fuente: Dirección General de Informática de SEE.

La gráfica Nº1 nos presenta las tasas de aprobación y repitencia del año 1999-2000. Esta tasa se calcula teniendo en consideración que los inscritos fueron 116,431 para el 8vo. grado; 31,251 para los Adultos Formales; 7424 para los Adultos No Formales y 98,562 para los estudiantes de la 4to. De la Educación Media.

Gráfica Nº 1



Incremento salarial para las maestras y los maestros. Este incremento, con relación a la canasta familiar y otras profesiones, no tiene una relevancia especial. Pero comparando el salario actual RD$3976.81 por tanda en el nivel básico y RD$4,185 por tanda en el nivel medio con los salarios anteriores se puede aceptar una relativa mejora salarial.

Pero a pesar de los avances que hemos detectado, el impacto de las reformas en los principales sujetos de la educación sigue siendo una aspiración. Esta afirmación cobra fuerza cuando tomamos en cuenta los estudios del Banco Central que indican según Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de Hogares (ENGIH 1999) revela que el 25.8% de los dominicanos tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza equivalente a US$60.00 mensuales por persona equivalente en esa época a RD$894.0 de 1998. De ahí que 2.1 millones de dominicanos son considerados como

pobres. Y esto a pesar de los muchos señalamientos metodológicos que ha hecho Nelson Ramírez a esta encuesta, que pueden aumentar significativamente esta cifra. De éstos, 690.534 son niños y niñas menores de 10 años y 113,424 son personas mayores de 65 años.

La pobreza es más aguda en las zonas rurales que en las urbanas. Según la misma encuesta, un 32. 6% de los hogares de las zonas rurales está afectado severamente por la pobreza. Esta situación empeora la pobreza de la zona urbana ya que aumenta el flujo migratorio del campo a la ciudad. La brecha de la pobreza en la zona rural es de 10.4% y en la zona urbana de un 4.2%.

Los resultados de la encuesta muestran también que en promedio, el 71.1de los jefes de hogar dominicanos no tiene el bachillerato. A menor ingreso, mayor porcentaje de los jefes de hogar con un nivel educativo bajo.

CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS DE LOS HOGARES SEGÚN DECILES DE INGRESOS

Tabla 6

Deciles	Nivel Educacional del Jefe de Hogar: Inferior a Secundaria		Género del Jefe de Hogar: Femenino		Dominio de Estudio: Resto Rural		Número de Miembros 7 en adelante	
	% decil	% total	% decil	% total	% decil	% total	% decil	% total
1	90.8	12.8	36.2	12.6	54.9	17.0	24.2	18.4
2	84.8	11.9	30.1	10.5	47.4	14.6	21.8	16.5
3	83.7	11.8	26.1	9.1	43.5	13.4	19.4	14.7
4	81.1	11.4	31.9	11.1	36.0	11.1	16.9	12.8
5	78.5	11.1	26.5	9.2	32.3	10.0	11.3	8.6
6	76.9	10.9	30.9	10.9	28.9	9.0	13.3	10.2
7	69.3	9.7	29.0	10.0	29.8	9.1	9.0	6.7
8	61.7	8.7	26.8	9.3	22.7	7.0	7.9	6.0
9	53.8	7.6	24.8	8.6	19.4	6.0	4.7	3.6
10	29.1	4.1	24.9	8.7	9.1	2.8	3.3	2.5
Total	71.0	100.0	28.7	100.0	32.4	100.0	13.2	100.0

Fuente: Encuesta ENGIH. 1997 / septiembre 1998. Banco Central.

Los datos nos dicen que los resultados de las reformas educativas afectan levemente el nivel cultural y educativo de los sujetos de los procesos educativos: estudiantes, profesores, padres, madres y la comunidad misma. Los beneficios son limitados y por tanto no provocan cambios relevantes. A pesar de los pasos que se han dado, existe una brecha entre los sectores que se benefician de la educación (zona urbana /zona rural) y por la diferencia que en determinados aspectos existe entre el sector privado y del sector público.

La familia también participa de los problemas de inequidad de que adolecen las reformas educativas porque son parciales, y no pretenden cambios que den un giro estructural a las condiciones de millones de hogares afectados por la pobreza. Situación que produce la ignorancia, el desconocimiento de los derechos básicos y en especial, la indiferencia para llegar a ser sujetos de derechos en una sociedad donde el acceso a los bienes y servicios básicos se está convirtiendo en una tarea difícil y excluyente.

Los costos de la educación son asumidos ampliamente por las familias en una sociedad donde la educación por ley es gratuita. Esta práctica se va institucionalizando y va descargando al Estado de sus responsabilidades básicas respecto a la formación de las ciudadanas y ciudadanos.

La comunidad también padece las consecuencias de procesos de reformas educativas que focalizan problemas puntuales de la educación dominicana al margen de las necesidades específicas de los micro contextos en que se desarrollan esas reformas.

Aportes para Repensar la Lógica de las Reformas Educativas

La sociedad dominicana está abierta a una integración efectiva en los procesos de cambios que dinamizan el contexto mundial. Para llenar esta aspiración, necesariamente tiene que repensar su concepción sobre el valor de la educación como factor importante para el desarrollo social y político del país.

Desde esta perspectiva se ve oportuno retomar nuevos modos de construir procesos que hagan posible una sociedad más justa, equitativa y sostenible desde una lógica de integralidad en la búsqueda y ejecución de cambios.

Para dar paso a una propuesta de sociedad que asuma responsablemente la equidad como fin y como medio, es importante valorar: Estrategias y procedimientos inclusivos que den prioridad a las necesidades fundamentales de los sujetos que se deben formar o se están formando. Asimismo, a la dimensión educativa de la estructura familiar como instancia que tiene derecho a proponer, a actuar corresponsablemente y disfrutar de bienes que deben estar al servicio de todos.

La incorporación de la familia y de las comunidades fortalecerá el sentido de las reformas educativas y posibilitará respuestas adecuadas a las necesidades reales de la sociedad. La búsqueda de consensos es tarea prioritaria a nivel de las comunidades y de las familias para que proactivamente aporten a la construcción de programas y proyectos que afecten cualitativamente la educación de los hijos y de los pobladores en general.

La educación, como factor que concita el empeño y la dedicación de la multiplicidad de sectores del país, demanda una participación que va más allá de los eventos educativos y que se traduzca en acciones concretas. Para ello es necesario correr el riesgo de invertir significativamente de modo que se pueda superar progresivamente la indigencia educativa que todavía vive el país. Priorizar económica y financieramente la educación es tarea obligada.

Compete al Estado Dominicano, a las empresas, y a todas las organizaciones de la sociedad asumir su cuota de resposabilidad sin llegar a una sustitución ingenua de los compromisos que tiene el Estado Dominicano con la población en general. Es un compromiso colectivo aunque demande una postura más coherente y responsable en primer lugar, de los organismos estatales.

Importa sumar fuerzas para una causa necesaria y noble. De ahí que las reformas educativas deben ser sometidas a una revisión profunda a la vez que se verifica la voluntad política de los poderes estatales para garantizar su puesta en ejecución. Este hecho demanda una posición clara y sostenida de la sociedad civil que los procesos de reformas educativas puedan asegurar nuevos pasos en orden a mayor eficiencia y eficacia en el sistema educativo y en la organización social dominicana.

La Sociedad Civil y el Estado deben mantener en estrecha articulación para impulsar conjuntamente la sociedad menos excluyente, una educación menos selectiva y unas condiciones humanas y sociales más sostenibles en el contexto global del país.

Desafíos Emergentes

Las reformas educativas constituyen experiencias que retan de modo permanente nuestra manera de entender el desarrollo, la educación y sobre todo, nuestra manera de concebir aquellos procesos capaces de transformar cualitativamente la sociedad. Es desde esta perspectiva que consideramos como desafíos emergentes:

- La articulación de todo proceso de reforma educativa a la constitución de sujetos de modo que ellas mismas no se conviertan en espacios de exclusión y de selectividad.

- La construcción compartida de un proyecto global que le dé sentido a los programas, proyectos y políticas del sistema educativo nacional.

- La atención prioritaria a las condiciones en que los actores de la educación desarrollan su vida cotidiana y participan del proceso. Partir de la vida para generar una nueva manera de construir y asumir los procesos educativos.

- El fortalecimiento crítico de la discriminación positiva focalizando sectores y ámbitos marginalizados, excluidos social, económica y políticamente.

- La evaluación democrática de las reformas educativas a fin de poder determinar realmente la efectividad de sus alcances así como la calidad del impacto.

- Reaprender el arte de negociar con las Agencias de Cooperación interesadas en la cuestión educativa sin perder la identidad propia dando paso prioritariamente a las necesidades sentidas de la población del país.

- Fortalecimiento de la capacidad de otras realidades, de otras experiencias para hacer dialogar los éxitos y superar creativa y efectivamente los fracasos en el campo de las reformas educativas.

Referencias Bibliográficas

Álvarez, Benjamín y Mónica Ruiz.(1997): Senderos de Cambio. USA. USAID.

Banco Central (1998): situación de la pobreza y distribución del ingreso en la República dominicana.

Castells, Manuel (1999): La era de la información, Madrid. Alianza Editorial. V.3.

Centro Poveda - (1997): Anuario Pedagógico I. Santo Domingo. Centro Editorial.

Centro Poveda - (1999): Anuario Pedagógico: Realidad social, Educación y Teología. Santo Domingo. Centro Editorial.

Comisión Económica para América Latina y el caribe. CEPAL. (1992): Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: UNESCO: Orealc.

Díaz Santana, Miriam (1996): Educación y modernización social en República Dominicana. Santo Domingo. Editora Corripio.

Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares. República Dominicana 1997. Banco Central, Santo Domingo, Septiembre 1998. (5 vols.)

Gurrieri, Adolfo y Edelberto Torres .– Rivas.(1990): Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad? San José Costa Rica. FLACSO.

Ley General de Educación 66 97.

Navarro, Carlos y otros (2000). Perspectivas sobre la Reforma Educativa. USA HID.

PNUD (2000): Desarrollo Humano en la República Dominicana. Santo Domingo. Editora Corripio.

Rivero, José (1997): Educación de adultos en América Latina: Desafíos de la equidad y la modernización. Madrid. Editorial Popular.

Rivero, José (1999): Educación y Exclusión en América Latina. Lima. Tarea.

Santana, Isidoro; Magdalena Rathe (1993): Reforma Social: Una agenda para combatir la pobreza. Santo Domingo. Alfa & Omega.

Santana, Isidoro; Magdalena Rathe (1984): El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana. Santo Domingo. Ediciones Taller.

SEE(1998-1999): Estadísticas e indicadores Educativos. Santo Domingo. Editora de Colores.

Torres, Rosa María (2000) Una década de Educación para todos: La tarea pendiente. Buenos Aires. UNESCO.

UNESCO. (2000): Foro Mundial sobre la Educación. Informe Final. Francia. UNESCO.

Tedesco, Juan Carlos (1995): El Nuevo Pacto Educativo: Educación, Competitividad y Ciudadanía en la Sociedad Moderna. Anaya. Madrid.

Winkler, Donald R. y Alex Ian Gershaberg. (2000): Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Preal.

Zaiter, Josefina (1999): La Reforma Educativa: El Caso República Dominicana. Santo Domingo. Mimeo.

Parte V

Globalización y Prospectiva Educativa

Análisis de Prospectiva: La Educación en República Dominicana al Año 2015

Alejandro Medina Giopp
Lidia Nina[1]

Síntesis

Se desarrolla un análisis prospectivo del sistema educativo en República Dominicana para el Año 2015. El objetivo del estudio es aportar insumos al ejercicio estratégico que lleva adelante el Ministerio de Educación para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Educativo[2]. Existe consenso en señalar que de no realizarse cambios sustantivos en la política educativa, su eficiencia, cobertura, calidad, equidad y sostenibilidad, seguramente empeorarán. Bajo esta lógica, el estudio plantea, sobre la base del análisis prospectivo de variables internas y externas al sistema educativo, cuatro escenarios posibles, además del escenario tendencial, hacia donde puede evolucionar la situación actual. Alcanzar un escenario al que se quiera arribar y no otro, no es cuestión de buena fortuna, si no de las políticas y programas que se pongan en marcha hoy; por ello se concluye con un apartado de recomendaciones para alcanzar el mejor escenario posible.

I. La educación en América Latina y caracterización del sistema educativo de la República Dominicana

1. La educación en América Latina. Los efectos pobreza, equidad y ciudadanía.

Existe consenso en señalar a las estrategias de formación de capital humano como iniciativas que contribuyen de manera significativa a la reducción de la pobreza. Bajo esta lógica, los jefes de Estado de las Américas, en la Cumbre de las Américas de1998, percibieron a la educación, de manera consensuada, como una prioridad para la reducción de la Pobreza (OAS:1998)[3]. Agencias de Naciones Unidas como UNESCO, UNICEF y CEPAL, han insistido además en los efectos de equidad y ciudadanía de la educación, tal y como lo han hecho también organismos internacionales de financiamiento como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sin embargo, la percepción de la importancia de la educación no es exclusiva de los expertos educativos o agencias de desarrollo. La encuesta del Latinobarómetro (2000) muestra que, en América Latina (17 países), un 60% de la población estima que "lo más importante en la vida para tener éxito es la educación", contra un 19% que elige en "el trabajo duro", un 12% las conexiones y un 8% la suerte[4].

En síntesis, para diversos foros mundiales sobre educación[5], ésta se constituye en el eje central del desarrollo humano sostenible.

1.1 El Efecto Pobreza de la Educación

Los niveles de incidencia de la pobreza, concentración del ingreso y vulnerabilidad en América Latina son alarmantes. Existen más de 220 millones de pobres[6], y, en algunos países, la población debajo de la línea de pobreza alcanza a más del 60% de la población, como es el caso de Honduras y Nicaragua. Es la única región en el mundo, de acuerdo a cifras del Banco Mundial, en la que durante los años 90's no mejoró la proporción de población que padece pobreza extrema (Banco Mundial:1999), y la de peor distribución del ingreso en el mundo.

Se constituye una paradoja, ya que los 90's son años de re-establecemiento del crecimiento económico perdido en los 80's. Mejora el producto interno bruto (PIB) per cápita, la inflación se controla, los déficit fiscales se corrigen y se incrementa en términos absolutos y relativos el gasto social como porcentaje del gasto público programable y del PIB (BID-IPES: 1999).

Existen diversas explicaciones: déficit en la calidad y sostenibilidad del crecimiento económico, y del empleo que se deriva de éste, así como un uso ineficiente del gasto social; déficit de evaluación, así como problemas organizacionales y de carácter institucional, entre otros.

1 Docente Internacional Residente del INDES - República Dominicana 2000-2002 y economista experta en demografía, respectivamente.

2 Este trabajo está basado en una investigación sobre construcción de escenarios, elaborada por los mismos autores, financiada por el FNUAP y dirigida por el Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA) en el año 2001, titulada: Escenarios para la Educación en República Dominicana 2000-2015.

3 Organization of American States (1998). Declaración de la Cumbre de las Américas, Santiago de Chile. Webpage.

4 Tomado de Brunner, José Joaquín (2000). Globalización y el Futuro de la Educación: Tendencias; desafíos y estrategias. Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la región de América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago de Chile, 23 al 25 de Agosto del 2000.

5 Destacan, de manera reciente, Proyecto Principal de Educación 1981, México (UNESCO); Foro Educación para Todos, Jomtien 1990 (UNICEF; PNUD; FNUAP; UNESCO); Plan de Acceso Universal a la Educación 2010, Miami 1994 y Foro Mundial de Educación, Dakar 2000.

6 CEPAL-Panorama Social: 2000.

Para enfrentar dicha paradoja, una de los principales componentes de las estrategias de combate a la pobreza es la formación de capital humano[7]. A través de ésta se busca contribuir al rompimiento del "círculo de la pobreza" o pobreza inter-generacional. La educación y la salud permiten valorizar el único activo con que cuenta la población en pobreza o a punto de padecerla: su fuerza de trabajo. En esta perspectiva un estudio del Banco Mundial señala:

> "el factor aislado más importante que contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza ha sido la falta de una educación adecuada para las nuevas generaciones" (Londoño:1996)[8].

Bajo esta lógica resulta incuestionable que el tipo de empleo y su remuneración (calidad) resultan diferentes en función de los años de educación. Mayor nivel educativo se traduce en mayor productividad, así como en un mecanismo que sirve, en los mercados laborales (uso de las credenciales educativas), para restringir aspirantes y facilitar su selección, cuando éstos exceden los cupos a llenar.

Por otra parte, estudios empíricos que analizan el nivel de escolaridad como determinante del nivel de ingresos, señalan que éste juega un rol fundamental en el segmento del mercado a través del cuál el individuo se inserta por vez primera en el mercado laboral, así como en la definición de su trayectoria laboral, durante su ciclo de vida (Ramón Tejada Holguín:1999).

En consecuencia, en la formación, capacitación y especialización de la mano de obra se determina la productividad y competitividad nacional. La recomendación es obvia: un acelerado aumento de la formación de capital humano, la realización de un shock de educación de manera prolongada.

1.2 El Efecto Equidad de la Educación

El componente más importante de la desigualdad en América Latina es la disparidad de ingresos. En esta perspectiva, reducir la desigualdad implica estrechar las brechas entre los más pobres y los que no lo son. En este sentido, existe una muy alta correlación entre los niveles de ingreso y los niveles educativos, incluyendo dominio urbano y rural, género, edad y actividad económica. Razón por la que el logro de mayores niveles de formación, capacitación y especialización en aquellas zonas geográficas y grupos de población más desposeídos contribuirá, sin duda, a una mejor distribución del ingreso.

En apoyo de este razonamiento, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del año 1998[9] concluye que, en promedio, un graduado de la escuela primaria gana 50 por ciento más que otro que nunca asistió a la escuela. Con secundaria la diferencia es de 120 por ciento y la brecha con Universidad es de, al menos, 200 por ciento.

En la región la inequidad educativa es muy grande. Existen diferencias marcadas entre los perfiles de ingreso de los pobres y los no pobres. Esto se expresa en que los grupos de población de mayores ingresos, tienen más años de escolaridad promedio aprobados, así como una tasa mucho mayor de culminación de la educación básica y secundaria.

Para ilustrar lo anterior, el cuadro 1 expresa, a través del coeficiente de Gini aplicado a la educación, la relación entre años de escolaridad promedio aprobados y nivel de ingreso de los diversos grupos que componen a la población ordenados por deciles de ingreso.

Cuando el coeficiente es igual a cero expresa igualdad absoluta entre los diversos grupos que componen a la población (deciles); en este caso equivaldría a que con independencia del nivel de ingreso de cada decil de población, los años de instrucción promedio son los mismos. Cuando el coeficiente es igual a uno, expresa que la educación se concentra, exclusivamente, en el decil número diez, que corresponde al de mayor ingreso de la sociedad.

Cuadro 1. Gini Educativo y de Ingresos. Países Seleccionados

País	Año	Gini educación	Coeficiente Ingresos
Argentina	1996	0.229	0.48
Panamá	1997	0.297	0.56
Perú	1997	0.306	0.46
República Dominicana	1996	0.374	0.47
Ecuador	1995	0.377	0.57
Colombia	1997	0.378	---
Nicaragua	1993	0.532	---
Promedio AL		0.37	0.52

Fuente: Adaptado de: Duryea, Suzane y Miguel Szekeley (1999) "The Determinants of the Distribution of Schooling in Latin America:Micro/Macro Approach". Mimeo, IDB.

7 Entre otras, tales como: programas de infraestructura básica; programas de apoyo a la generación de ingresos (como microempresa y desarrollo rural); programas de transferencia neta de recursos y de formación y fortalecimiento de capital social.

8 Londoño, Juan Luis (1996) Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina 1950-2025, Banco Mundial.

9 Inter-American Development Bank (1998). Facing up to inequality in Latin America, Washington D.C.

El cuadro indica que la educación, a pesar de que representa una menor concentración que el ingreso en la región, y por tanto cumple con su rol de ayudar en la igualdad de oportunidades, está lejos de alcanzar niveles de distribución aceptables. Además, señala las enormes diferencias en la concentración educativa entre países. Argentina ilustra la menor concentración educativa (0.229 y Nicaragua la mayor (0.532). En promedio, el Gini Educativo regional, considerando los 17 países, es de 0.371. República Dominicana presenta un Gini ligeramente superior a la media (0.374).

Además de la distribución, existen marcadas diferencias en términos del rendimiento académico por estrato socio-económico. Carlos Gerardo Molina (2000) señala, que dichas diferencias evidencian que buena parte de los esfuerzos educativos se están perdiendo en la medida en que grupos importantes de la población, particularmente los más pobres, no están siendo realmente beneficiados por la educación, al no cumplir con los estándares mínimos propuestos por cada nivel.

Por otra parte, también, el dominio (rural/urbano) presenta disparidades. El cuadro 2, ilustra que las personas que viven en zonas rurales (donde proporcionalmente se encuentra la mayoría de los pobres) tienen niveles educativos significativamente inferiores respecto de los que viven en zonas urbanas, donde los grupos de menos ingresos tienen significativamente menores niveles de escolaridad

Cuadro 2. Disparidades Educativas y Dominio Urbano-Rural y Cuartiles

PAÍS	AÑO	URBANO		RURAL	
		Q1	Q4	Q1	Q4
Brasil	1996	3.9	10.3	1.7	5.4
Colombia	1997	6.1	11.9	3.3	6.5
Costa Rica	1997	7.3	12.2	5.1	8.1
Honduras	1997	4.6	10.5	2.4	5.3
Nicaragua	1997	6.0	11.0		
Panamá	1997	7.5	13.6	5.0	9.6
Paraguay	1997	6.2	12.1		
Rep. Dom	1997	6.4	10.4	3.3	6.1

Fuente: Reimers, Fernando (2000) ¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina?. Revista Mexicana de Investigación Educativa, Enero-Junio, Vol. 5, Núm.9.

Siguiendo el cuadro, el primer cuartil en Brasil (el 25% más pobre de la población), para zonas urbanas, por ejemplo, ha completado menos de 4 años de primaria, frente a 10 años del cuartil cuatro (el 25% más rico). En zona rurales, el cuartil uno registra 1.7 años de primaria,, frente a 5.4 del cuartil cuatro.

Prácticamente es posible afirmar que en las zonas urbanas, el 25% más rico de la población posee el doble de escolaridad que el 25% por ciento más pobre de la población en las mismas ciudades. En zonas rurales la brecha es menor entre el 25% más rico frente al más pobre; sin embargo, los valores absolutos son mucho menores y la desigualdad, entonces, más intensa.

Por lo anterior, resulta evidente que en materia de equidad hay, todavía, necesidad de reducir las disparidades. Existe, afortunadamente, un conjunto de iniciativas a tal fin, como es el incremento de la cobertura a través tanto de una mayor inversión en infraestructura como de los avances en la tecnología de información; sirvan de ejemplo los programas de telesecundaria, las aulas virtuales, el proyecto LICOS o pequeñas comunidades inteligentes. Incluso, la radio es una modalidad de utilidad para potenciar el acceso por el lado de la cobertura. También se busca potenciar el acceso disminuyendo una serie de obstáculos mediante: apoyo económico o subsidio para transporte, apoyo financiero a familias con graves carencias, apoyos alimentarios, refuerzos académicos y de infraestructura adicional: bibliotecas, centros o laboratorios de computación, de recreación, etc. Se concibe el acceso no como un problema exclusivo de cobertura, sino de capacidades. Otro aspecto que ha cobrado gran fuerza es la reducción de barreras discriminatorias por género, raza, motivos culturales, lingüísticos o sociales.

No debe olvidarse que uno de los impactos buscados es la equidad de los resultados. En esta perspectiva, los estudios comparativos en cuanto a rendimiento entre países de la región, llevados a cabo por la UNESCO en 1997, arrojan una gran dispersión de los resultados entre países y al interior de éstos, al distinguir urbano-rural, género, deciles de ingreso, etc.

1.3 El Efecto Ciudadanía de la Educación

Además de los impactos en la reducción de la pobreza y en la disminución de la desigualdad a partir de los años 80´s, se deja sentir con fuerza a través de intelectuales, gobiernos, grupos empresariales y diversos organismos internacionales que la educación, también, juega un rol protagónico para el re-establecimiento de la cohesión social, la reducción del crimen y de la drogadicción, afirmar los valores de la sociedad (al otorgar conciencia de sus derechos y responsabilidades), preservar las identidades locales y nacionales, promover la autoconciencia, asegurar los derechos humanos, etc.

En síntesis, la educación juega un rol muy relevante en la transmisión de valores sociales y culturales ya que, como se señala en un reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE):

"la escuela es la única institución a la que todos los miembros de la sociedad pertenecieron por un período significativo de tiempo" (OCDE:1999:2)[10]

El reporte señala también que en las familias se incrementan cada vez más las separaciones y la inclusión de nuevos miembros, razón por la que la escuela se convierte día con día en el más importante formador de valores y códigos mínimos culturales.

Es tal el renovado interés de la educación como factor decisivo de la cohesión social, que las Naciones Unidas declararon la década 1995-2004 como la de educación para los derechos humanos. La UNESCO, por su parte, sostiene que la educación es el eje prioritario de acción para alcanzar lo que define como una cultura de paz.[11] De hecho, uno de los propósitos para lo cual se creó la UNESCO hace ya más de medio siglo es, precisamente, forjar la paz mediante la cooperación internacional.

Se debate en varios países la iniciativa de escuelas ubicadas en el límite entre zonas marginadas y aquellas habitadas por clase media y alta, con la finalidad de integrar en el aula a diversas capas sociales, buscando con ello la integración y las externalidades positivas derivadas de ello.

2. Caracterización del Sistema Educativo de la República Dominicana

La década de los 80's constituyó para la República Dominicana, así como para muchos otros países de la región, un periodo de crisis en todos los ámbitos: económico, político y cultural. El sector educativo, particularmente, mostraba signos de un profundo deterioro y diversos diagnósticos coinciden en destacar altas tasa de analfabetismo, una creciente deserción escolar -tanto de estudiantes como de profesores-, repitencia, limitaciones de cobertura, bajo rendimiento, currículo inadecuado, financiamiento inadecuado, etc.

10 Educaction: New Economy, New Chalenges?. Highlight of the OECD Information Base. No. 19, Decemeber, 1999.
11 Mayor Zaragoza, F. (1997) Una Cultura de Paz. V Jornadas Internacionales de Cultura y Paz de Guernica. Bilbao.

Un hecho que ilustra el profundo deterioro de la calidad de la educación, sin duda el factor de mayor criticidad, es el siguiente:

> "El producto final (calidad del graduado y del estudiante) habla por sí solo en los puestos de trabajo, donde las deficiencias y la incapacidad son el denominador común. Además, este producto se refleja en la universidades donde, por ejemplo, en el año 1986, se realizaron pruebas elementales del nivel medio en la UASD, obteniéndose resultados tan dramáticos como los siguientes: 33 de cada 100 estudiantes pasaron las pruebas de geografía; 26 las de historia; 5 las de matemáticas y 3 las de biología", Juan Isidro Rodríguez (1992)"

En este mismo sentido, según reportes de investigación de la PUCMM, los estudiantes universitarios de nuevo ingreso, en promedio, tenían un correspondiente nivel académico de sexto o séptimo grado[12] .

El plan decenal de educación, de ahora en adelante PDE, se constituye en la estrategia para enfrentar esta compleja situación. Entre sus diversos objetivos destacan: la aprobación de una nueva ley general de educación; los incrementos de cobertura y calidad del sistema; la mejora de condiciones económicas de los maestros; el incremento de recursos destinados a la educación; el impulso a los procesos de descentralización; la reducción de la inequidad del sistema derivada de los problemas de oportunidad en el acceso, en resultados y capacidades y un conjunto de objetivos dirigidos a preservar y potenciar la identidad cultural (Plan Decenal de Educación (1992)[13] .

Recientes balances de los éxitos y fracasos del PDE[14] coinciden: hubo mejoras importantes de acceso (especialmente a nivel de educación básica y la implementación del pre-escolar obligatorio); sin embargo, no así de calidad, siendo éste un desafío pendiente. Se logró implementar un nuevo currículum más abierto y flexible (constructivista), así como nuevos textos; no obstante, no hay cambios significativos en las prácticas pedagógicas que lo acompañan (tradicionales), ni una difusión de sus alcances con los padres de familia. Las condiciones de vida de los maestros han mejorado (aunque no lo suficiente), no así su nivel de formación, destrezas pedagógicas y resultados. El volumen de recursos destinado a educación se ha incrementado de manera importante como porcentaje del producto interno bruto y como proporción del gasto público programable (cumpliendo las

12 Citado en: PNUD: UNESCO: SEEC (2000). Síntesis de la Evaluación a medio términos del plan decenal de educación. Santo Domingo.
13 Plan Nacional de Educación (1992) Congreso Nacional de Educación. Síntesis del Plan Decenal de Educación. Santo Domingo.
14 Varela, Cheila: 2001; Shecker, Ancell:2001 y Sanguinetty y Fernández: 2000, entre otros.

metas del PDE); sin embargo, dichos incrementos, importantes, aun son insuficientes frente a los estándares considerados como necesarios para potenciar el desarrollo, y no han logrado una elasticidad importante respecto de la eficiencia, la calidad o la equidad del sistema educativo, probablemente por ineficiencias en su ejecución. Se redujo el analfabetismo, especialmente en el segmento de edad entre 15 y 24 años. La tasa de analfabetismo sigue siendo alta en contraste al promedio regional.

Respecto a la educación media no se produjo el fortalecimiento de la rama técnico-profesional planteada en el PDE. Un logro significativo fue el calendario escolar, un curso lectivo con un mínimo de 42 semanas de 5 días y 5 horas como mínimo. También se dio un importante avance en la informática educativa a través del programa PIE, aunque no se logró, como estaba planeado, el uso de la informática "de uso corriente" en todas las escuelas del país.

Dado lo anterior, el sistema educativo en la República Dominicana presenta un conjunto amplio de desafíos abiertos.

2.1 El Desafío de la Equidad

Al igual que el resto de los países de América Latina y el Caribe, la equidad constituye un tema impostergable para República Dominicana. El Gini educativo para el año 1996 es de 0.374, prácticamente equivalente a la media regional (cuadro 1). Las disparidades educativas, considerando zonas urbanas y rurales, de acuerdo a datos de 1997 (cuadro 2), también presentan gran desigualdad. En el dominio urbano, el 25% de la población más rica registra en promedio 10.4 años de instrucción, mientras en el 25% de la población más pobre se cuenta con 6.4 años. En el dominio rural, el 25% de la población más rica cuenta con 6.1 años y el 25% más pobre con 3.3 años.

Sobre la base de la Encuesta Nacional de Gasto e Ingresos de los Hogares ENGIH (Octubre 1997-Septiembre 1998), del Banco Central, es posible apreciar otras dimensiones de la inequidad educativa en República Dominicana.

Niveles completados de educación primaria, secundaria vocacional, universitaria y sin ningún nivel

Con respecto a los niveles escolares completados, es fácil observar en el cuadro 3 que las disparidades se van ampliando tanto a nivel urbano como rural, con respecto a la condición socio-económica, a medida que se avanza en los diferentes niveles educativos; es decir, la inequidad aumenta conforme el nivel educativo.

Con respecto a la educación primaria o básica, no existen grandes diferencias ni por dominio urbano/rural, ni por condición socio-económica; sin embargo, a partir de la educación secundaria vocacional las disparidades comienzan a ser muy grandes. El Distrito Nacional comprende el 48% de graduados a nivel de secundaria; el resto urbano del país representa un 36% del total de población con secundaria vocacional completa, mientras el resto rural representa solamente el 16%. Con respecto de los quintiles de ingreso, del 20% de la población más pobre, los que tienen secundaria representan solamente el 9% del total de personas con secundaria vocacional completada en el país. Por su parte, del 20% de la población más rica los graduados de secundaria vocacional representan el 30%.

Cuadro 3. Nivel Educativo Completo. Distribución del Ingreso y Dominio Urbano-Rural

	PRIMARIA COMPLETA(%)	SECUNDARIA COMPLETA (%)	UNIVERSIDAD COMPLETA (%)
TOTAL PAÍS	100	100	100
D. N.	43	48	0.23
RESTO URBANO	30	36	0.32
RESTO RURAL	27	16	0.45
QUNINTIL + POBRE	17	09	0.38
QUINTIL + RICO	17	30	0.01

	Universitaria			
	Completa	Porcentaje	Ninguno	Porcentaje
Total País	258,836		1,656,229	
Distrito Nacional	148,506	0.57	372,720	0.23
Resto Urbano	98,484	0.38	537,136	0.32
Resto Rural	11,846	0.05	746,373	0.45
Quintil mas pobre	2,674	0.01	636,447	0.38
Quintil mas rico	170,854	0.66	11,597	0.01

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares Octubre 1997-Septiembre 1998. Banco Central de la República Dominicana.

La mayor disparidad ocurre a nivel universitario. Los graduados universitarios del Distrito Nacional representan el 57% del total de graduados del país, hecho que confirma e intensifica la centralización de este nivel educativo. El 38% de graduados es resto urbano y solamente el 5% restante de graduados corresponde al resto rural. La situación es más dramática al explorar los quintiles de ingreso. Los graduados universitarios del 20% más pobre de la población representan solamente el 1 por ciento de los graduados del país, mientras que en el 20% más rico los graduados representan el 66% del total nacional. La disparidad y sus implicaciones para acentuar (y reproducir) los círculos de la pobreza son enormes, ya que en las zonas más pobres, el nivel de formación de capital humano prácticamente imposibilita que los hijos de los pobres alcancen niveles de escolarización superiores a los de sus padres[15] .

Esta situación es aún más grave cuando se considera el nivel educativo alcanzado según quintil de ingreso de los jefes de hogar. Por ejemplo, en el 20 por ciento más pobre de la población dominicana, los jefes de hogar que tienen educación universitaria completa son 667 (0.53% del total de graduados universitario), mientras que en el quintil más rico son 94,375 (75%).

La tasa de retorno de la educación es una condición que permite considerar a la educación como una de las vías más efectivas para reducir la pobreza y enfrentar la inequidad. Para el nivel primario es del 7% , para la secundaria del 11% y 25% para la educación universitaria.

Analfabetismo

En relación con el analfabetismo, condición que limita la generación de ingresos, la estabilidad del empleo, la mejora de la desigualdad y la concientización ciudadana, obstaculizando de ese modo los efectos positivos de la educación en la equidad, ciudadanía y pobreza, los datos de la ENGIH 1998 son los que se exponen a continuación, a saber:

Las disparidades son muy grandes en cuanto a los dominios urbano y rural; también en cuanto a las condiciones socio-económicas; pero no tan amplias en cuanto a la equidad de género, como se puede apreciar en el Cuadro 4. Los analfabetos del Distrito Nacional representan un 15% del total de analfabetos, mientras que los del resto urbano el 29% y el rural el 56%. Los analfabetos del 20% más pobre de la población representan el 37% del total de analfabetos del país, mientras que los del 20% más rico representan solamente el 6% de ese total

En cuanto a género, del total de hombres y mujeres analfabetos que componen a la población más pobre, éstos representan el 34.5% y el 39%, respectivamente, del total de analfabetos distinguidos por género. Para el 20% más rico de la población los porcentajes son de 6.5% y 5% respectivamente. Mientras que, en el 20% más pobre de la población, los porcentajes son de 34.5% para hombres y 39% en mujeres.

Cuadro 4. Analfabetismo, distribución del ingreso, género y dominio urbano/rural

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
	(%)	(%)	(%)
TOTAL PAIS	100	100	100
DISTRITO NACIONAL	15	0.127	0.18
RESTO URBANO	29	0.259	0.32
RESTO RURAL	56	0.614	0.51
QUINTIL MAS POBRE	37	0.345	0.39
QUINTIL MAS RICO	06	0.065	0.05

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares, Octubre 1997-Septiembre 1998. Banco Central de la República Dominicana.

Existen otras dimensiones de la equidad que deben ser tomadas en cuenta. Sobre la base de las entrevistas a actores claves, se revela el hecho de que la educación especial, aquella que va dirigida a los grupos de población con discapacidad, tal vez la modalidad educativa más cara, es ofertada casi totalmente por el sector privado. La oferta pública tiene una cobertura mínima[16]. Regularmente, también existe un trato de talante discriminatorio hacia las adolescentes embarazadas a quienes, para volver a la escuela, se les asigna el turno nocturno, usualmente con gran discontinuidad en el proceso de enseñanza. Esto último se manifiesta en la alta recurrencia de corte de luz, ambiente de frecuente violencia imperante y poco entusiasmo docente en orden a completar los contenidos y hacerlo con calidad. Además, la tanda nocturna es, por lo regular, su segunda (o tercera) tanda del día.

15 Para Amartya Sen, éste conforma un gran obstáculo para enfrentar la pobreza en su dimensión absoluta, en tanto carencia y privación de derechos humanos fundamentales. Sen, Amartya (1992) Inequality reexamined. Cambridge: Harvard University Press.

16 A manera anecdótica, una persona entrevistada señaló el caso de una mujer que buscando inscribir a su hijo en un plantel de educación especial, se le inscribió al final de una lista de espera, a la que le antecedían cientos de solicitudes. Asumiendo la tasa de atención del centro, pasarían más de 12 años para que éste recibiera atención.

La ausencia de instrucción, además de castigar los niveles de ingreso, tiene otras consecuencias que intensifican, las disparidades; la educación de la madre es una factor que explica, en buena medida, fenómenos como la desnutrición o la mortalidad infantil.

En síntesis, se busca lograr igualdad de acceso a la escuela, fortalecer las capacidades para que la población escolar pueda asistir (nutrición, salud, apoyo para transporte, útiles escolares, bibliotecas, etc.) y, también, la equidad de los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje. En relación a este último punto, el estudio sobre rendimiento académico realizado en 1997 por la oficina regional de la UNESCO, que involucró trece países, aplicado a estudiantes de tercer y cuarto grado de educación básica en las áreas de lenguaje y matemáticas, reveló una gran dispersión de los resultados académicos tanto entre países como al interior de los mismos. También, reveló que los resultados de las escuelas rurales son más bajos que los resultados de las escuelas urbanas, salvo algunas excepciones, como es el caso de Colombia, que en lenguaje en tercer grado, muestra que sus escuelas rurales obtienen mejores puntajes que las urbanas, sucediendo lo mismo en matemáticas. Por otra parte, las escuelas privadas registran mejores resultados que las públicas. Hay la excepción de República Dominicana, en el cuarto grado para matemáticas, donde las escuelas públicas registran mejores resultados (UNESCO:1997[17]).

2.2 El Desafío de la Eficiencia

La noción de eficiencia, en el campo educativo, es considerada, en términos generales, como la minimización de los costos de los insumos requeridos para maximizar la cobertura.

Para medir la eficiencia técnica se utilizan también indicadores de costo-impacto. El impacto se estima por el efecto sobre la cobertura, medida, por ejemplo, por la tasa de escolarización, y la calidad, expresada en la tasa de repetición o rendimiento académico. Por su parte, el costo es medido por indicadores de gasto o insumos. Sin embargo, esta lógica de medición presenta la dificultad de comparar numeradores y denominadores que se expresan en unidades diferentes y de establecer una relación de causalidad con las reformas o procesos de cambio que se analizan.[18]

Otros indicadores, relativos a la eficiencia interna del sistema educativo, son los relativos a la deserción, repitencia, promoción y egresos.

17 Cfr. Documentos del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. UNESCO/OREALC. Santiago de Chile.www.unesco.cl

18 Véase Di Gropello, Emanuela (1999) Los modelos de descentralización educativa en América Latina. Revista de la CEPAL 68.

Para la educación básica del sistema educativo de la República Dominicana, según indica el cuadro 5, tanto la promoción como la repitencia presentan una evolución favorable. La promoción va en progresivo aumento, pasando del 70.5% en el período 1994/95 al 79.9% para 1997/ 98. La repitencia, por su parte, presentan en la segunda mitad de los 90´s reducciones importantes con respecto al inicio de la década; la reducción progresiva va del 14.7% para el período 1994/1995 al 5.2% para 1997/ 1998. El abandono o deserción, por el contrario, registra una evolución desfavorable, incrementándose del 14.8% entre 1994 y 1996, al 16.7 para el período 1996/97 y 14.9 para 1997/ 1998.

Cuadro 5. Tasa de Eficiencia Interna de la Educación Básica

TOTAL	PROMOCIÓN	REPITENCIA	ABANDONO
1994/1995	70.5	14.7	14.8
1995/1996	72.9	12.3	14.8
1996/1997	77.8	5.5	16.7
1997/1998	79.9	5.2	14.9

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Departamento de Estadística de la SEE.

Con respecto a la eficiencia en la educación media (cuadro 6), se aprecia en los últimos años, una ligera mejoría en la promoción, así como una reducción de la repitencia. También se observa una reducción en el número de alumnos re-entrantes al sistema.

Cuadro 6. Tasa de Eficiencia Interna en Educación Media General

TOTAL	PROMOCIÓN	REPITENCIA	RE-ENTRANTE
1996/1997	94.2	3.5	2.3
1997/1998	95.0	3.0	1.8

Fuente: Departamento de Estadística de la SEE. Gestión Educativa, 1996-2000.

Es importante mencionar, sin embargo, que los logros en eficiencia han llegado a ser cuestionados por diversos motivos. En primer lugar, por la práctica, al parecer extendida, de los profesores en promover automáticamente a sus estudiantes, en algunos casos bajo presión de los padres. Por otra parte, en un sistema educativo que no ha fijado claramente

los estándares, los conceptos de promoción, retención y repetición pierden su significado y potencial en tanto criterios de evaluación[19]. El establecimiento de estándares de calidad y eficiencia constituye uno de los compromisos prioritarios asumidos por los países de la región en los distintos foros mundiales sobre educación.

El desafío de la calidad

A juicio de los actores consultados para este estudio, así como en el análisis documental, la calidad resulta el eje prioritario en los procesos de reforma educativa. Así fue también considerado en el diseño del PDE donde el 89% de los entrevistados identificó la calidad como el criterio más relevante para producir mejoras significativas en el sistema educativo. Se le asigna un rol multiplicador y potenciador de la sostenibilidad y la eficiencia; sin embargo, también se le señala como una de las asignaturas pendientes o logros no conseguidos por el Plan Decenal de Educación (PDE).

La evaluación de la calidad educativa se ha concentrado básicamente en la evaluación del rendimiento de los alumnos, y ésta se ha asimilado a un único instrumento: las pruebas nacionales; sin embargo, la calidad involucra muchos otros aspectos que deben también ser considerados, y es un error y una concepción reduccionista equiparar la calidad a las pruebas de rendimiento, como si éstas fueran en sí mismas el sistema de evaluación de la calidad.

El rendimiento de los estudiantes

La República Dominicana participó, junto con otros países de la región, en el primer estudio internacional comparativo sobre rendimiento de los estudiantes en relación con el Lenguaje, las Matemáticas y Factores Asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica; su objetivo fue el de hallar las claves de la mejora del diseño de políticas educativas, esfuerzo impulsado por la UNESCO.

La República Dominicana alcanzó puntuaciones que la colocan tan solo por encima de Honduras, en dos casos, y de Venezuela, en el otro. Este hecho plantea que la mejora de la calidad de los resultados de aprendizaje, así como de los mecanismos adecuados para su evaluación, constituyan un desafío muy importante y de carácter urgente.

Un dato revelador del informe son los resultados de Cuba. Es el país latinoamericano con mejores rendimientos académicos en dichas áreas (lenguaje y matemáticas y factores asociados). Sus logros se han conseguido al margen de las recomendaciones de política de organismos internacionales y de asistencia financiera externa hacia la consolidación del sistema educativo.

19 Estos cuestionamientos pueden analizarse con detalle en Sanguinetty Jorge y Jorge Max Fernández (2000). Op. Cit.

Cuadro 7. Promedio de Calificaciones de Lenguaje y Matemáticas en Tercero y Cuarto Grado de Educación Básica.

Países	Tercero		Cuarto	
	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas
Argentina	263	251	282	269
Bolivia	232	240	233	245
Brasil	256	247	277	269
Chile	259	242	286	265
Colombia	238	240	265	258
Cuba	343	351	349	353
Honduras	216	218	238	231
México	224	236	252	256
Paraguay	229	232	251	248
República Dominicana	**220**	**225**	**232**	**234**
Venezuela	242	220	249	226
Región	250	250	250	250

Fuente: www.unesco.cl

Además del rezago internacional, los resultados de las Pruebas Nacionales en la República Dominicana, uno de los instrumentos para medir la calidad de los resultados del proceso educativo en términos del aprovechamiento académico, no son muy alentadores y amplifican la necesidad de abordar este desafío con urgencia. Para algunos evaluadores del plan, la falta de calidad se constituye en "la falla más importante confrontada por el PDE"[20] .

Los resultados recientes de la primera convocatoria a las Pruebas Nacionales 2001, señalan que el porcentaje de estudiantes promovidos fue de 69.71 por ciento, valor ligeramente superior al 66.0 por ciento del año 2000, y muy inferior al 76.71 por ciento del año 1999[21] . Estos resultados no indican, todavía, señales de avances en materia de rendimiento académico, especialmente si se considera que en 1992, año en que se aplican por primera vez las pruebas nacionales, la tasa de estudiantes promovidos fue del 71.9%; además, en un inicio, las pruebas fueron incuestionables desde el punto de vista de su aplicación, lo que hoy no puede afirmarse sin suscitar controversias.

20 Sanguinetty, Jorge A. y Jorge M. Fernández (2000) El Futuro de la Educación en la República Dominicana. USAID, Octubre.

21 Dirección de Pruebas Nacionales, SEE (2001) Informe General, Pruebas Nacionales 2001, 1era. Convocatoria.

Las pruebas nacionales, aplicadas desde 1992, han contribuido a proporcionar información relevante respecto de los estándares de calidad, han fomentado el desarrollo de una cultura de evaluación, la creación de condiciones para la rendición de cuentas en la gestión del desarrollo curricular, en la producción de estadísticas y en los indicadores de calidad, entre otros. No obstante, presentan también debilidades. Se ha llegado a considerar a las pruebas como el sistema de evaluación de calidad; sin embargo, no se cuenta con aplicaciones informáticas especializadas que eviten la posibilidad de errores en el procesamiento de las hojas de respuestas. Por otro lado, no hay seguridad en el proceso de impresión y distribución de las pruebas, lo que provoca filtraciones. Otra debilidad es el relajamiento en el proceso de aplicación de las pruebas, en el cual, incluso, participan los propios maestros que imparten asignaturas, lo que pone en tela de juicio la validez de las respuestas de los estudiantes, entre otras[22] . Por otra parte, las pruebas han cambiado tanto en los últimos años que prácticamente imposibilitan el análisis de series de tiempo.

El enfoque de Calidad Total para el sistema educativo

Uno de los principales aportes de la aproximación administrativa denominada administración de la calidad total o TQM, por sus siglas en inglés (Total Quality Management), es la de proporcionar una concepción integral de la calidad. Bajo esta visión se incluye el cumplimiento de estándares, tanto en el diseño como en la elaboración y entrega de productos (bienes y/o servicios), la satisfacción de los destinatarios de los productos, así como la capacidad de innovación y aprendizaje de los grupos de trabajo al interior de la organización.

Esta visión integral busca abandonar las posiciones reduccionistas que equiparan a la calidad con un solo aspecto de la gerencia. En la búsqueda de una visión integral, la Ley General de Educación 66'97 concibe a la calidad como el marco referencial del sistema educativo dominicano, y establece la creación del Sistema Nacional de la Evaluación; define, entre sus contenidos fundamentales: insumos, procesos, productos y servicios, lo que amplia el alcance de la evaluación a una multiplicidad de factores, más allá del rendimiento.

Esta visión constituye un paso hacia el perfeccionamiento de sistemas más completos y efectivos para diagnosticar y analizar los niveles de calidad alcanzados y las medidas para el logro del mejoramiento continuo; sin embargo, es aún insuficiente y no exenta de críticas:

> "Se ha de notar que los parámetros de la calidad referidos a los productos contenidos en la Ley, no son capaces de proporcionarnos una visión amplia relativa a todos los actores en el proceso educativo. En el caso de los estudiantes sólo se hace referencia a los rendimientos de los aprendizajes sin tomar en cuenta otros aspectos relativos a su desarrollo personal y social. Del mismo modo, no se hace referencia a ninguna de las referencias que promueven el desarrollo personal y profesional de los y las educadoras… Otra crítica es el énfasis que hace esta Ley al enumerar aspectos específicos que serían más bien materia de un reglamento que oriente la puesta en funcionamiento del sistema" (Síntesis Seminario Sistema Nacional de Evaluación Educativa:2001:5).

Cuadro 8. Enfoque de Evaluación para la Calidad Educativa: República Dominicana.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de SEE (2001) Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad. Primer Seminario, 23 y 24 de Enero. Santo Domingo.

También es necesario contemplar un conjunto de indicadores que releven aspectos relativos a los perfiles de ingreso en base a los años de instrucción, para evaluar los vínculos entre la calidad educativa, la productividad y competitividad nacional. No hay consideración del impacto que generan los productos. Por otra parte, los denominados servicios (agua, iluminación, orientación personal y educativa), pueden ser considerados como insumos.

Insumos, procesos, productos y servicios, son un buen comienzo para valorar el alcance de un sistema de evaluación de la calidad; sin embargo, como se señala, hay algunos aspectos determinantes que aun quedan fuera, y existe el desafío, aun pendiente, de operacionalizar y automatizar un sistema de información gerencial que reporte de manera confiable y precisa los avances en materia de calidad, así como también la conformación de estándares de calidad que sirvan como referentes del desempeño nacional y permitan la comparación internacional.

22 Para analizar con más detalle el balance entre los aspectos positivos y negativos de las pruebas nacionales, puede consultarse: SEE (2001) Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación. Primer Seminario, 23 y 24 de Enero. Santo Domingo, República Dominicana.

Finalmente, la constitución de unidades de monitoría y evaluación, encargadas de informar de manera oportuna a los diversos encargados de verificar si el rendimiento en el sector es un éxito o no, constituye también una asignatura pendiente.

La evaluación de la calidad hoy:

De hecho, actualmente la evaluación se concentra básicamente en el sistema nacional de pruebas nacionales, en la monitoria del desarrollo curricular y en el desempeño docente. Estos últimos aspectos revelan que se ha avanzado en la transformación curricular, pues el plan decenal ha permitido para de un currículo tradicional, de talante jerárquico y lineal en donde el estudiante juega un rol pasivo y el docente es concebido básicamente en su rol de transmisor de conocimientos, a un currículo de orientación constructivista, en el que el estudiante se constituye en el eje del proceso de enseñanza-aprendizaje, con un rol activo, y donde el docente adquiere un rol de facilitador.

No obstante lo señalado, en la realidad coexiste el nuevo currículo de orientación constructivista con una práctica tradicional, hecho que evidencia un desajuste entre el nuevo discurso y la prevalencia de las viejas prácticas (Varela Cheila:2001; González Sandra:2001; Scheker, Ancell: 2001), lo cual afecta la calidad del proceso de enseñanza - aprendizaje.

A juicio de especialistas, esta convivencia de currículo constructivista y práctica tradicional, persistirá algún tiempo dada la complejidad que implica una transformación de tal envergadura:

> "Ahora bien esta situación es comprensible (constructivista vs tradicional) si tomamos en cuenta el contexto, la complejidad y el tiempo que se toma modificar las prácticas. La República Dominicana es un país con una cultura predominantemente autoritaria y en la escuela el peso de las clases frontales y tradicionales es tan fuerte que los pequeños cambios y avances conquistados son un logro significativo"(Ancell, Scheker:2001).

Por otra parte, y dentro del ámbito de la calidad, la evaluación docente ha enfrentado diversos obstáculos que le han impedido constituirse en la pieza fundamental de la carrera docente. Se han evidenciando prácticas clientelares en el nombramiento del personal para ocupar los cargos, así como en lo que tiene que ver con la capacitación, ascensos y remoción:

> "La pasada década que cerró un siglo ha quedado marcada por cambios de gobierno (1992,1996 y 2000) que responden a tres partidos mayoritarios. Las autoridades educativas de cada uno de estos gobiernos y partidos, aunque con distintos matices e intensidades, uniformemente han irrespetado el espíritu de la ley, sucumbiendo al clientelismo y removiendo de sus cargos a profesionales de la educación que ocupaban puestos en el sistema educativo estatal, sin que mediara ningún tipo de evaluación del desempeño que justificase en modo alguno dichas remociones y cambios" (González, Sandra:2001).

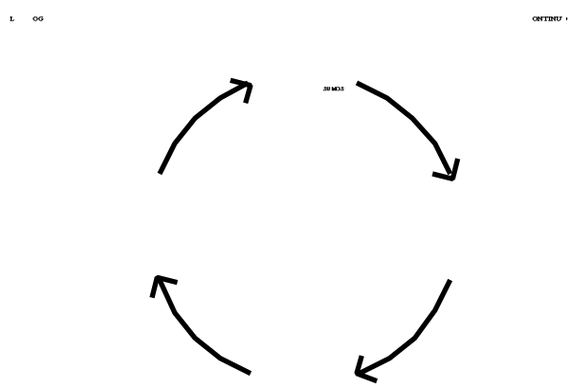
De lo anterior se desprenden las razones que explican, en buena medida, los magros resultados alcanzados en materia de calidad del sistema educativo, así como también los deficientes sistemas para su monitoría y evaluación.

De lo anterior se colige, además, que un desafío pendiente es el rediseño de un sistema de evaluación de la calidad que sea capaz de capturar la dinámica educativa desde una perspectiva integral y de retroalimentación.

Los insumos, el procesos de enseñanza-aprendizaje, los productos o eficiencia terminal y el impacto que esta produce en los individuos y en la sociedad en su conjunto, constituyen los aspectos que deben gravitar en el sistema de evaluación de calidad.

El aprendizaje se deriva de los círculos virtuosos que se establecen entre los diversos componentes. Al evaluar el proceso, se evalúa la pertinencia (o no) de los insumos; al evaluar los productos se evalúa la calidad del proceso y, al evaluar el impacto, se evalúa la adecuación (o no) de los productos. Del análisis de estas relaciones se derivan criterios tales como efectividad, costo-efectividad, productividad, valor agregado, etc.

El siguiente gráfico expresa la idea del mejoramiento continuo que debe establecer un sistema de monitoría y evaluación de la calidad.



Algunos datos respecto de calidad de insumos y procesos

La formación docente es parte del análisis de los insumos. El sistema educativo ha experimentado una cambio significativo en los últimos años; el número de maestros titulados pasó de 77.8% en el año escolar 1996-97 a un 80.1% en 1998-99, lo que implica un crecimiento de 9.1%; sin embargo, a principios de los 90's se contó con tasas superiores, como se ilustra en el cuadro 9.

Cuadro 9. Tasa de titulación de maestros según año.

Año	Maestros	Con título pedagógico	Sin título pedagógico	Tasa de titulación
1990-91	20,879	18,429	2,450	88.3
1991-92	22,530	19,886	2,644	88.3
1992-93	22,365	18,695	3,670	83.6
1993-94	23,812	18,019	5,793	75.7
1994-95	27,924	....	....	....
1995-96	32,747	....	....	....
1996-97	35,777	27,830	7,947	77.8
1997-98	28,511	22,259	6,252	78.1
1998-99	29,089	23,298	5,791	80.1

Fuente: Departamento de Estadística de la SEEC.

Ahora bien, un adecuado sistema de evaluación debe evitar la falsa asociación entre titulación y calidad. Diversos trabajos ilustran la paradoja de algunos sistemas educativos en los que el rendimiento empeora en la medida que se elevan las tasa de titulación y capacitación, hecho que pone en evidencia problemas de corte institucional o de "captura" que señalan que un docente titulado pierde el incentivo a la mejora de su desempeño, ya que cuenta con la protección del sindicato. También, la capacidad docente puede tener efectos perversos cuando no responde a las necesidades reales.

Relación docentes / alumnos. Esta relación que hace parte del análisis de insumos de la calidad, refleja que si bien la situación ha mejorado con respecto de la década pasada (cuadro 10), aun es insuficiente para cumplir con el estándar establecido. Lo que por una parte es una señal del déficit de cobertura en cuanto al número de aulas o bien de docentes y por la otra atenta contra la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Cuadro 10. Relación alumnos maestors según años

Año	Alumnos	Maestros	Alumnos/Maestro
1975			60
1980			54
1981			52
1982			49
1983			49
1984			46
1985			45
1990-91	948,186	20,879	45
1991-92	952,850	22,530	42
1992-93	990,290	22,365	44
1993-94	1,026,628	23,812	43
1994-95	1,041,141	27,924	37
1995-96	1,110, 398	32,747	33
1996-97	1,149,051	35,777	32
1997-98	1,243,615	28,522	44
1998-99	1,293,403	29,089	44

Fuente: Para el 75 al 85 Croes-Hernández, Edwin (1992). Estudios sobre el gasto público en Educación y sus Repercusiones en la Competitividad, y resto Departamento de Estadística de la SEEC.

El desafío de la sostenibilidad

El PDE se ha constituido en un modelo paradigmático de acción participativa a nivel internacional. Más de un centenar de instituciones y más de 50,000 personas estuvieron vinculadas en su diseño y formulación, involucrado, además del nivel nacional, a los niveles subnacionales; sin embargo, el nivel de cohesión y consenso se ha desgastado. A mediados de los 90's se suscitan problemas relacionados principalmente por factores políticos, de financiamiento y gerenciales. Se evidencia una debilidad de carácter organizacional e institucional.

Para algunos, incluso, "el PDE ha muerto a partir de 1996"[23]. Actualmente hay consenso respecto a la necesidad de reactivar un pacto entre los actores más relevantes vinculados a la educación.

La sostenibilidad de un proceso de reforma, como el PDE, depende de muchos factores. El análisis nunca puede ser unidimensional. Se sugiere, siguiendo una propuesta para el análisis de la sostenibilidad del Banco Mundial[24], el análisis (parcial o completo) de las siguientes dimensiones:

23 según se relata en Sanguinetty y Fernández (2000). Op. Cit.

24 Valadez, Joseph y Michael Bamberger (1994) Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. EDI, World Bank.

i) los actores clave; ii) la entrega continuada de bienes y/o servicios educativos; iii) la capacidad institucional de largo plazo y iv) el mantenimiento de infraestructura física y equipos.

i) Los actores clave. Uno de los rasgos más importantes del PDE fue sin duda la incorporación e involucramiento de un conjunto plural de actores: estudiantes, maestros, sindicato de maestros, padres de familia, empresariado y organizaciones no gubernamentales como la iglesia, universidades y, además, agentes gubernamentales; sin embargo muchos de los vínculos de esta red se fueron diluyendo con el paso del tiempo.

La comunicación de los docentes con los padres de familia, por ejemplo, es hoy ocasional y no continua, dependiendo fundamentalmente del comportamiento del niño (Varela, Cheila:2001). Por otra parte, algunos señalan que la Secretaría de Estado de Educación (SEE) y, particularmente, la Asociación de Profesores (ADP), no están (ni han estado) presentes de manera eficaz en el diálogo por la calidad educativa, pues, "al parecer tanto la SEE como el gremio de profesores entienden al sistema educativo, más que nada, como una fuente de empleo y que lo que menos se aborda es el aspecto de la calidad"[25]. En el mismo tenor, una evaluación del PDE destacada "la falta de compromiso de la ADP con la calidad de la educación y con la adopción de políticas educativas bien diseñadas" (Sanguinetty y Fernández:2000).

Otro actor que pierde fuerza en los últimos años es la sociedad civil, a pesar del gran entusiasmo y rol protagónico inicial; la participación de la sociedad civil se ha ido, cada vez más debilitando. Muchos de sus representantes fueron convirtiéndose en consultores o bien se convirtieron en empleados de la SEE, mientras otros desertaron del movimiento, consiguiendo con ello que el movimiento se centralizara y burocratizara.

ii) Capacidad institucional de largo plazo. En el aparato público dominicano existe una falta de tradición y cultura gerencial. Existen aun prácticas "clientelares" que obstaculizan los compromisos permanentes con la calidad educativa (Sanguinetty y Fernández: 2000). No hay sistemas bien desarrollados de rendición de cuentas respecto de la cobertura y, especialmente, de la calidad del sistema educativo. La capacidad gerencial de la SEE, aunque es creciente, gracias a las acciones de capacitación y formación del personal docente técnico y directivo de mediados de los 90´s y a la creación de un programa de maestría, aún vigente, resulta insuficiente y afectada por las rotaciones de personal que acompañan los ciclos políticos.

Por otra parte, la capacidad de la SEE para formular, implementar y evaluar políticas educativas, aunque cada vez más fortalecida es aún insuficiente. Para tales fines, no cuenta con sistemas actualizados[26], confiables, descentralizados y sistematizados de información tanto de la calidad educativa, como de la gestión de recursos humanos, materiales y financieros. Tampoco tiene capacidad para evaluar el impacto de la calidad en otros ámbitos sectoriales como, por ejemplo, en el mercado laboral.

Finalmente, la toma de decisiones y la asignación de recursos todavía poseen una alto grado de centralización, por lo que las iniciativas recientes hacia la descentralización cobran gran importancia. La Ley 66-97 enfatiza la reorganización administrativa a partir de criterios de racionalización de estructuras, desconcentración y ubicación espacial simplificando procedimientos y otros aspectos relativos a la modernización administrativa. Un rasgo importante del proceso des-centralizador es que se asocia a la participación de las comunidades, a través del apoyo a las asociaciones de padres, madres y amigos de la escuela (APMAE) donde existan y/o promover su constitución[27].

Por otra parte, las diversas instancias o mecanismo institucionales creados con el objetivo de promover prácticas participativas en las escuelas y favorecer así una cultura democrática en el país, no han sido lo exitosas que se esperaban. Los Consejos Estudiantiles, Consejos de Curso y Comités de Trabajo, creadas bajo la Ley General de Educación 66´97, no han operado, en su dinámica interna, eficientemente. Los consejos de curso se han desvirtuado y transformado en "mecanismos de control y disciplina de curso"; se constituyen más en una ayuda para el maestro y la dirección para mantener el orden externo, que en una instancia de aprendizaje organizacional (Zaiter, Josefina y otros: 2001;Scheker:2001).

iii) Mantenimiento de infraestructura y equipos. Sin bien durante los 90´s se dio un aumento en la disponibilidad de libros de texto y materiales de instrucción de ayuda didáctica (mapas, gráficas, tiza, pizarrones), equipos de laboratorio y material gastable (instrumentos de medición, microscopios, recipientes químicos, etc.) y computadoras con equipos periféricos, aún estos resultan insuficientes.

En cuanto a los montos invertidos en infraestructura física escolar del sector publico, losmismos han sido crecientes, aunque registran un comportamiento cíclico (ver Cuadro 11). Si bien las aulas y planteles reparados y construidos han aumentado de manera importante, aun es insuficiente para la demanda existente. Por esta razón, cada vez se buscan nuevas opciones como la "contratación al exterior" con planteles del sector privado, lo que implica una gerencia adecuada de los contratos y una serie de mecanismos reguladores de la calidad.

25 Figueroa, Rossana (2001) El País carece de un sistema para evaluar acciones educativas. Miércoles 19 de Septiembre del 2001, República Dominicana, Año III. Bo. 1492.

26 En las entrevistas realizadas y de la consulta de materiales e informes se evidencia un rezago de por los menos dos años.

27 Estas asociaciones, junto con una representación de los estudiantes, forman la figura del Gobierno Escolar.

Cuadro 11. Inversión en infraestructura física escolar del sector público

Año	Inversión (millones de RD$)
1990	161.3
1991	8.7
1992	18.6
1993	50.7
1994	279.5
1995	81.3
1996	31.1
1997	484.5
1998	813.4

Fuente: Departamento de Estadística de la SEE.

Recientemente la SEE informó que unos 140,000 estudiantes podrían quedar fuera de las aulas, debido a la falta de respuesta del Estado en cuanto a la cantidad de aulas disponibles; aunque el número de aulas se ha incrementado, no lo ha hecho en el nivel requerido. En tal sentido, una de las políticas que anuncia la SEE es la de solicitar aulas a los colegios privados que funcionan en barrios de clase social baja, justo en aquellos lugares donde los centros públicos no pueden aceptar más estudiantes (Periódico Hoy, Septiembre 22, 2001).

Disponibilidad de Aulas

PERÍODO	AULAS DISPONIBLES
1995-1996	19,552
1997-1998	22,368
1998-1999	26,313

II. Estudios Prospectivos y Educación

1. Antecedentes

El valor que agrega el análisis de prospectiva a los tomadores de decisión de políticas públicas, es el de producir información sobre situaciones sociales futuras basada en la naturaleza de uno o de varios problemas públicos planteados. Su utilidad consiste en favorecer procesos de toma de decisión y selección de alternativas para hacer frente a problemas planteados.

Para autores clásicos del análisis prospectivo, como Gastón Berger (1964), se considera a la prospectiva como la actitud mental de concebir el futuro para obrar en el presente. No se pretende "adivinar" el futuro, sino facilitar a tomadores de decisiones el proceso de selección entre diversas alternativas posibles a los fines de hacer frente a un problema específico e intervenir hoy para construir el futuro que hemos imaginado. Dicha selección está basada en el análisis y estimación del nivel de incertidumbre, riesgo y naturaleza del proceso de cambio de la situación social que se estudia. De lo anterior, siguiendo a Berger, se afirma que adivinar o calcular el futuro y simplemente reaccionar sobre lo que viene resulta un ejercicio riesgoso, siendo lo mejor asumir la decisión de edificarlo desde ahora bajo un talante proactivo. Bajo esta perspectiva se abandona la resignación de reaccionar ante lo que el futuro nos depare; por el contrario, se plantea que deseamos que suceda e intervenimos para alcanzar ese escenario, denominado, en el argot de los expertos como: "futurible".

Todo ejercicio de prospectiva, en mayor o menor grado, presenta restricciones derivadas, por una parte, del carácter cambiante y complejo de las condiciones sociales que afectan a toda posible previsión de futuro, así como los problemas de fiabilidad, actualización, consistencia, tiempo y costos de los datos necesarios para su realización.

De acuerdo con el profesor Joan Subirats (1994[28]), la prospectiva aplicada al campo del análisis de políticas públicas distingue entre proyecciones o predicciones y conjeturas, tal y como se da en el área de la educación que ocupa nuestra atención.

La proyección extrapola las líneas de tendencias históricas y actuales. Utiliza modelos de pronóstico sobre la base de series temporales o comparaciones entre políticas implementadas en el pasado para hacer frente a problemas de características similares a los planteados en el presente. Opiniones de expertos en el tema estudiado pueden resultar también de gran utilidad para fundamentar las proyecciones. Cada proyección debe

28 Subirats, Joan (1994) Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Ministerio para las Administraciones Públicas.

expresar claramente causas y efectos (o consecuencias) de las alternativas potenciales.

Las conjeturas, por su parte, se inscriben en un campo de mayor subjetividad dentro del análisis de prospectiva, basado en opiniones sobre la evolución futura de la sociedad, en argumentos intuitivos, en tácticas de los hacedores de políticas o en el consenso mayoritario de la elite intelectual.

Sea a través de la elaboración de proyecciones, de conjeturas (o de una mezcla de ambas), el objetivo a lograr es el de disminuir la incertidumbre de los tomadores de decisión con respecto del futuro, lo que implica la clara definición de estrategias de intervención y de los valores que pueden conducir a ese futuro.

El análisis prospectivo involucra el diseño de diversos escenarios. En primer lugar, el "escenario probable" o tendencial; posteriormente, los escenarios alternos, uno de los cuales se constituirá en el futuro a construir o "futurible".

2. *Estudios Prospectivos y Educación*

Los ejercicios de prospectiva educativa resultan de gran interés ya que la dinámica de transformación de una economía de bienes y servicios en una economía de conocimientos, rompe los paradigmas tradicionales respecto del rol que deberá jugar la educación en los años por venir. Actualmente, dado el desarrollo de la tecnología de la información, el problema de la educación no es más donde encontrar la información, sino como ofrecer acceso sin exclusiones y, a la vez, enseñar / aprender a seleccionarla, evaluarla, interpretarla, clasificarla y usarla[29] .

Las tendencias de fenómenos educativos, como el analfabetismo, previsiblemente adquirirán otros ritmos y modalidades. La proyección mundial del analfabetismo a nivel de adultos es del 17% para el año 2010 (856 millones de personas), contra el 23% (885 millones) en 1995, situación que se observa, básicamente, en países en desarrollo; sin embargo, el "analfabetismo tecnológico", expresado en la incapacidad de usar nuevas tecnologías de cambio, puede convertirse en un problema con amplias implicaciones en la equidad, pues la brecha digital que se da entre quienes se benefician de las tecnologías de comunicación e información y quienes no, será abismal.

El futuro plantea muchas otras interrogantes, que deben, necesariamente, ser exploradas. Cada vez más se requieren expertos con altos niveles de

29 Para analizar con detalle este argumento véase Brunner, Jose Joaquín (2000). Globalización y el Futuro de la Educación: Tendencias, Desafíos, Estrategias. Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe. UNESCO, Santiago de Chile, 23 al 25 de Agosto del 2000.

especialización, particularmente en áreas de diseño y gerencia de tecnologías de información. Hoy en día, en algunas actividades, éstos se contratan sin el respaldo de los diplomas, sino sobre la base de la experiencia, lo que plantea un cuestionamiento a la estructura educativa tradicional y al rol de las credenciales educativas para encontrar empleo. Lo mismo sucede con los *campus*. Cada vez es más recurrente el uso de la tecnología de información en el proceso de enseñanza aprendizaje, lo que puede derivar en que la actividad presencial en el *campus* se vea cada vez más reducida. Las interfases entre educación/ trabajo/ comunidad serán cada vez más diversificadas e intensas.

Además, la transición demográfica plantea exigencias puntuales al sistema educativo, si tenemos en cuenta la evolución probable de la estructura de edades, la que habrá que explorar junto a las expectativas de crecimiento económico, gasto público y gasto en educación, entre otras de carácter político e institucional.

Haciendo prospectiva hacia el año 2015, año de cumplimiento de la metas propuestas en el foro mundial de la educación (Dakar, 24-28 Abril 2000), un estudio de la UNESCO señala que para alcanzar las metas de cobertura se requerirán 15 millones de profesores más para cubrir las demandas de 180 países (poco más del 50% del total de profesores de esos países actualmente). Para los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, harán falta dos millones de docentes[30] .

La situación actual (o base) sobre la que proyectar

Cualquier ejercicio de prospectiva parte de una reflexión retrospectiva y de un análisis de coyuntura, antes de imaginar el futuro posible y deseable; si elaboramos un balance de los logros educativos de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas podremos apreciar la intensidad de los desafíos.

El balance de los logros educativos en las últimas dos décadas no ha sido, desafortunadamente, muy favorable, como sostiene José Joaquín Brunner:

> "A pesar de los esfuerzos reformistas de las últimas dos décadas y el mayor gasto público en educación -que aumentó en un 22% entre 1990 y 1996 (Birsdall y Londoño:1998) y luego siguió aumentando hasta el fin de la década- la educación permanece rezagada a nivel regional, subdesarrollada, semi-desarrollada en el mejor de los casos. Con cobertura insuficiente e importantes niveles de exclusión en algunos países; escasa capacidad de compensar los déficit de capital cultural de los niños y jóvenes de los hogares más pobres; altas tasas de

30 Se necesitan 15 millones de profesores más para 2015. Diario Libre, Sábado 6 de Octubre 2001.

repitencia y deserción que se traducen en un elevado grado de desperdicio (UNESCO:1998); resultados insatisfactorios de aprendizaje (UNESCO:1998ª); recursos humanos y materiales limitados y habitualmente mal gestionados y/o utilizados dentro del sistema educacional; débil articulación entre los niveles del sistema y de éste con el entorno, particularmente el mercado de trabajo; bajo nivel educacional de la fuerza de trabajo mayor de 25 años (5 años en promedio) y un 14% de la población sumida en el analfabetismo; pronunciadas diferencias en cuanto a años de escolarización de la población entre el 10% más rico (11 años o más) y el 30% más pobre (menos de 4 años); escasa producción de conocimientos para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje y alimentar las políticas públicas destinadas a este sector." (Brunner:2000)

Considerando los hechos anteriores, los desafíos son enormes, como ya se ha insistido, en materia de eficiencia, equidad, calidad y sostenibilidad. Un estudio prospectivo de la educación, tomando como base la situación descrita, que involucró la percepción de diversos expertos, destaca el rol protagónico y la importancia que debe jugar la educación en el desarrollo. También muestra, por otro lado, cierto escepticismo ya que la trayectoria reciente de los resultados de las políticas educativas es poco exitosa. Las crisis, como afirma Michel Godet, experto en prospectiva, representan peligro pero también deben ser vistas como "ventanas" de oportunidad.

El siguiente cuadro (12), siguiendo el estudio de Brunner, resume las percepciones de tres grupos de actores clave consultados en buen número de países de América Latina y el Caribe: i) el sector dirigente, los intelectuales y medios de comunicación; ii) las asociaciones civiles y la percepción de la gente y iii) los expertos en educación.

Cuadro 12. Percepciones sobre el futuro de la educación en América Latina

Cuadro de percepciones del futuro de la educación en América Latina	
Desde el punto de vista de	Cuadro que se obtiene
El sector dirigente, la "intelligentsia" y los medios de comunicación	Educación como bien crucial, principal instrumento de desarrollo, de crecimiento económico para aumento de productividad y para superar, o al menos estrechar, el abismo interno de la pobreza y el externo de conocimiento y tecnologías
La percepción de la gente y las asociaciones civiles	Educación clave para prosperar materialmente y ganar movilidad social al mismo tiempo que es fundamental para la ciudadanía, cohesión comunitaria, difusión de valores pro-sociales, preservación de identidades locales y nacionales, desarrollo de protección colectiva frente al mercado, auto-conciencia de derechos humanos y del cuidado ambiental.
Los expertos e influyentes consultados	Escepticismo en relación a cambios del contexto en que operará la educación, más no así en cuanto a la dinámica de transformación del sistema como la descentralización y, menos aún, en relación a efectos esperados como son un positivo impacto político (efecto ciudadanía) y social (efecto equidad) de la educación.
Los esfuerzos de reforma en las últimas dos décadas arrojan magros resultados de equidad, baja calidad de procesos, malos resultados de desempeño y prevalencia de una baja escolarización de la población.	

Fuente: Brunner, Joaquín (2000) Globalización y Futuro de la Educación: Tendencias, desafíos y estrategias: Seminario sobre prospectiva de la educación en la región de América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago de Chile, 23-25 de Agosto.

La crisis presenta la oportunidad de revalorizar a la educación como la pieza clave de las estrategias de desarrollo económico y social al valorizar su *efecto-equidad*, *efecto-ciudadanía* y *efecto-disminución* de pobreza. Y también el riesgo de que, de no actuar de manera precisa y contundente, la situación podría empeorar aún más.

III. La construcción de escenarios educativos para República Dominicana [31]

El método para identificar escenarios consiste en cuatro etapas básicas: i) identificación de la situación de base; ii) elaboración de proyecciones y conjeturas; iii) caracterización de escenarios y iv) recomendaciones de política.

Etapa I. Identificación de la situación de base. Consistió en identificar a los actores y variables clave que influyen de la manera más determinante en el desempeño del sistema educativo. Toda caracterización de la situación actual, y ésta no es la excepción, supone un análisis retrospectivo.

Etapa II. Sobre las variables clave de la situación de base, se elaboran estimaciones respecto de su comportamiento en el futuro. Se distinguen tres hipótesis respecto del comportamiento de las variables: un comportamiento tendencial; uno favorable y otro desfavorable. Sobre los resultados del análisis de actores se elaboran conjeturas respecto del comportamiento de variables, cuya proyección no pudo ser realizada.

Etapa III. Caracterización de los escenarios. La agrupación de variables de acuerdo a su naturaleza externa o interna al sistema educativo y su posible comportamiento permite elaborar un plano cartesiano, cuyos cuadrantes se constituyen en escenarios probables.

31 La metodología utilizada puede apreciarse en el anexo II.

Etapa IV. Recomendaciones de Política. El contraste entre los escenarios alternos y el tendencial, permite visualizar un escenario "apuesta", bajo los supuestos de que sea probable y posible, y, sobre éste, se definen orientaciones de política para alcanzarlo.

1. La Construcción de la Situación de Base

a) La selección de las variables clave que determinan el desempeño del sector educativo en la República Dominicana

Se realizaron entrevistas en diversos ambientes involucrados en el sector educativo: académicos, funcionarios gubernamentales de rango diverso y organizaciones de la sociedad civil (ver anexo II análisis de entrevistas. Cada entrevistado explicitó los criterios más relevantes que permitirían mejorar el sistema educativo en República Dominicana: calidad, eficiencia y cobertura, se consideraron los más importantes para el 89%, 44% y 44% de los entrevistados respectivamente. Equidad y sostenibilidad registraron el 33% y 22%, en buena medida gracias a que se consideran consecuencias de los primeros. Es decir, se considera a la equidad y la sostenibilidad como una consecuencia de la calidad, eficiencia y cobertura, lo que se consideró un hallazgo interesante respecto de la percepción de la dinámica de operación del sector educativo.

Respecto de las variables determinantes del desempeño del sector educativo y su impacto en el futuro, se considera que aquellas que afectarán el desempeño educativo en un futuro de manera más negativa son el crecimiento demográfico (67% de los entrevistados creen que afectará de manera negativa por una creciente demanda), la situación económica que empeorará (44%) y las variables político institucionales (33% de manera negativa). Por otra parte, se espera un efecto positivo derivado de la creciente participación de la sociedad civil (78%) y el desarrollo tecnológico (67%), aunque también se prevé que el crecimiento económico pueda afectar positivamente (44%), así como también los factores político institucionales (67%). Como se puede observar, éstas variables no definen aún, según la percepción de los actores, una tendencia definida.

En síntesis, se considera que la evolución del crecimiento demográfico afectará negativamente al sistema educativo, dadas las presiones por absorber la creciente población en edad escolar. Afectarán de manera positiva la creciente participación de la sociedad civil, el desarrollo tecnológico y la pertinencia de los insumos. Mientras que frente a los factores político-institucionales y el crecimiento económico no hay una tendencia claramente definida.

Los entrevistados fueron consultados también respecto de cómo consideran que evolucionaría el desempeño del sistema educativo (en términos de rendimiento, deserción, analfabetismo, eficiencia, equidad, etc.) de no mediar procesos importantes de reforma educativa. El cien por ciento señaló que la evolución para todas las variables consideradas sería de empeoramiento.

Sobre la base de las entrevistas realizadas y del análisis documental (libros, resultados de investigación, diarios y revistas especializadas), las variables clave seleccionadas para la construcción de escenarios, son:

(a) Crecimiento económico: expresada en la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB); así como del producto interno bruto *per cápita*. También se destaca el estilo (o calidad) del crecimiento económico y la amplia interdependencia entre éste y la educación.

(b) Gasto público en educación: expresado en el monto que éste representa como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público programable analizando su tendencia, los estándares internacionales, los rezagos y requerimientos.

(c) Crecimiento demográfico expresado a través del crecimiento total de la población y visualizado a través de la evolución y las tendencias esperadas, y la estimación de las variables del cambio demográfico: fecundidad, mortalidad y migración a través de la tasa de fecundidad, la tasa bruta de natalidad y mortalidad y la tasa de migración. Se verá también la etapa de transición demográfica hacia el 2015. Esta variable se operacionalizará en términos del análisis de la estructura por edades de la población Dominicana para caracterizar la evolución de la matriculación (bruta y neta).

(d) La eficiencia "interna del sistema" operacionalizada a través de: promoción, repitencia y deserción y del coeficiente de eficiencia para niveles inicial, básico y secundaria.

(e) La calidad del sistema educativo, materializada en indicadores de rendimiento académico, infraestructura, titulación pedagógica de profesores y relación profesores alumnos, entre otras, de acuerdo al esquema insumo –proceso-producto-impacto.

(f) La equidad del sistema educativo, analizando analfabetismo, años de instrucción y niveles terminados por deciles de ingreso, a través del coeficiente de Gini para educación y otras dimensiones como equidad de resultados.

Cuadro 13. Justificación de la inclusión de las variables clave que determinan los resultados del sistema educativo.

VARIABLE CLAVE	JUSTIFICACIÓN
Crecimiento económico	El modelo de crecimiento interactúa directamente con el sistema educativo. Su estilo produce demandas especificas al sector educativo y la calidad de éste. Con crecimiento económico se genera excedente que posibilita destinar un mayor volumen de inversión al sistema educativo.
Gasto público en educación	El volumen de recursos destinado al sector educativo permite incrementos de cobertura, infraestructura, capacitación docente e incremento real de los salarios. Es importante un uso racional de los recursos en asignación y ejecución para lograr resultados.
Crecimiento demográfico	Su evolución a través de la estructura de edades de la población determina la presión por la demanda a los diversos niveles educativos. Se manifiesta la importancia de la migración, así como de la rural –urbana. Se analiza la evolución de la matriculación.
La eficiencia educativa	Implica un uso racional de los recursos para alcanzar los resultados.
La calidad educativa	Se concibe como uno de los principales objetivos no alcanzados del Plan Decenal y se le asigna un efecto multiplicador capaz de crear círculos virtuosos con la eficiencia y la equidad. Evaluarla en su alcance: insumos-procesos-producto e impacto.
La equidad educativa.	La exclusión, la falta de potencialidades para acceder, mantenerse y obtener altos rendimientos académicos, retrasa la posibilidad de mejorar el sistema educativo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas y análisis documentales.

b) La selección de los actores clave que determinan el desempeño del sector educativo en la República Dominicana

Para la selección de los actores clave, al igual que en la identificación y selección de variables, se realizaron entrevistas con expertos en el área educativa (académicos, funcionarios gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil), así como la revisión de documentos e investigaciones recientes que destacan el rol y protagonismo de los actores más importantes y de mayor influencia.

Son muchos los actores que se han involucrado de manera influyente en el sistema educativo en República Dominicana, especialmente en la génesis del PDE. De hecho, la pluralidad de actores constituye quizás su rasgo más característico:

> "Desde principios de los noventa se inició en el país un importante movimiento social en pro del desarrollo educativo. Estuvo precedido por un período de grandes crisis para el país, tanto en lo económico como en lo social. Los movimientos sociales se expresaron con mucha fuerza, descubriendo nuevos actores y subjetividades" (Rubén Silié:2001)

Más allá de los actores tradicionales, tales como: docentes, asociación de docentes y el Ministerio, el movimiento que promueve el PDE imprime un renovado interés en el estudiante, en los padres de familia y en una multitud de organizaciones de la sociedad civil, tales como: organizaciones no gubernamentales, la iglesia, el empresariado (que forma parte activa en el desarrollo del movimiento, por ejemplo: la Asociación de Industriales de Herrera), Universidades, etc., convirtiendo al PDE en un proceso paradigmático de formación plural de políticas públicas a nivel internacional.

> "Como movimiento el PDE fue un modelo de participación. Todos los niveles de la sociedad y de manera especial el liderazgo educativo, se involucraron. Como consecuencia, los actores participantes definieron el proceso como propio. Se llegaron a ver (al menos en la práctica) como la fuerza principal inclusive por encima de la SEE. El consenso era la base de sus esfuerzos" (Sanguinetty y Fernández:2000:17)

Como ya se señaló, el gran temor con respecto a la conducta de los actores relevantes que reflejan las entrevistas es, en primer lugar, con respecto al "clientelismo"; en tal sentido, el 77% de los entrevistados prevé la actuación de los partidos políticos como una amenaza al buen rendimiento del sistema educativo. Mientras, el 44% cree que la asociación de profesores (ADP) y la Secretaria de Estado de Educación SEE, se preocupan más por

las lealtades y rendimientos políticos que por la calidad del sistema educativo. Por su parte, sólo el 11% cree que el sector privado y los organismos internacionales afectarán de manera negativa, con su comportamiento, el rendimiento del sistema educativo.

Para el 100% de los entrevistados los padres de familia son actores cooperantes en los procesos de mejora del sistema educativo, y ese mismo rol juegan para el 88% las organizaciones de la sociedad civil, lo que les convierte en los actores de mayor reconocimiento y legitimidad.

Un dato relevante fue la consideración positiva del sector privado en la educación, lo que podría favorecer la unidad público-privada de la educación a través del "apadrinamiento de escuelas" por parte de empresas, la contratación o renta de aulas para enfrentar déficit coyunturales de cobertura (como sucede actualmente), o bien para favorecer mecanismos más novedosos como los bonos o vouchers educativos. Los actores del sector privado: empresarios, escuelas privadas, etc., son valorados como cooperantes en un 89% y, como amenazantes, solamente en un 11%.

La descentralización educativa no pasa por los municipios, según la opinión de varios entrevistados respecto del interés de los municipios sobre este tema. 44% manifestaban que pueden cooperar en las reformas, y otros entrevistados decidieron no opinar. De hecho, al consultar sobre la importancia de los municipios como actores protagónicos ningún entrevistado, ninguno, señaló que eran altamente importante.

Sin bien en los inicios del PDE la descentralización alcanzó cierto interés respecto al tema de la municipalización, ésta lógica perdió fuerza en la Ley 68´97. Actualmente existe un renovado interés en la participación del municipio en la prestación de servicios de educación y hay nuevos cuerpos legales que facultan al municipio en esta vía.

Los actores considerados como más importantes, en función de los recursos que detentan (económicos, simbólicos, autoridad), son la SEE y la ADP para el 66% y 77% de los entrevistados, respectivamente.

Los padres de familia se consideran como los más cooperantes (100%); sin embargo, son los menos importantes en relación con los recursos que detentan. El11% opinó que son altamente importantes; el 33% que son medianamente importantes; el 33% de baja importancia y el 11% no opinó.

Un actor incluido por los entrevistados fue la iglesia católica, la cual fue considerada por un 22% como de la más alta importancia.

Sin embargo, un actor fundamental en todo proceso de reforma educativa tiene que ser el estudiante, ya que el mismo es la razón de ser del sistema educativo. Si bien el PDE apostó por un currículo bajo una orientación constructivista, es decir, que otorga un rol activo a los estudiantes y hace del docente un facilitador más que un transmisor de conocimientos, la realidad de la práctica docente es que se sigue realizando bajo un talante tradicional, restando protagonismo a los estudiantes. Hay algunas actividades que se han orientado a fomentar el desarrollo de la independencia de los niños; sin embargo, como señala Ancell Shecker, por falta de recursos y/o habilidad pedagógica docente no han sido implementadas de la mejor manera:

> "Los maestros han incorporado estrategias que favorecen la independencia de los niños. Las estrategias priorizadas son la investigación y el trabajo en grupo, aunque muchas veces la primera se ve afectada por la falta de recursos bibliográficos, y la segunda se confunde, con frecuencia, con el trabajar juntos" (Shecker, Ancell: 2000).

Ninguno de los 9 actores clave entrevistados, sugirió la inclusión del estudiante como un actor protagónico de las reformas educativas.

Cuadro 14. Actores relevantes del sistema educativo en República Dominicana

ACTORES	JUSTIFICACIÓN
Docentes	Son necesarios docentes bien capacitados (formación docente) para aplicar correctamente nuevos currículos y mejorar la calidad del sistema. Es muy relevante que sean bien remunerados y se revalore la carrera docente.
Padres de Familia	La continua relación padres-madres con la escuela resulta fundamental para la puesta en práctica del nuevo currículo educativo.
Organismos de la sociedad civil	Las escuelas privadas pueden jugar un rol como "socios" de la SEE al poder ser subcontratadas para prestar servicios educativos financiados por el gobierno. Las ONG´s, Cooperativas Escolares, Fundaciones, Universidades[32], Centros de Estudio e Investigaciones, son fundamentales para relanzar el movimiento y apoyar la descentralización.
Asociación de Profesores (ADP)	Lograr el compromiso de la ADP con la calidad, resulta fundamental para mejorar el sistema educativo. Se reconoce como un actor de mucho poder y gran capacidad de influencia.
Secretaría de Estado de Educación	Actor fundamental para liderar los procesos de reforma. Constitución de la estrategia global de desarrollo sobre la base de la formación de capital humano.
Estudiantes	Constituyen la razón de ser del sistema educativo y su perspectiva es la más importante, aunque paradójicamente son los de menor influencia.

32 Resulta muy importante que se vinculen a la formación docente y realicen investigación sobre educación medida y básica

2. Análisis Prospectivo de las Variables Seleccionadas

Se analizó de manera individual el comportamiento de cada una de las variables, sobre la base de tres situaciones posibles: i) tendencial, ii) favorable o positiva y iii) desfavorable o negativa. En algunas variables fue posible realizar las estimaciones a través de modelos de pronóstico, en otras se basan en la conjetura de los actores involucrados.

Crecimiento económico

El crecimiento económico resulta determinante para la dinámica del sistema educativo y su rendimiento y a la vez éste también juega un rol determinante en el crecimiento. El tipo de crecimiento tendrá efectos sobre el empleo, y caracterizará, por la demanda laboral específica que exige, el tipo de formación, capacitación y especialización requerido.

Este vínculo es fácil de apreciar en República Dominicana. De acuerdo a Miguel Ceara (1992), durante el período de sustitución de importaciones la restricción salarial y los elevados niveles de protección permitieron el desarrollo de una aparato industrial alejado del desarrollo tecnológico, lo que hacía que las ganancias dependieran más del control salarial que de las mejoras en la productividad, manifestándose cierta disfuncionalidad del desarrollo educacional y la de estrategia de desarrollo económico.

Posteriormente, y siguiendo al autor, en la renovación exportadora hacia las zonas francas y al turismo, el bajo salario vía la devaluación de la moneda se convirtió en el factor esencial de la competitividad volviendo a debilitar los eslabonamientos entre el desarrollo educativo y el estilo de crecimiento económico.

El estilo de crecimiento económico puede entonces potenciar o castigar el desarrollo educativo. Lograr una reconversión industrial que se sustente en la productividad como fuente de competitividad, permitiría eslabonar el desarrollo educativo al modelo de crecimiento y desarrollo, por cuanto la competitividad se sustentaría en la velocidad de absorción, adaptación y difusión de nuevas tecnologías. Esta orientación plantea desafíos inmediatos como la elevación de los años de instrucción promedio de la población, la mejora en su calidad y la especialización técnica. Por lo tanto, bajo esta lógica la acumulación del stock de capital humano (mano de obra calificada) se debe plantear de manera intencionada, y no sólo como producto de la acumulación derivada del crecimiento demográfico y su efectos en la matriculación. En síntesis, las decisiones acerca del ahorro y la inversión en capital humano afectan al ritmo de crecimiento, porque se determinan desde adentro del modelo y no simplemente es atribuible a un progreso tecnológico exógeno.

República Dominicana, junto con Chile, se constituyeron en las locomotoras del crecimiento económico en América Latina. La República Dominicana, si consideramos el período1992-2000, es el país de la región que presenta la mayor tasa de crecimiento económico, registrando un crecimiento promedio de más del 5% anual (5.78) del PIB, como se aprecia en el cuadro 15. El sector de comunicaciones fue el que presentó un mayor dinamismo durante la década, junto con turismo, manufactura y construcción.

Cuadro 15. Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto Total y por Sectores de la República Dominicana

Sectores	91/90	92/91	93/92	94/93	95/94	96/95	97/96	98/97	98/99	00/99
Total	1.0	6.0	3.0	4.3	4.8	7.3	8.3	7.3	8.0	7.8
Agropecuario	4.3	6.0	0.7	-1.8	6.0	9.5	3.3	1.1	6.7	5.0
Minería	-5.9	-17.5	-36.0	88.2	9.4	2.4	3.1	-15.9	-1.5	9.2
Manufactura	2.6	12.1	2.1	2.9	-0.7	4.2	7.5	5.7	6.4	9.0
Construcción	-12.5	24.4	10.1	6.6	5.7	13.0	10.6	7.6	-2.5	8.0
Comercio	2.0	7.2	0.7	1.5	8.6	9.0	9.7	10.6	8.9	8.4
Hoteles, Bares y Restaurantes	13.5	12.4	21.3	15.0	16.6	11.2	17.4	4.7	9.1	15.7
Transporte	3.5	14.3	4.8	2.0	5.9	8.0	10.2	9.4	6.9	11.9
Comunicaciones	17.0	16.9	10.7	12.2	19.4	16.3	19.3	20.4	15.6	15.7
Electricidad y Agua	4.4	29.1	15.5	3.8	-4.1	10.3	10.1	13.8	8.1	11.0
Finanzas	1.2	0.4	-1.0	0.3	0.8	1.9	3.2	4.0	4.2	3.2
Propiedad de Vivienda	0.1	0.8	0.9	1.0	1.7	1.6	2.4	2.1	2.3	2.3
Gobierno	-1.1	2.0	3.1	3.7	0.4	5.7	3.1	5.2	3.1	4.3
Otros servicios	-1.8	2.5	3.2	2.7	3.8	3.9	4.5	3.9	4.3	4.2

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

También el PIB *per cápita* presenta una evolución favorable en la década (cuadro 16), superando el promedio regional en todos los años a partir de 1995, según los datos de tasa anuales de variación de la oficina de estadística de la CEPAL. Este indicador establece la relación entre el valor económico del volumen de bienes y/o servicios expresado en el PIB y el total de la población. De tal modo que mejoras en el PIB *per cápita* señalan que, en promedio, cada habitante recibiría una proporción mayor de la riqueza que genera el país, si ésta se repartiera de manera totalmente equitativa.

Cuadro 16. República Dominicana. Tasa de Crecimiento del PIB Per Cápita

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000**
América Latina y El Caribe*	2	1.3	2.2	3.4	-0.6	2.0	3.5	0.6	-1.3	2.4
Subtotal (19 países)*	2.0	1.3	2.3	3.4	-0.6	2.0	3.5	0.6	-1.3	2.4
Argentina	9.1	8.1	4.3	4.5	-4.1	4.2	6.7	2.5	-4.6	-1.2
Bolivia	2.8	-0.8	1.8	2.2	2.2	1.9	2.5	3.1	-1.7	-0.1
Brasil	-0.6	-2.1	3.4	4.3	2.7	1.2	1.9	-1.1	-0.4	2.5
Chile	6.2	10.4	5.2	4.0	8.9	5.9	5.9	2.5	-2.4	4.3
Colombia	-0.1	1.6	2.6	4.0	3.2	0.1	1.5	-1.4	-6.0	1.2
Costa Rica	-0.8	5.6	3.0	1.8	1.1	-2.3	3.1	5.3	5.4	-0.9
Cuba	-11.5	-11.8	-15.2	0.0	1.8	7.3	2.0	0.8	5.8	5.1
Ecuador	2.5	1.3	-0.2	2.1	0.2	-0.1	1.3	-1.6	-9.0	0.1
El Salvador	1.6	5.4	5.1	3.8	4.2	-0.4	2.1	1.4	1.3	0.5
Guatemala	1.0	2.1	1.2	1.3	2.2	0.3	1.6	2.2	0.9	0.8
Haití	-1.8	-14.8	-4.2	-9.9	2.6	0.8	-0.5	1.3	0.5	-0.6
Honduras	0.0	2.5	3.1	-4.1	1.2	0.7	2.2	0.1	-4.5	1.1
México	2.3	1.7	0.1	2.6	-7.8	3.4	5.0	3.2	2.0	5.5
Nicaragua	-2.9	-2.5	-3.3	0.3	1.4	1.9	2.3	1.3	4.2	2.5
Panamá	7.3	6.2	3.5	1.0	0.0	1.1	2.7	2.7	1.3	0.9
Paraguay	-0.4	-0.9	1.4	0.4	2.0	-1.4	-0.1	-3.0	-2.1	-1.0
Perú	0.9	-2.2	3.0	10.9	6.7	0.7	4.9	-2.1	-0.3	2.3
República Dominicana	0.9	6.9	1.4	2.0	3.1	5.2	7.1	6.5	6.5	6.8
Uruguay	2.8	7.2	1.9	6.5	-2.2	4.8	4.1	3.8	-3.9	-1.7
Venezuela	7.1	3.6	-2.0	-4.5	1.7	-2.3	4.2	-1.8	-7.9	1.4
Subtotal	0.5	-0.7	-0.7	1.7	1.5	1.5	0.8	1.8	2.6	2.2
Antigua y Barbuda	2.1	0.2	4.4	5.5	-5.5	5.1	4	3.9	3.0	3.4
Barbados	-4.4	-6.5	0.6	3.0	2.5	3.7	2.2	4.1	2.1	2.5
Belice	0.4	6.7	1.8	-1.4	1.4	-1.2	1.6	-1.3	4.2	3.3
Dominica	2.2	2.7	1.8	2.2	1.6	3.1	2.2	2.3	0.9	...
Granada	3.4	0.9	-1.5	3.0	2.9	2.5	3.8	6.8	7.3	...
Guyana	5.4	7.0	7.1	7.5	4.0	6.9	5.1	-2.7	1.9	1.8
Jamaica	-0.1	0.6	0.5	0.1	-0.2	-2.3	-2.9	-1.6	-1.1	-0.4
San Kitts y Nevis	2.8	3.6	5.9	5.9	4.0	5.9	7.3	1.0	2.8	...
San Vicente y las Granadinas	0.4	6.0	0.9	-3.8	7.3	0.3	2.2	4.6	3.1	...
santa Lucía	-1.3	6.0	-2.9	3.2	0.4	0.0	-0.8	1.3	2.1	...
Suriname	2.6	2.0	-11.9	-1.0	0.2	12.4	5.2	9.9	-1.8	...
Trinidad y Tobago	1.9	-2.4	-2.2	2.7	3.2	3.2	2.5	3.9	6.3	4.4

Fuente: CEPAL, Oficina de Estadística (2001)
* Excluye Cuba
** Estimaciones preliminares

Prospectiva del crecimiento económico

A continuación se presentan dos escenarios de crecimiento económico para América Latina elaboradas por los expertos del departamento de proyecciones económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2000.

El primer escenario constituye una proyección de talante tendencial (aunque para muchos expertos es considerada ya como demasiado optimista). En éste el crecimiento promedio para América Latina es de una tasa de crecimiento anual de 4.42 del PIB. Este escenario supone que Chile, México, los países centroamericanos y República Dominicana mantienen tasas de crecimiento elevadas y similares a las de sus períodos de expansión en el mediano plazo en los años 90's. Para el resto de los países, se adoptan tasas de crecimiento entre el dos y cuatro por ciento que corresponden a una recuperación moderada de crecimiento económico. El escenario dos es muy optimista y supone mayores tasas de crecimiento, logrando para la región, en el 2015 un promedio de 5.60.

En el caso de República Dominicana (al igual que los casos de Chile y México) el comportamiento esperado se asume igual, para los autores del informe, en ambos escenarios, esto es, un comportamiento positivo, ya que se considera, constituirán, con alta probabilidad, un bloque de países de gran dinamismo económico. Se asume que tendrán un crecimiento promedio anual para el período del 6% (ver cuadro 17).

Cuadro 17. Escenarios de Crecimiento para América Latina y el Caribe

PAIS	Escenario 1			Escenario 2		
	PIB	PIB por habitante		PIB	PIB por habitante	
	Tasa Anual 2000-2015	Tasa Anual 2000-2015	Indice 1999=100	Tasa Anual 2000-2015	Tasa Anual 2000-2015	Indice 1999=100
Argentina	3.0	1.89	135	5.37	4.23	194
Bolivia	4.0	1.93	136	5.72	3.61	177
Brasil	4.0	2.81	156	5.72	4.51	202
Chile	6.0	4.83	213	6.00	4.83	213
Colombia	3.0	1.42	125	4.31	2.71	153
Costa Rica	6.0	4.11	190	6.00	4.11	190
Ecuador	2.0	0.41	107	4.03	2.41	146
El Salvador	4.0	2.33	145	5.72	4.02	188
Guatemala	4.0	1.76	132	5.72	3.44	172
Haití	2.5	0.54	109	4.19	2.19	141
Honduras	3.0	0.8	114	4.31	2.08	139
México	6.0	4.38	199	6.00	4.38	199
Nicaragua	6.0	3.80	182	6.00	3.80	182
Panamá	4.0	2.34	145	5.72	4.03	188
Paraguay	2.0	-0.03	100	4.03	1.96	136
Perú	4.0	2.22	142	5.72	3.91	185
República Dominicana	6.0	4.59	205	6.00	4.59	205
Uruguay	3.0	2.18	141	4.31	3.48	173
Venezuela	3.0	1.56	128	4.31	2.87	157
América Latina	4.42	2.95	159	5.60	4.12	191

Fuente: Pedro Sainz (2000) Escenarios sobre el crecimiento en América Latina. CEPAL, Naciones Unidas.

Otras proyecciones para el crecimiento económico de República Dominicana elaboradas por expertos dominicanos, además de la consulta con economistas de diversas instituciones gubernamentales, ONG´s y universidades, son menos optimistas y estiman que el crecimiento económico promedio será, para el período 2000-2015, de alrededor de 2.5 por ciento.

En este sentido, al considerar lo anterior, el crecimiento económico podría ubicarse en un escenario optimista cuando la tasa anual de crecimiento económico para el período se ubique por encima del 4.5 por ciento. Si la tasa es menor al 2.5 por ciento para el período, la variable registrará el peor de sus comportamiento, y se considerará su comportamiento tendencial cuando se ubique entre el 2.5 y el 4.5%.

Comportamiento del crecimiento económico para República Dominicana 2000-2015 sobre la base de tres situaciones posibles

PIB Tasa Anual 2000-2015	Comportamiento Pesimista Educación infuncional al modelo de desarrollo	Tendencial	Comportamiento Optimista Modelo de desarrollo basado en la productividad Absorción, adaptación y difusión de nuevas tecnologías
Rango	2.5<	≥ 2.5 < 4.5	≥ 4.5

Gasto público en educación

Un breve análisis del comportamiento del presupuesto público, y particularmente de las asignaciones al sector educativo y dentro de éste a los diversos niveles educativos, revela de alguna manera la importancia del sector en la agenda de gobierno; también se evidencia si éste juega (o no) un rol protagónico en la estrategia de desarrollo. En las entrevistas a actores clave se considera que afortunadamente, la educación ha sido considerada un factor relevante por parte de los últimos gobiernos, razón que apunta hacia su consolidación como política de Estado y no de gobierno.

Sin embargo, solamente aumentar el gasto educativo resultaría insuficiente para promover la oportunidad educativa de los más pobres. Es necesario comprender las limitaciones que impiden el acceso y las posibilidades de aprendizaje de los grupos socialmente marginados, así como la relación costo-efectividad de las políticas en marcha. Desafortunadamente, la experiencia regional enseña que se puede gastar mucho y mal, tanto en educación como en otros sectores. Gastar más en educación, resulta ser, entonces, una condición necesaria, pero no suficiente.

La tendencia en los últimos años es, en general, al incremento gradual del gasto social como porcentaje del PIB y del gasto público, y en particular del gasto en educación. De acuerdo a cifras de ejecución presupuestaria de ONAPRES para 1980-1998 (cuadro 18) el gasto público en educación ascendió a poco más de 6 mil 083 millones de pesos en 1998. El valor correspondiente del PIB para ese año, de acuerdo al sistema de cuentas nacionales del Banco Central, fue de 241 mil 910 millones de pesos, lo que expresa que el gobierno destinó a la actividad educativa el 2.5 por ciento del valor de todos los bienes y servicios producidos en el país. Esto representa 305 por ciento más que en el año 1992. A partir del '92 el gasto educativo, como porcentaje del PIB, se ha incrementado ininterrumpidamente y, a partir de 1995, el gasto en educación como porcentaje del gasto del gobierno central también registra un crecimiento continuo.

Cuadro 18. Gasto público en educación, gasto público total y producto bruto interno (en millones de RD$ a precios corrientes)

Años	Gasto Público en Educación (GPE)	Gasto de la SEEC	Gobierno Central (GGC)	PBI	GPE/PBI	GPE/GGC	SEEC/GPE
1990	707.5	535.4	7,171.80	60,305.20	1.2	9.9	75.7
1991	936.3	521.9	10,185.60	96,333.00		9.2	55.7
1992	1,501.60	993.6	16,815.20	112,697.70	1.3	8.9	66.2
1993	2,007.40	1,351.60	20,380.40	121,808.30	1.6	9.8	67.3
1994	2,606.00	1,774.70	21,374.30	136,205.90	1.9	12.2	66.9
1995	3,019.30	2,354.20	22,837.70	160,456.00	1.9	13.2	78
1996	3,536.60	3,012.70	26,399.00	181,466.40	1.9	13.4	85.2
1997	4,777.60	3,660.80	34,540.10	212,644.00	2.2	13.8	76.6
1998	6,083.10	5,405.00	39,120.00	241,909.90	2.5	15.6	88.9
1999	7,544.60	6,712.80	46,280.00	278,580	2.7	16.3	89
2000	7,707.30	6,723.40	48,986.00	300,309.20	2.5	15.7	87.2
*2001	9,856.90						
Promedio 1990-1998	4190.35	3004.19	26735.46	172974.15	1.90	12.50	76.06
Metas Deseable. Estándar					5.00	40.00	

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria, ONAPRES, 1980-1998, Banco Central de la República Dominicana.

La evolución representa una favorable tendencia, cada vez se destina un volumen mayor de recursos a la educación. Sin embargo, aunque la tendencia es favorable y sostenida, aun es insuficiente. Identificar crecimientos sostenidos del gasto en educación no basta, los expertos de Naciones Unidas y la OCDE señalan que el Estado "llegue por lo menos a

un 5% del PIB" y que logre representar alrededor del 25% del gasto público programable. La década pasada, aun con los sorprendentes incrementos registrados, el promedio del gasto educativo como porcentaje del PIB fue casi del 2%, mientras que la proporción del gasto público programable fue del 12.5%, lo que identifica la brecha aun existente.

Por otra parte, ha existido ineficacia presupuestal en la misma ejecución de los recursos. Por ejemplo, el presupuesto para educación de 1994 sólo fue ejecutado en un 69%;, afortunadamente, el nivel real de gasto de la SEE en 1999, reporta el 100% (de hecho existió sobre-ejercicio presupuestal), aunque, nuevamente en el año 2000 se reporta un sub-ejercicio presupuestal, aunque sólo del 8%.

Prospectiva del gasto en educación:

Si consideramos la evolución de esta variable, podemos asumir tres situaciones. La primera la situación tendencial[33] , que ocurrirá hasta el 2015 de seguir las cosas evolucionando como lo han hecho en los últimos 20 años. El gasto en educación para el período 2000-2015 representará el 2.38% del PIB. Por otra parte el gasto educativo como porcentaje del gasto público total será de alrededor del 20% (basado en tasas de crecimiento anual promedio y conjeturas de expertos).

En la situación favorable, en la cual se superan las tasa de crecimiento tendenciales observadas en los últimos 20 años, el gasto público llega a representar 4% del PIB, y la proporción del gasto público como porcentaje del gasto del gobierno central rebasa el 25% (basado en tasas de crecimiento anual promedio y conjeturas de expertos).

En la situación desfavorable, las tasas de crecimiento del gasto público en educación crecen a menor ritmo que el comportamiento tendencial observado en los últimos 20 años, y, por otra parte, crecen también más lentamente el PIB y el gasto del gobierno central. Para el período 2000-2015, el gasto educativo como porcentaje del PIB representa en promedio el 1.9%, mientras que la proporción del gasto educativo respecto al gasto del gobierno central es menor del 15%.

Crecimiento del gasto público en Educación 2000-2015	Pesimista Educación infuncional al modelo de desarrollo	Tendencial	Optimista
Rango	2.38 del PIB< 10%>15%< del Gasto del Gobierno Central	≥ 2.38 % < 4.0 del PIB >15%<20% del Gasto del gobierno Central	≥ 4.0 % del PIB ≥ 20% gasto público corriente

33 Para realizar la estimación se consideró la tasa de crecimiento promedio de los últimos 20 años para Gasto Público en Educación, Gasto de la SEE, Gasto del Gobierno Central y PIB, la que se fue adicionando año con año para construir la serie.

Crecimiento demográfico

El crecimiento de la población, su dimensión, composición y tendencia son los factores esenciales para que las instancias de planificación y decisión de políticas en el ámbito de la educación puedan prever y estimar las necesidades y actuar sobre éstas.

La estructura por edades de la población es la variable más importante cuando se trata de estimar la demanda potencial de educación según niveles y programas. Esta nos muestra el número de personas que en sus respectivos grupos de edades necesitarían servicios de educación y la relación con otros grupos de edades.

Para estimar la demanda potencial de educación hay que identificar la probable evolución del crecimiento de la población así como su estructura por edades, las que dependen de los cambios en la fecundidad, mortalidad y migración. Sobre todo, de la fecundidad. A su vez, la estructura por edades de la población incide en la tendencia y nivel de la fecundidad.

El descenso sostenido en los últimos 40 años, de la fecundidad (ver cuadro 20) y la mortalidad en la República Dominicana, está configurando una estructura de la población por edades con aumento creciente de las edades centrales (grupo comprendido entre los 15 y 64 años), disminución porcentual de niños (0-14 años) y también un aumento porcentual de la población de la tercera edad(65 y + años), como se aprecia en el cuadro 19.

Cuadro 19. Evolución de la Población Dominicana según Estructura grandes grupos de Edades 1960-2000

Años	1960		1970		1981		1993		2000*	
Grupo/edad	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Total	3,047,070	100.0	4,009,458	100.0	6,647,977	100.0	7,293,390	100.0	8,395,164	100.0
0-14	1,440,900	47.3	1,908,818	47.6	2,698,209	40.7	2,623,208	36	2,809,602	33.5
15-64	1,515,740	49.7	1,976,265	49.3	3,609,923	53.8	4,340,131	59.5	5,223,905	62.2
65 y+	90,430	3.0	124,375	3.1	309,845	3.6%	330,051	4.5	362668	4.3

Fuente: Censos Nacionales de Población, Oficina Nacional de Estadística, ONE.
*2000 Proyecciones Nacionales ONAPLAN-CESDEM.

Cuadro 20. República Dominicana Evolución Observada de la Tasa Global de Fecundidad 1964-1996

Período	Tasas
1964-1968	7.3
1969-1971	6.3
1974-1975	5.2
1975-1779	4.7
1984-1986	3.5
1989-1991	3.4
1993-1996	3.2
1995-2000	2.8*

Fuente: Proyecciones Nacionales de Población, ONAPLAN-CESDEM.
* Estimada.

Esta realidad es denominada como Proceso de Transición Demográfica, esquema de carácter universal que explica el cambio que experimentan la mayoría de los países al pasar de una alta fecundidad y mortalidad hacia una baja mortalidad, primero, y baja posterior de la fecundidad. Este tránsito en los niveles y tendencias de estas variables, está ligado al proceso de desarrollo socio-económico de los países.

De acuerdo a esta teoría se han clasificado los países, según las características que presenten durante el desarrollo de su transición, en cuatro etapas o tipos:

Transición Demográfica en América Latina y el Caribe

I Transición Incipiente	Tasa de natalidad alta, mortalidad alta, crecimiento natural moderado (2.5%). Población muy joven. Baja urbanización. Bolivia y Haití
II Transición Moderada	Países con natalidad alta y mortalidad moderada. Crecimiento natural alto (alrededor 3%). Población rejuvenecida. Baja y moderada urbanización. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.
III Plena Transición	Natalidad moderada y mortalidad moderada. Crecimiento natural moderado (En un 2%). Aumento de la población de jóvenes y adultos. Moderada y alta urbanización. Brasil, Colombia, Costa Rica, Guyana, Ecuador, México, Panamá, Perú, **República Dominicana**, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela.
IV Transición Avanzada	Tasa de natalidad moderada, mortalidad moderada o baja. Crecimiento natural del 1%. Envejecimiento de la población. Alta urbanización. Argentina, Chile, Cuba, Jamaica, Puerto Rico y Uruguay.

La República Dominicana, en plena transición demográfica, ha empezado a evolucionar hacia una población más vieja. Sin embargo, este proceso es lento y muy inicial aún pues la estructura por edades de la población, por la alta fecundidad del pasado, tiene muchos efectivos en las edades fértiles por lo que todavía ocurrirán muchos nacimientos; por tanto, la población dominicana es relativamente joven con alrededor de un 33.5 % de niños, y 4.3% de personas de la tercera edad al año 2000.

La incidencia de la migración en la composición y ritmo de crecimiento de la población es también de gran magnitud. Particularmente, en República Dominicana tiene su expresión en tres flujos migratorios: la emigración de dominicanos, la migración de retorno y la inmigración, especialmente haitiana.

La migración es de los tres componentes del cambio demográfico, con información menos exhaustiva y de muy poca confiabilidad, lo que dificulta la estimación de las tendencias. Según proyecciones de ONAPLAN-CESDEM, la tendencia de la migración tendrá un saldo negativo y decreciente para los próximos años.

De acuerdo al proceso de urbanización de la República Dominicana como parte de su etapa de transición demográfica, se puede observar, en el año 1993, que la matrícula urbana representó un 56%, mientras que el estimado para el 2000 es de 60.2%. En el quinquenio 1995-2000 la matriculación urbana ya supera a la matriculación rural, lo cual es un indicativo de que la demanda educativa de la población por zona o dominio geográfico podría ir tomando un perfil urbano.

Conforme la República Dominicana evoluciona hacia una sociedad con predominio de la población en edades centrales, esto influye también en su proceso de urbanización, pues este es el grupo poblacional que incluye la población económicamente activa (PEA) y el que realiza más movimientos migratorios. Principalmente movimientos de migración interna, de carácter rural-urbano lo que determina algunas características demográficas propias de las áreas urbanas, tales como: mayor densidad demográfica, un número ligeramente superior de población femenina y una estructura de la población concentrada en las edades centrales.

Prospectiva del Crecimiento Demográfico

Las perspectivas de la población dominicana para el período 2005- 2015, de acuerdo a las proyecciones de ONAPLAN, son las siguientes: i) crecer a un ritmo de 12.7 personas por cada 1000 habitantes. El cambio demográfico en el intervalo 2005-2015 operará desde una fecundidad de 2.4, con una tasa bruta de natalidad de alrededor 20 por mil: mientras que la tasa bruta de mortalidad estaría cercana a 6 por mil. La tasa de migración estaría en –1.40 por mil. Durante este período la estructura de edades de la población irá ensanchándose en la franja de las edades centrales, disminuyendo la proporción de niños y aumentando, al mismo tiempo, la proporción de personas de la tercera edad. De este proceso se derivará una demanda creciente de servicios sociales para las personas en edad productiva y de los adultos mayores; pero, la disminución de la proporción de niños es un proceso que ocurre lentamente, por lo que en el período, será aun muy importante satisfacer los requerimientos de los niños, quienes al llegar el año 2015 representarían un 28% de la población total, en el caso de la hipótesis media; 29.5% y 26.5% en la hipótesis alta y baja, respectivamente (ver cuadros 21 a 23).

Cuadro 21. Estructura de la Población Dominicana
Por Grandes Grupos de Edades (Proyección hipótesis media)
2005-15

Grupo/edad	Población/años					
	2005		2010		2015	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Total	9,100,183	100.0	9,791,320	100.0	10,436,236	100.0
0-14	2,825,500	31.1	2,880,180	29.42	2,919,687	28.0
15-64	5,834,995	64.12	6,384,357	65.2	6,872,084	67.77
65 y +	439,688	4.8	526,782	5.4	644,465	6.2

Fuente: Proyecciones ONAPLAN-CESDEM, 1990-2025

Cuadro 22. Estructura de la Población Dominicana por
Grandes Grupos de Edades (hipótesis alta)
2005-15

Grupo/edad	Población/ Años					
	2005		2010		2015	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Total	9,186,252	100.0	9,953,465	100.0	10,700,740	100.00
0-14	2,912,039	31.70	3,043,590	30.58	3,154,508	29.5
15-64	5,834,525	63.51	6,383,094	64.13	6,901,772	64.5
65 y +	410,433	4.8	526,781	5.3	644,460	6.0

Fuente: Proyecciones ONAPLAN-CESDEM, 1990-2025

Cuadro 23. Estructura de la Población Dominicana por
Grandes Grupos de Edades (hipótesis Baja)
2005-2015

Grupo/edad	Población/ Años					
	2005		2010		2015	
	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Total	9,014,474	100.0	9,629,417	100.0	10,180,970	100.00
0-14	2,739,320	30.4	2,717,013	28.2	2,693,937	26.5
15-64	5,834,664	64.7	6,485,620	66.6	6,842,562	67.2
65 y +	439,689	4.9	526,785	5.5	644,470	6.3

Fuente: Proyecciones ONAPLAN-CESDEM, 1990-2025.

Prospectiva de la población en edad escolar

La población en edad escolar (PEE), sub-población de la población nacional proyectada (PNP), sobre la base de ONAPLAN-CESDEM (hipótesis media)[34], se mantendrá creciendo, en términos absolutos, para el período de análisis, pero a partir del año 2015, comenzará a estancarse y decrecer. Sin embargo, durante el período continuará representando alrededor del 50% de la PNP. Esto es, las personas de 3 a 29 años, constituirán la mitad de la población total (ver cuadro 24).

Bajo esta lógica, las necesidades de escolaridad y educación superior de este subconjunto de la población son prioritarias, pues más del 20% de este grupo forma parte de la PEA y el resto se incorporará a ésta en los próximos años. Adicionalmente, estas necesidades están asociadas a: mejoría en los niveles de salud, en la disminución de la mortalidad infantil, a la inclusión social y a un mayor vínculo a la identidad nacional y potencial cultural. Lograr esto con calidad, contribuirá indudablemente al desarrollo humano en la República Dominicana.

Cuadro 24. Población en Edad Escolar (hipótesis media)
Según grupos de edades(2005-15)

	Población				
Grupos/edad	2005	%	2010	%	2015
Población nacional	9,100,183		9,791,320		10,436,236
3 - 29	4,780,173	53	4,945,510	51	5,215,041
3 - 5	570,558	12	593,129	12	632196
6 - 13	1,475,502	31	1,507,492	30	1,550,575
14 - 17	741,017	16	724,340	15	772,049
18 - 29	1,993,096	42	2,120,549	43	2,260,221
14 - 18	925,883		904,724		964,315

Fuente: Elaboración propia basada en las Proyecciones de Población ONAPLAN-CESDEM, 1990-2025.

34 Las estimaciones de la Población en Edad Escolar, hipótesis alta y baja se pueden se pueden encontrar en el anexo No. II

Demanda de matriculación

La evolución de la matriculación en la población en edad escolar no es una función unívoca del crecimiento demográfico. De hecho, pueden ocurrir fuertes incrementos demográficos en estructuras de edades correspondientes a niveles educativos, y no acompañarse de incrementos en las tasa de matriculación de éstos.

La matriculación, entonces, es función de diversas condicionantes. Por una parte, el nivel de eficiencia interna del sistema educativo: tasa de promoción, repitencia y deserción y, por la otra, razones externas relativas a las condiciones socio-económicas de las familias y a otros factores ya referidos, tales como el estilo del crecimiento económico, el comportamiento del gasto en educación, la importancia de la educación en las estrategias de desarrollo de las familias, etc.

En síntesis, la matriculación, además de ser una función del incremento de la población, es, en buena medida, una función de la capacidad del sistema educativo para atraer, incorporar y retener a los efectivos de la población en edad escolar, sobre los cuales lograr resultados que contribuyan a la acumulación de capital humano, como eje de desarrollo.

Prospectiva de la demanda de matriculación y la eficiencia interna

Se ha realizado un ejercicio prospectivo de la evolución de la matriculación de la población en edad escolar a partir de la hipótesis media de la población nacional proyectada (PNP), bajo el supuesto general de que ésta población tendrá el mismo comportamiento que la población dominicana durante el período de estudio.

Al igual que con el resto de las variables, se establece el comportamiento tendencial favorable y desfavorable de la matriculación y la eficiencia interna.

El comportamiento favorable [35]

La matriculación bruta y neta presenta, en el período, incrementos en todos los niveles educativos (ver cuadros 24 a 26). La matriculación neta presenta mayores incrementos para el nivel de la educación media, la de mayor rezago; sin embargo, en valores absolutos, la básica alcanza el máximo porcentaje: 97%, lo que contribuye al logro de la universalización de la educación básica.

En cuanto a la eficiencia interna se refiere, en los niveles básica y media, la misma es muy alta en ambas, alcanzando tasas de promoción de más del 95%, y repitencia y deserción del 2% y menos, lo que refleja una situación óptima. En términos relativos, la educación media se presenta con mejores tasas de promoción, repitencia y deserción. Algunas condiciones que pueden explicar este hecho, son: mayor convicción, motivación y aptitud hacia el estudio de los escolares de media, que ya se han graduado de un nivel escolar; efectos negativos de sobre-edad y el hecho de que el volumen de estudiantes es mucho mayor en básica, por lo que mejoras en las tasas, dado el volumen, son más difíciles de alcanzar.

Los cuadros 25 a 27, presentan la evolución estimada de matriculación -bruta y meta- y eficiencia para el período, por quinquenios (2005, 2010 y 2015), distinguiendo los distintos niveles educativos.

Comportamiento Favorable

Cuadro 25. Matriculación y eficiencia interna. Proyección al 2005

					Tasas de Cobertura		Eficiencia interna (%)		
	Población	matrícula	matrícula	matrícula	escolarización	escolarización	Prom.	Rep.	Des.
Nivel/edad	edad	edad	otra edad	total	bruta	neta			
3- 5 años	570,558	405,095	62,891.00	467,987	82.0	71.0			
6 -13 años	1,470,502	1,447,192	239,892	1,687,619	112.9	98.0	98.7	4.0	6.3
14- 17 años	741017	546,871	50,301	597,172	80.6	73.8	96.4	2.5	1.6

Cuadro 26. Matriculación y eficiencia interna. Proyección al 2010

					Cobertura tasas		Eficiencia interna tasas		
	Población	matrícula	matrícula	matrícula	escolarización	escolarización	Prom.	Rep.	Des.
Nivel/edad	edad	edad	otra edad	total	bruta	neta			
3-5 años	593129	444,847	71,766	516613	87.1	75.0			
6 –13 años	1,507,492	1,447,192	239,427	1,686,619	111.9	96.0	98.2	3.6	3.3
14 -17 años	734,340	600,478	83,683	684160	93.3	82.9	97.8	2.0	1.0

Cuadro 27. Matriculación y eficiencia interna. Proyección al 2015

					Cobertura tasas		Eficiencia interna tasas		
	Población	matrícula	matrícula	matrícula	escolar.	escolar.	Promoc.	Repitenc.	Desercc.
Nivel/edad	edad	edad	otra edad	total	bruta	neta			
3- 5 años	591,080	461,042	89,056	550,098	93.2	78.0			
6- 13 años	1,550,575	1,504,058	223,733	1,727,791	111.4	97.0	98.7	2	1.3
14- 17 años	732,024	565,161	55,419	710,580	97.1	89.5	98.0	1.0	1.0

Fuente: Estimaciones propias.

35 Se elaboró, sobre la base de tasas aleatorias por encima de la tendencia.

El comportamiento tendencial [36]

Presenta tasas de matriculación bruta y neta en educación inicial, progresivas respecto a los valores promedio, pero sin alcanzar las tasas más altas. La escolaridad neta podría alcanzar el 63.9% en el año 2015 y la bruta, dada la propensión cada vez mayor de la sociedad a enviar los niños de 1 y 2 años a la escuela, alcanzaría el 75.7%.

En tanto, en el nivel de educación básica, la matriculación bruta se encuentra por debajo del valor promedio que presentó en la década pasada (107%). Mientras que la matriculación neta se sitúa en 85.8% en 2005, pasa al 89.2% en el 2015; lo cual significaría un avance en términos de escolarización de esta población, la más numerosa de la población en edad escolar, aunque todavía no alcanza la deseada universalización. En cuanto a eficiencia interna, el nivel de la educaccón básica presenta una evolución favorable, pero lenta, con una tasa de promoción de 81.7% en el 2005, sólo unos pocos puntos por encima de la tasa más alta alcanzada en el período 1993-2000 (79.9), para llegar, en el 2015, a una tasa de 86.1. Asimismo, la repitencia y la deserción van presentando tasas más bajas, pero es una progresión lenta y de pocos puntajes.

En el nivel de la educación media, encontramos tasas de escolaridad bruta y neta bajas, que pasan respectivamente de 47.% y 38.6% en el año 2005 a 64.5 y 55.2 en el 2015; aunque altas si se las compara con las tasas promedio arrojadas por este nivel en el período 1993-2000. Su eficiencia interna mejora, pero, al igual que la educación básica, con lentitud.

Esto implica que para lograr las mejores tasas de matriculación durante el lapso de tiempo 2005-2015, sería necesario inyectar mayor dinamismo al sector de educación, incidir efectivamente en las variables determinantes de la matriculación y de la eficiencia interna; también en las facilidades de acceso a la escuela, la retención del escolar en el sistema educativo y la calidad de los insumos que intervienen en el proceso enseñanza-aprendizaje, entre otras estrategias.

En los cuadro 28 a 30, se muestran los detalles de la demanda de matriculación y la eficiencia interna de tipo tendencial.

Comportamiento tendencial

Cuadro 28. Matriculación y eficiencia interna. Proyección al 2005

						Cobertura tasas		Eficiencia interna tasas		
		Población	matricula	matricula	matricula	escolar.	escolar.	Prom.	Rep.	Des.
Nivel	edad/nivel	edad	edad	otra edad	total	bruta	neta			
Inicial	3 5	570,558	311,525	51,099	362,624	63.6	54.6			
Basica	6 13	1,475,502	1,265,981	264,830	1,530,811	103.7	85.8	81.7	4.5	13.8
Media	14 17	741,017	286,033	63,664	349,696	47.2	38.6	83.0	3.0	13.6

36 Se elaboró sobre la base de tasas que siguen la tendencia de las tasas de matriculación y eficiencia, observadas durante el periodo 1993-2000.

Cuadro 29. Matriculación y eficiencia interna. Proyección al 2010

						Cobertura %		% Eficiencia Interna		
		Población	matricula	matricula	matricula	escolar.	escolar.	Prom	Rep.	Des
Nivel	edad/nivel	edad	edad	otra edad	total	bruta	neta			
Inicial	3 5	593,129	355,877	57,812	413,689	69.7	60.0			
Basica	6 13	1,507,492	1,320,563	257,844	1,578,407	104.7	87.6	83.7	3.8	12.5
Media	14 17	724,340	553,196	67,712	480,909	55.3	46.0	85	3.0	12

Cuadro 29. Matriculación y eficiencia interna. Proyección al 2015

						Cobertura %		% Eficiencia Interna		
		Población	matricula	matricula	matricula	escolar.	escolar.	Prom	Repit.	Deser
Nivel	nivel/edad	edad	edad	otra edad	total	bruta	neta			
Inicial	3 5	591,080	377,700	69,745	447,446	75.7	63.9			
Basica	6 13	1,550,575	1,383,113	260,089	1,643,202	106.0	89.2	86.1	3.0	10.9
Media	14 17	732,024	404,077	67,757	471,834	64.5	55.2	87.0	3.0	10.0

El comportamiento desfavorable [37]

En nivel inicial la matriculación neta es bastante baja: de 23 % para todo el período, lo que limita la posibilidad de conseguir buenos resultados en el primer ciclo de educación básica. Esto debido a la alta correlación que demuestran estudios empíricos en otros países, respecto de un mejor aprovechamiento de los primeros grados de básica en aquellos alumnos que han completado 1,2, o los 3 años que corresponden al nivel de educación inicial.

Por su parte, la educación básica representa una tasa neta para el período menor al 80%, lo que esta aún lejos del objetivo de la universalización, puesto que deja afuera a más de una quinta parte de los efectivos de la población correspondiente a ese estrato de edad. La educación media, también presenta serios problemas, pues arroja una tasa neta de matriculación de sólo 38.9%, lo que evidencia la incapacidad de acumulación de capital humano, en la medida en que este segmento es el que está incorporándose rápidamente a la población económicamente activa (PEA).

37 Se elaboró sobre la base de la tasa promedio, la que se constituye como la de un comportamiento por debajo de la tendencia.

Por su parte, la eficiencia interna también presenta datos bastante desfavorables, agravando la ya deficitaria capacidad de atracción del sistema educativo. Se presentan problemas de promoción y retención. La promoción en la educación básica es del 79.9% y de 81.5% en la media. Pero el comportamiento más grave se encuentra en la deserción y la repitencia. La deserción es de 14.9% en educación básica y de 15.3% en la media, mientras que la repetición es del 5.2% en la educación básica y de 5.0% en la media. Este hecho, ineludiblemente, eleva los costos que asume el sector educativo para lograr productos con alta calidad (cuadros 30 a 31).

Cuadro 30. Matriculación y eficiencia interna. Proyección al 2005

						Cobertura tasas		Eficiencia interna tasas		
		Población	matrícula	matrícula	matrícula	escolar.	escolar.	Prom.	Repit.	Deser.
Nivel	edad/nivel	Edad	edad	otra edad	total	Bruta	neta			
Inicial	3 5	570,588	131,228	47,168	178,397	31.3	23.0			
Basica	6 13	1,475,802	1,189,745	288,061	1,447,805	98.1	78.6	79.9	5.2	14.9
Media	14 17	741,017	288,256	63,628	351,883	47.5	38.9	81.5	5.0	15.3

Cuadro 31. Matriculación y eficiencia interna. Proyección al 2010

						Cobertura tasas		Eficiencia interna tasas		
		Población	matrícula	matrícula	matrícula	escolar.	escolar.	Prom	Repit.	Deser
Nivel	edad/nivel	Edad	edad	otra edad	total	bruta	neta			
Inicial	3 5	593,129	136,420	47,844	184,264	31.1	23.0			
Basica	6 13	1,507,492	1,184,889	285,470	1,470,359	97.5	78.6	79.9	5.2	14.9
Media	14 17	724,340	281,768	67,639	349,407	48.2	38.9	81.5	5.0	15.3

Cuadro 32. Matriculación y eficiencia interna. Proyección al 2015

						Cobertura tasas		Eficiencia interna tasas		
		Población	matrícula	matrícula	matrícula	escolar.	escolar.	Prom	Repit.	Deser
Nivel	nivel/edad	Edad	edad	otra edad	total	bruta	neta			
Inicial	3 5	591,080	135,948	51,346	187,295	31.7	23.0			
Basica	6 13	1,550,575	1,218,752	288,988	1,507,740	97.2	78.6	79.9	5.2	14.9
Media	14 17	732,024	284,757	67,640	352,397	48.1	38.9	81.5	5.0	15.3

La construcción de Escenarios

Los denominados escenarios alternos al tendencial (cuatro), se diseñan sobre la base de construcción de un plano cartesiano. Uno de los ejes agrupa las variables de crecimiento económico, gasto público y crecimiento demográfico, denominado como de variables externas al sistema educativo; el otro agrupa a variables de eficiencia interna, calidad y equidad, denominadas como internas del sector educativo[38] (cuadro 19).

El diseño supone una organización matricial que combina la situación positiva (+) o (-) negativa de las variables externas, con la situación positiva (+) o negativa (-) de las variables internas. Constituyéndose entonces cuatro escenarios posibles. Existe un quinto escenario que es el tendencial, el que constituye el centro del cuadrante pues es el espacio en el que todas la variables se cortan o atraviesan con su valor tendencial. En el cuadro 33, se presenta el resultado de la evolución natural o del contexto, es decir, de la tendencia.

Cuadro 33. La construcción de escenerios

Dimensión Interna: variables de eficiencia interna, calidad y equidad del sistema educativo		Dimensión externa: comportamiento del crecimiento económico, del gasto educativo y demográfico por estructura de edades	
		Evolución favorable +	Evolución desfavorable -
	Evolución favorable +	ESCENARIO 1 (+) (+)	ESCENARIO 2 (+) (-)
	Evolución desfavorable -	ESCENARIO 3 (-) (+)	ESCENARIO 4 (-) (-)

ESCENARIO 5
COMPORTAMIENTO TENDENCIAL DE TODAS LAS VARIABLES

38 La distinción entre variables internas y externas se desprende del mayor (internas) o menor (externas) nivel de influencia que tiene la SEE para incidir a través de políticas sectoriales en su comportamiento,:Bajo ésta lógica la capacidad del sistema educativo de lograr cambios en eficiencia, calidad y equidad, es más alta que en el resto de las variables

Los Escenarios

		Dimensión externa: comportamiento del crecimiento económico, del gasto educativo y demográfico por estructura de edades	
		Evolución favorable +	Evolución desfavorable -
Dimensión Interna: variables de eficiencia interna, calidad y equidad del sistema educativo	Evolución favorable +	• Modelo de desarrollo endógeno basado en absorción, adaptación y difusión de nuevas tecnologías, mediante inversión y acumulación de stock en capital humano. • Crecimiento económico (PIB) > 4.5 • Gasto educativo como % PIB ≥ 4.0 • Gasto educativo como % del Gasto del gobierno central ≥ 20% + % % Matriculación bruta y neta 3-5: 93.2 78.0 Matriculación bruta y neta 6-13: 111.4 97 Matriculación bruta y neta 14-17: 97.1 89.5 • Eficiencia: Básica Media Tasa de promoción: 96.7 88.0 Tasa de repetición: 1.3 1.0 Tasa de deserción: 2.0 1.0 • Calidad (insumos) Maestros con título pedagógico: ≥ 95% Relación alumnos/maestro: 30 a 1 o menor • Equidad Gini educativo: 0.374 Los actores logran acuerdos y consenso sobre los temas prioritarios en las reformas educativas. ESCENARIO 1 (+)(+)	• Modelo de desarrollo basado en bajos salarios, protección estatal, remesas. No hay decisiones explícitas sobre inversión y acumulación de capital humano. • Crecimiento económico (PIB) 2.5 • Gasto educativo como % PIB <2.38 • Gasto educativo como % del Gasto del gobierno central 15% + % % Matriculación bruta y neta 3-5: 31.7 23.0 Matriculación bruta y neta 6-13: 97.2 76.0 Matriculación bruta y neta 14-17: 48.1 38.9 • Eficiencia: Básica Media Tasa de promoción: 96.7 88.0 Tasa de repetición: 1.3 1.0 Tasa de deserción: 2.0 1.0 • Calidad Maestros con título pedagógico: ≥ 95% Relación alumnos/maestro: 30 a 1 • Equidad Gini educativo: 0.374 Los actores no logran acuerdos y consenso sobre los temas prioritarios en las reformas educativas de carácter externo: volumen y ritmo del gasto en educación, decisiones de inversión y stock de capital humano. Hay consenso en aspectos internos del sistema, pero el contexto las hace poco viables. ESCENARIO 2 (+)(-)
	Evolución desfavorable -	• Modelo de desarrollo endógeno basado en absorción, adaptación y difusión de nuevas tecnologías, mediante inversión y acumulación de stock en capital humano. • Crecimiento económico (PIB) > 4.5 • Gasto educativo como % PIB ≥ 4.0 • Gasto educativo como % del Gasto del gobierno central ≥ 20% + % % Matriculación bruta y neta 3-5: 93.2 78.0 Matriculación bruta y neta 6-13: 111.4 97.0 Matriculación bruta y neta 14-17: 115.6 97.0 • Eficiencia: Básica Media Tasa de promoción: 79.9 81.5 Tasa de repetición: 5.2 5.0 Tasa de deserción: 14.9 15.3 • Calidad Maestros con título pedagógico: 64% Relación alumnos/maestro: 45 a 1 • Equidad Gini educativo >0.374 Los actores no logran acuerdos y consenso sobre los temas prioritarios en las reformas educativas de carácter externo: elevar el gasto, resultado de crecimiento endógeno (educación) pero surgen conflictos en algunos aspectos internos al sistema educativo: calidad, equidad y eficiencia. ESCENARIO 3 (-)(+)	• Modelo de desarrollo basado en bajos salarios, protección estatal, remesas. No hay decisiones explícitas sobre inversión y acumulación de capital humano. + % % Matriculación bruta y neta 3-5: 31.7 23.0 Matriculación bruta y neta 6-13: 97.2 76.0 Matriculación bruta y neta 14-17: 48.1 38.9 • Crecimiento económico (PIB) 2.5 • Gasto educativo como % PIB 2.38 • Gasto educativo como % del Gasto del gobierno central 15% • Eficiencia: Básica Media Tasa de promoción: 79.9 81.5 Tasa de repetición: 5.2 5.0 Tasa de deserción: 14.9 15.3 • Calidad Maestros con título pedagógico: 6% Relación alumnos/maestro: 45 a 1 • Equidad Gini educativo >0.374 Los actores no logran acuerdos y consenso sobre los temas prioritarios en las reformas educativas. Grandes conflictos ESCENARIO 4 (-)(-)

Escenario tendencial del sistema educativo en República Dominicana: 2000-2015

	Dimensión externa: comportamiento del crecimiento económico y del gasto educativo. Crecimiento demográfico por estructura de edades
Dimensión Interna: variables de eficiencia interna, calidad y equidad del sistema educativo	• Crecimiento económico (PIB) >2.5 <4.5 • Gasto educativo como % PIB ≥2.38 < 4.0 • Gasto educativo como % del Gasto del gobierno central ≥ 15% <20 + % % Matriculación bruta y neta 3-5: 79.7 63.9 Matriculación bruta y neta 6-13: 106.0 89.2 Matriculación bruta y neta 14-17: 84.5 66.3 Eficiencia: Básica Media Tasa de promoción: 86.1 87.0 Tasa de repetición: 3.6 3.6 Tasa de deserción: 18.9 18.6 • Calidad (insumos) Maestros con título pedagógico: 79.6 % Relación alumnos / maestro: 37 a 1 Equidad • Gini Educativo alrededor de 0.374 Los actores logran algunos acuerdos y consensos sobre ciertos temas prioritarios en las reformas educativas. Persisten conflictos en ciertos temas. ESCENARIO 5

La descripción de los escenarios

Escenario 1. (+ +) Supone un comportamiento favorable de todas las variables externas al sistema educativo consideradas en el ejercicio de prospectiva. La República Dominicana registra un crecimiento económico promedio más allá del 4.5% del PIB. El estilo de crecimiento económico, por su parte, se sustenta en incrementos importantes alcanzados en la productividad y competitividad a nivel internacional. Existe una fuerte complementariedad entre el desarrollo educativo y el crecimiento económico. Se logra incrementar el stock en capital humano, sobre la base de incrementos en la mano de obra calificada, además de la derivada de los incrementos importantes de la matriculación neta.

El crecimiento económico permite invertir un volumen mayor de recursos en el área social. El gasto público programable correspondiente a educación, registra un promedio, en el período 2000-2015, de más del 4% como proporción del PIB y alrededor del 20% del gasto público programable, lo que indica la gran importancia de la educación en la agenda de gobierno, y su apuesta al desarrollo humano, basado en la educación.

La República Dominicana avanza, en su transición demográfica, hacia niveles de baja natalidad y mortalidad[39]. Presenta una estructura por edades de la población escolar que no excede la presión demográfica anterior. Aunque, muy lentamente, disminuye la proporción de niños y jóvenes de 0-14 años, todavía su volumen es importante y mantiene la presión demográfica en la década de los 90´s. La matriculación bruta y neta, por estructura de edades, es la siguiente:

Matriculación bruta y neta por niveles educativos al 2015. Escenario 1.

	%	%
Matriculación bruta y neta 3-5 años	93.2	78.0
Matriculación bruta y neta 6-13	111.4	97.0
Matriculación bruta y neta 14-17	97.1	89.5

Respecto de las variables internas, tenemos que la equidad educativa ha mejorado, como producto de las políticas, programas y proyectos, tales como: desayuno escolar, becas escolares, introducción de tecnología de información y transporte escolar. Los cambios se aprecian en la mejora del coeficiente de Gini en educación, que representa para 2015 valores bastante menores al de 0.37 registrado 1997, así como en la menor dispersión de los resultados de rendimiento educativo. La eficiencia interna presenta

39 Son 4 escenarios referidos a una hipótesis de proyección nacional de población, la hipótesis media de las proyecciones ONAPLAN-CESDEM.

mejoras en las tasas de promoción, repitencia y deserción, lo que disminuye los costos por alumno.

Eficiencia Interna al 2015. Escenario 1.

	Básica	Media
Tasa de promoción	96.7	98.0
Tasa de repetición	1.3	1.0
Tasa de deserción	2.0	1.0

Los indicadores relacionados a la calidad, demuestran logros importantes en los diversos aspectos que constituyen el sistema educativo: insumos, procesos, productos e impacto. Por ejemplo la relación alumno / maestro se encuentra bajo los estándares establecidos de 30 a 1. La titulación docente es superior al 95% y no hay déficit en cobertura escolar.

Por otra parte, los actores más representativos del sistema educativo logran acuerdos y consensos en todos los temas importantes. La ADP y la SEE están comprometidos con las mejoras de eficiencia, equidad y calidad, y, por otra parte, los docentes abandonan la práctica pedagógica tradicional y el estudiante juega un activo rol en el proceso de enseñanza.

Escenario 2 (+ -). Evolución externa desfavorable e interna positiva. Este escenario se caracteriza por una evolución negativa de todas las variables externas que de manera directa (o indirecta), influyen en el sistema educativo, tales como: el estilo y la tasa de crecimiento económico, el crecimiento del gasto en educación y la evolución de la matriculación. El crecimiento económico es menor al 2.5 como porcentaje del PIB, el gasto educativo representa menos del 2.38 como porcentaje del PIB y menos del 15% como porcentaje del gasto del gobierno central.

Las tasas de matriculación bruta y neta son muy bajas, lo que expresa la incapacidad del sistema educativo para atraer y retener a los efectivos de la población escolar en las aulas; la educación media presenta una matriculación neta de sólo 38.9 %.

Matriculación bruta y neta por niveles educativo al 2015. Escenario 2.

	%	%
Matriculación bruta y neta 3-5 años	31.7	23.0
Matriculación bruta y neta 6-13	97.2	78.6
Matriculación bruta y neta 14-17	48.1	38.9

Sin embargo, y a pesar de los problemas tan graves de cobertura, los estudiantes reflejan una alta eficiencia interna del sistema, en cuanto a las tasas alcanzadas de: promoción, repitencia y deserción. También se refleja alta eficiencia en la formación docente, expresada por la titulación, que es del 95%; además, la relación docentes-alumnos se ubica dentro del estándar establecido por la SEE, de 30 a 1. Desafortunadamente esta situación favorable en lo interno, es prácticamente insostenible de no corregirse el comportamiento de las variables externas, ya que su impacto es muy reducido.

Eficiencia Interna al 2015. Escenario 2.

	Básica	Media
Tasa de promoción	96.7	98.0
Tasa de repetición	1.3	1.0
Tasa de deserción	2.0	1.0

Respecto de los actores involucrados, éstos no logran acuerdos y consenso sobre los temas prioritarios en las reformas educativas de carácter externo: volumen y ritmo del gasto en educación, decisiones de inversión y *stock* de capital humano, como componente central de la estrategia de desarrollo. sin embargo, existe consenso en variables internas del sistema, relativas a la calidad y eficiencia. No obstante, el contexto las hace poco viables, dados los problemas tan graves de cobertura. Esta situación se hace insostenible en el futuro.

Escenario 3 (- +). Supone que existe una evolución favorable de las condiciones externas, ya referidas en el escenario 1. Sin embargo, las condiciones internas registran un comportamiento negativo, lo que provoca fuertes tensiones e impide aprovechar las oportunidades que presenta el contexto. En lo externo existe un sostenido crecimiento económico, el gasto educativo como proporción del PIB y del gasto del gobierno central es creciente durante todo el período y alcanza las metas previstas. Además, las tasas de matriculación brutas y netas son bastante altas, lo que demuestra la alta capacidad de atracción de efectivos del sistema educativo en la población en edad escolar.

Matriculación bruta y neta por niveles educativo al 2015. Escenario 3.

	%	%
Matriculación bruta y neta 3-5 años	93.8	78.0
Matriculación bruta y neta 6-13	111.9	96.0
Matriculación bruta y neta 14-17	115.6	97.0

Sin embargo, en las condiciones internas, la eficiencia interna, expresada en las tasas de promoción, repitencia y deserción, es bastante mala. Ello produce una situación en la que por una parte hay una gran capacidad del sistema educativo de lograr altas tasas de matriculación neta, en todos los niveles, pero una incapacidad de promoverlos y retenerlos.

Eficiencia interna al 2015. Escenario 3

	Básica	Media
Tasa de promoción	79.9	81.5
Tasa de repetición	5.2	5.0
Tasa de deserción	14.9	15.3

Asimismo, persiste la ineficiencia en la ejecución de los recursos pues, a pesar de los grandes volúmenes de gasto, baja la capacitación de los docentes y el grado de titulación es menor o igual al 68%; el currículo educativo es aplicado inadecuadamente, persistiendo una práctica pedagógica tradicional, y existe una relación alumno / maestro de 43 a 1. Por su parte, el coeficiente de Gini en educación es mayor al 0.374 registrado en 1997.

En relación a los actores, éstos logran acuerdos y consenso sobre los temas prioritarios en las reformas educativas de carácter externo: elevar el gasto, debate del presupuesto de la nación y papel de la educación, modelos de crecimiento endógeno basados en decisiones explícitas de inversión y acumulación de capital humano, aunque surgen conflictos en algunos aspectos internos al sistema educativo: calidad, equidad y eficiencia.

Escenario 4 (- -). Condición externa e interna negativa. El crecimiento económico es muy bajo, se encuentra por debajo del 2.5% como tasa de crecimiento promedio anual. El gasto social, por su parte, decrece, en particular el gasto en educación, el cual baja su participación en el PIB en menos del 2.38% y representa menos del 15% del gasto público del gobierno central.

La matriculación neta es muy baja, manifestándose una incapacidad del sistema educativo de atraer los efectivos de la población en edad escolar.

Matriculación bruta y neta al 2015. Escenario 4

	%	%
Matriculación bruta y neta 3-5 años	31.7	23.0
Matriculación bruta y neta 6-13	97.2	78.6
Matriculación bruta y neta 14-17	48.1	38.9

Respecto de las variables internas, la eficiencia presenta también datos desfavorables. Crece la deserción, aumenta la repitencia y baja la promoción, aumentando la sobre-edad de manera importante. Por lo mismo, además de la incapacidad de atracción, los pocos alumnos matriculados, presentan baja promoción, alta repitencia y gran deserción.

Eficiencia al 2015. Escenario 4.

	Básica	Media
Tasa de promoción	79.9	81.5
Tasa de repetición	5.2	5.0
Tasa de deserción	14.9	15.3

La inequidad se amplia, se profundizan barreras a la entrada originadas por variables económicas (incapacidad de pagar transporte, útiles escolares, uniformes, etc.); el costo de oportunidad de muchas familias de enviar a sus hijos a la escuela es muy alto, se eleva el trabajo infantil. El Coeficiente de Gini en Educación es bastante mayor al 0.374 registrado en 1997. La relación maestro-alumno es mayor de 45 a 1, lo que hace retroceder dicha relación a la existente a mediados de los años 80´s; la tasa de titulación de docentes es también bastante baja, llegando a ser menor al 68%.

Además, los principales actores involucrados en el sistema educativo coexisten con grandes conflictos. La ADP y la SEE, no logran consensos y el servicio de carrera magisterial no opera eficientemente, predominando las prácticas clientelares. Los organismos de la sociedad civil no se involucran en las reformas educativas. Los debates presupuestales no logran consensos sobre el papel de la educación y hay claridad respecto de la estrategia de desarrollo económico.

Escenario 5. El escenario tendencial. Este es el escenario que podría ocurrir, sobre la base de las variables analizadas, de no intervenirse de manera significativa en el sector educativo y de que éste evolucione a una tasa de rendimento promedio respecto de lo que han sido en los últimos veinte años. El PIB alcanzará una tasa promedio de crecimiento anual para el período de entre 2.5% y 4.5%. El gasto público en educación representará entre el 2.38 y menos del 4.0% del PIB y entre un 15% y un 20% del gasto del gobierno central. La evolución de la matriculación (bruta y neta) será, de acuerdo a la estructura de edades, de:

	%	%
Matriculación bruta y neta 3-5	75.7	63.9
Matriculación bruta y neta 6-13	106.0	89.2
Matriculación bruta y neta 14-17	64.5	55.2

Por su parte, la eficiencia interna del sistema educativo alcanzará las siguientes tasas brutas y netas:

	Básica	Media
Tasa de promoción	86.1	87.0
Tasa de repetición	3.0	3.0
Tasa de deserción	10.9	10.0

En cuanto a la calidad educativa, la relación alumno-maestro será de 37 a 1, la tasa de titulación docente será del 79.6%.

Con respecto de los actores, éstos logran algunos acuerdos y consensos sobre ciertos temas prioritarios en las reformas educativas; sin embargo, persisten conflictos sobre otros temas.

A manera de recomendaciones

De la situación de base, resultado del análisis de retrospectiva y coyuntura.

Los principales resultados del análisis de la situación de base con respecto al sistema educativo en la República Dominicana, son los siguientes:

Eficiencia

1. Existe una priorización en la asignación del gasto público en educación, que se refleja en una tasa de crecimiento ininterrumpida en los últimos años, tanto como proporción del gasto público, como del PIB. Sin embargo, dichos incrementos, para ser suficientes y contribuir a lograr efectos significativos en la disminución de la incidencia y severidad de la pobreza, la corrección de la desigualdad y el fortalecimiento de la ciudadanía, deben alcanzar ciertos estándares mínimos (partiendo del supuesto de que serán ejecutados racionalmente). El crecimiento del gasto en educación es, aunque creciente, aún insuficiente.
2. Aunque hay un aumento notable en la reparación y construcción de planteles y aulas, persisten todavía problemas de cobertura y de mantenimiento. De hecho, se han tenido que reubicar en planteles privados, recientemente, estudiantes que se han quedado sin aulas.
3. Las tasas de eficiencia interna del sistema (promoción, repitencia y deserción), aunque han mejorado (y con ello mejora la relación de costo por alumno graduado), aún son insuficientes. En la proyección tendencial de la situacional actual, por ejemplo, la deserción en la educación media es del 10%. La década de los 90´s presenta avances importantes en la reducción de la repetición.

Sostenibilidad

1. Aún existen prácticas “clientelares” y debilitamiento de actores y vínculos de la red. Hay debilidades institucionales en torno al funcionamiento de un sistema de carrera docente, predominando aún prácticas de nombramientos, ascensos y remociones que descansen en la lealtad política, debilitando el sistema de mérito
2. El sistema de evaluación del sistema educativo, a pesar de que presenta avances de sistematización, aún no cuenta con mecanismos descentralizados y precisos de información para conocer el rendimiento sectorial. Hay un rezago importante de registros administrativos regulares y sistematización de encuestas que dificulta el diseño (o rediseño) de programas y proyectos educativos. La información regular no es totalmente actualizada, precisa, confiable y pertinente, lo que no permite el diseño más adecuado de programas, políticas y proyectos educativos, como tampoco de su evolución.
3. Existe una baja valorización y profesionalización de la carrera docente, expresada en los bajos salarios y la debilidad institucional de la carrera docente.
4. Falta de articulación entre los distintos actores que constituyen el sistema educativoy escasas experiencias completas de formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos concertados con la sociedad civil.

Calidad

1. Poca preocupación por la calidad como eje del cambio, a pesar de haber sido la idea fuerza del PD y escaso compromiso de actores protagónicos, como es el caso de la ADP, en impulsar un proceso de mejoras significativo.
2. Se ha asociado la evaluación de la calidad educativa a las pruebas nacionales, las que sólo constituyen un instrumento para evaluar productos. Además, las pruebas nacionales tienen problemas en su diseño y respecto de la confiabilidad de sus resultados. Por otra parte, sus resultados no muestran avances significativos en el rendimiento escolar.
3. Si bien se ha avanzado notablemente en la meta de elaborar y poner en marcha un nuevo currículo en todos los grados de educación básica y educación media, existe una brecha grande entre el nuevo currículo educativo y las prácticas docentes, prevaleciendo las prácticas antiguas o tradicionales, según se evidencia en recientes trabajos de investigación.
4. Infraestructura insuficiente y persistencia de problemas de cobertura. Por otra parte, a pesar de los grandes esfuerzos realizados en el último quinquenio, se registra en las aulas un número mayor de alumnos por maestro que lo que dictan las normas pedagógicas, afectando el proceso de enseñanza-aprendizaje.
5. Los bajos salarios reales de los docentes, les obligan a trabajar jornadas

que involucran dos turnos (tandas), lo que va en detrimento de la calidad de su rendimiento, entusiasmo y motivación.

6. Las tasa de titulación docente es susceptible aún de mejora. Es necesario evitar la rotación y deserción docentes con el fin de acumular la experiencia docente de los mismos, pues éste es un factor determinante de la calidad.

Equidad

1. Hay problemas serios de equidad. La población más pobre es la que menos niveles educativos terminados tiene y menores años de instrucción promedio; también acumula las más altas tasas de analfabetismo, lo que tiende a reproducir lo círculos de la pobreza y las condiciones negativas que afectan al bienestar.
2. La tasa de analfabetismo, todavía grande, se ha ido reduciendo especialmente en el segmento más joven de la población adulta. Se generan nuevos fenómenos, tales como el "analfabetismo informático", también denominado brecha digital, que establece una distinción entre la población con conocimiento y acceso al manejo de computadoras u otras tecnologías de información la que no (República Dominicana cuenta con poco más de 9 líneas telefónicas por cada 100 habitantes, debajo del promedio regional).
3. La educación especial, para discapacitados, –una de las modalidades más caras- es prácticamente cubierta por la educación privada, ya que la cobertura pública es muy poca, dejando sin opción a las familias de bajos ingresos con niños discapacitados en edad escolar.
4. Existe una gran disparidad en los rendimientos o logros académicos dependiendo si se trata del contexto rural-urbano o del sector público o privado. Existen mayor deserción rural que urbana.
5. El Gini educativo de República Dominicana para 1997 es de 0.374, equivalente a la media regional y representa menor concentración del Gini de ingresos; aunque los valores no son los peores de la región, no son todavía alentadores.
6. Usualmente, las adolescentes embarazadas pierden el año escolar que corresponde a su embarazo y, si deciden reingresan a estudiar, se les coloca en turno nocturno, en el que existe inseguridad, discontinuidad de las clases (por los cortes frecuentes de luz eléctrica) y una escasa disposición de los docentes a completar los contenidos[40].

Para alcanzar escenario propuesto o escenario 1 (+ +), el futurible. ¿Qué hacer hoy?

Para incrementar las probabilidades de que, para el año 2015, el sistema educativo en la República Dominicana evolucione hacia el escenario número uno, es decir, hacia aquel escenario que presenta una evolución favorable, tanto en las condiciones externas como en las internas, habrá que enfrentar un conjunto de desafíos. La magnitud de los mismos se corresponde con la brecha que existe entre el escenario tendencial y el escenario uno, por el que apostamos. Las siguientes recomendaciones que se proponen tienen un carácter general, y se orientan a identificar algunas posibles líneas de intervención orientadas a cerrar dichas brechas. Resultan oportunas, en momentos en que está abierto el debate sobre el Plan de Desarrollo Nacional de la Educación (PDNE).

Eficiencia

1. Incrementar la cobertura, a través del aumento del volumen de recursos destinando a la construcción de planteles, aulas y reparación. De igual manera, y para enfrentar déficit coyunturales de cobertura, desarrollar convenios y contratar las instalaciones de planteles educativos privados. Ello exige clarificar los mecanismos de regulación y financiamiento. Eventualmente, puede considerarse la posible "libre elección" de escuela por parte de los padres de familia a través de programas del tipo de bono o "voucher" educativo, como un ejemplo de introducción de "mejores prácticas" a la gestión educativa. La entrevista a actores clave reveló la confianza depositada en el sector privado como un socio del desarrollo educativo.
2. Se requiere mayor inversión en educación hasta, al menos, 4% PIB y no menos del 20% del gasto público programable para el período analizado (2000-2015). Esto implica alcanzar una tasa de crecimiento promedio anual, para el período, del al menos 0.12 para el Gasto del Gobierno Central y del 0.20 para el Gasto Público en Educación. Estos promedios están por encima del crecimiento promedio registrado del 80 al año 2000, lo que implica un esfuerzo mayor y dar más importancia a la educación en los debates presupuestales.
3. Focalizar la inversión en completar escuelas de educación básica con todos los grados y, también, en la educación inicial, dadas las bajas tasas de matriculación neta. Esto se logra ampliando la oferta escolar pública en este nivel, que actualmente es sólo de pre-primaria. Se incluiría kinder y primario, tomando en cuenta los resultados positivos que se producen en aquellos estudiantes que los han cursado, según demuestra la evidencia empírica de estudios en otros países.
4. Los costos por estudiante se verán reducidos por varias vías: la mejora en la eficiencia interna y las mejoras administrativas (descentralización, des-burocratización). Para ello, las mejoras en materia de calidad y la apuesta en constituir la escuela en el eje de las políticas sociales donde: se desarrollen prácticas de salud (higiene bucal, vacunaciones, campañas preventivas) y alimentación (desayuno escolar), y donde la matriculación de un miembro de la familia se constituya en un atributo de la focalización de otros programas sociales, con vistas a lograr que disminuya la deserción y mejore la promoción, reduciendo la repitencia. Las mejoras administrativas son urgentes, como muestran los enormes retardos en el pago a los profesores, los congestionados procesos administrativos, la gran cantidad de reglamentaciones que se van acumulando sin procesos

40 Un estudio reciente de un organismo internacional de financiamiento en el país, señala como recomendación la supresión de éste turno.

de depuración o aligeramiento, lo que provoca "inflación normativa". La racionalización de los procesos administrativos es una tarea ineludible.

Calidad

1. Constituir un sistema de evaluación de la calidad educativa, que supere las debilidades del actual; que recupere los principios del movimiento de administración de la calidad total, e involucre calidad en: insumos, procesos, productos e impacto (ippi). Resulta muy relevante la constitución de estándares para toda la cadena ippi que siente las bases de la monitoría y la evaluación que permita determinar el nivel de éxito (o fracaso) alcanzado. Estándares de formación docente, relación maestro / alumno, promoción, repitencia, deserción, matriculación bruta y neta, calidad de materiales didácticos, condiciones físicas (bibliotecas, laboratorios, áreas de recreación, servicios y equipamiento), etc., y con especificidad para cada nivel.

En este sentido, el reglamento que norma lo relativo al sistema nacional de evaluación de la calidad, en su capítulo IV, aporta las mejores prácticas que permitirían elaborar un conjunto amplio de indicadores, tales como: formación de los estudiante, incluyendo sus competencias; valorización de la formación y desempeño docente; adaptación curricular a la realidad socio-cultura y económica; pertinencia y desarrollo del proceso educativo para viabilizar la operación del currículo; disponibilidad, uso y adecuación de recursos e instalaciones; eficacia y eficiencia de la gestión educativa; disponibilidad de los servicios de apoyo a la gestión educativa; vinculación entre centros educativos y comunidades; innovación en la práctica educativa y congruencia entre política, planes y programas, con la asignación de recursos.

2. Fortalecer el servicio civil de carrera magisterial, denunciando las irregularidades en el manejo de cargos y aplicando sanciones ejemplares a quienes cometan irregularidades.

3. Fortalecer el sistema de evaluación docente, a través de la evaluación completa de los factores contemplados en los reglamentos y el fomento de la transparencia de las evaluaciones. La relación entre la evaluación docente y la carrera administrativa docente, es un vínculo claro en el capítulo II del estatuto docente (Art. 132), que vincula la selección, evaluación y promoción de los docentes, sobre la base de méritos y aptitudes. Además, se expresan con claridad los factores que debe contemplar la evaluación. En realidad, las evaluaciones realizadas en los últimos años se han traducido en una mera forma de lograr incrementos salariales, por lo que han sido manipuladas, perdiendo toda su utilidad.

4. Estimulo al trabajo en equipo de directores y profesores, a través de la descongestión normativa de reglamentaciones y regulaciones, supervisión y controles. Establecer incentivos al rendimiento grupal.

5. Progresiva incorporación de la tecnología de información en las escuelas con el fin de favorecer incrementos de cobertura; por ejemplo a través de potenciar la experiencia de la tele-secundaria y, también, con la orientación de evitar la brecha digital o "analfabetismo informático" derivado del desconocimiento del uso del computador, a través, por ejemplo, de la experiencia de los laboratorios de informática del proyecto LICOS (pequeñas comunidades inteligentes por sus siglas en inglés) en la zonas de difícil acceso.

6. Participar en la asociación internacional del logro educativo (IEA por sus siglas en inglés) con el fin de evaluar los avances en materia de calidad educativa en el contexto internacional y en los laboratorios de calidad de la UNESCO regional, como son, entre otras, el TIMMSS-R[41], PISA-PLUS, ETS y PIRLS.

Sostenibilidad

1. Avanzar en los procesos de descentralización y desconcentración administrativa, buscando aligerar la carga administrativa, logrando agilidad.

2. Incrementar el salario real a los docentes, otorgando incentivos sobre la base de la correcta aplicación del sistema de evaluación del desempeño docente, lo que fortalecerá el sistema de mérito en que debe basarse la carrera docente.

3. Revitalización del pacto social con respecto a la educación.

4. Fortalecer los marcos normativos, institucionales y financieros que permitan la co-gestión con la sociedad civil y favorezcan la descentralización. Evitar la connotación sancionadora, de control y de rigidez que domina en algunos consejos escolares y consejos de cursos. Impulsar el funcionamiento previsto de las Juntas Regionales, Distritales y de Centro. Fomentar la multiplicación de las cooperativas escolares.

5. Hacer seguimiento de la experiencia "el país que queremos" realizado en 1997-1998, con el apoyo de diversas instituciones, especialmente de UNICEF.

6. Generar una nueva relación entre comunidad y centro escolar y hacia el interior del centro escolar, a los fines de lograr una gestión participativa y el desarrollo de una responsabilidad compartida con la sociedad civil.

Crecimiento económico

1. El estilo o calidad del crecimiento económico resulta un factor muy importante, para lograr efectos en la reducción de la incidencia y severidad de la pobreza, así como para iniciar procesos de corrección de la desigualdad. El dinamismo de la economía debiera basarse en la velocidad de absorción, adaptación y difusión de nuevas tecnologías,

41 República Dominicana participó en los estudios preliminares del TIMMSS-R en la década pasada, finalmente decidió no participar más.

factores que contribuyen directamente al incremento de la productividad y competitividad. Ello, plantea desafíos inmediatos al sistema educativo, presionando a la elevación de los años promedio de instrucción, a la mejora de la calidad y a la especialización. Las decisiones de inversión y ahorro (stock) en capital humano debieran ser explícitas y deliberadas.

2. Un proceso constante de calificación de la mano de obra valoriza al trabajo como factor de producción y puede ayudar a lograr crecimientos sostenidos, y evitando la volatilidad de los mismos y el logro de mejores impactos derivados del crecimiento.
3. La teoría explica que la falta de instrucción del capital humano, ayuda a comprender porqué las tasas de retorno del capital físico, no suelen, finalmente, ser tan altas en los países pobres.
4. Una propuesta puntual, como mecanismo de vinculación entre la capacitación laboral y el mercado de trabajo, es el desarrollo de un servicio nacional de capacitación y empleo, a través del que las empresas privadas deducen del pago de impuestos hasta un porcentaje de los gastos en capacitación laboral. Se debieran identificar organismos de capacitación, regulados por su calidad y eficiencia técnica. El servicio, por lo tanto, sería el regulador entre la oferta y demanda de los cursos de capacitación, orientados a elevar la competitividad nacional.

Variable demográfica

1. No basta con anticipar el crecimiento de la población y sus características según grupos de edades, ni formular políticas de educación acorde con las características demográficas de la población[42] . Se hace imprescindible formular y aplicar políticas de educación dentro de una visión de planificación de mediano y largo plazo de interrelación entre población y desarrollo.

Bajo esta lógica, planificar para el desarrollo, además de considerar la dimensión de los grupos de la población y sus tendencias, buscaría la complementariedad con las políticas de población y con las políticas sociales, para ganar conciencia e incidir en las características poblacionales que facilitan la ampliación del proceso educativo, la mayor inteligencia de las cohortes y un mayor nivel científico de la población educativa.

En este sentido, la cooperación, conciencia y complementariedad con las políticas de nutrición materno-infantil y preescolar; de reducción de la mortalidad infantil y materna; de reducción de la mortalidad en menores de 5 años; de reducción del tamaño de los hogares; de promoción de empleo para la mujer; de reducción del embarazo adolescente; de reducción de la violencia intra-familiar; mayor acceso al agua potable; de disminución de la contaminación por ruido ambiental; la participación de los estudiantes de educación media en pasantías en laboratorios tecnológicos, en empresas e instituciones, entre otras, permiten considerar y utilizar conscientemente los efectos de los factores demográficos en la educación.

Asimismo, el conocimiento, a través de investigaciones, de estos factores demográficos, permiten provocar cambios que ayuden al proceso educativo y el bienestar general de la población, pues, como la dinámica demográfica forma parte de los procesos socio-económicos y la educación, junto al proceso de desarrollo, se basa y tiene como finalidad a la población, es conveniente que las políticas educativas estén vinculadas a las políticas de población y a las políticas del desarrollo.

Lograr, entonces, círculos virtuosos entre las políticas sectoriales y de población, se constituye en un importante eje estratégico del desarrollo. La serie de estudios y propuestas de elaboración de una política nacional de población y desarrollo que lleva adelante el Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA) resultan de gran trascendencia.

Esta política, a través de la formulación e implementación de programas y proyectos de desarrollo podrá prever el cambio demográfico que se gesta lentamente (disminución población 0-14 y aumento de la población de las edades centrales[43]), lo cual provocará, en una primera etapa, la disminución de las tasas de dependencia de la población. Este hecho plantea un reto tanto para el Estado como para las familias que permitiría incrementar la calidad educativa, habida cuenta que la Educación empezaría a tener menos preocupación por lo cuantitativo, permitiendo, así, ampliar las posibilidades de impulsar la calidad total.

Equidad

1. Concebir a la equidad no sólo como un problema de acceso, sino de capacidades y resultados. Llevar adelante políticas, programas y proyectos educativos orientados a la mejora de la calidad, tales como: distribución del almuerzo escolar[44] , entrega de recursos económicos a familias de escasos recursos con hijos matriculados, subsidio al transporte escolar y de útiles escolares, a las familias más necesitadas, etc. Vigilar la equidad en los resultados del proceso de enseñanza aprendizaje, en los dominios rural-urbano, en cuanto a género y en los sectores público y privado.
2. Todo gasto en educación, entrenamiento y formación técnica y profesional, en que incurre toda persona física, podría ser deducible del impuesto sobre la renta; quedarían también exonerados equipo de computadora y accesorios del arancel de aduana.

42 Los actores involucrados concluyen en que la presión a la demanda derivada del hecho de poder matricular estudiantes sin acta de nacimiento, no será muy grande.

43 Lo que incrementa la PEA y a través de ella la posibilidad de incrementar los ingresos fiscales (bajo el supuesto de una adecuada gestión tributaria).

44 Es necesario focalizar adecuadamente el programa y realizar evaluaciones de impacto con respecto de los cambios incrementales atribuibles al programa, respecto de la nutrición y el rendimiento escolar, así como también respecto del apoyo a los productores locales que participan en la elaboración del desayuno.

3. Facilitar el acceso a niños de familias que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad y ampliar la oferta de la educación especial a las familias de menores recursos. Es muy importante que el gobierno avance en la conformación de un sistema confiable de identificación de beneficiarios que le permita focalizar de la manera más precisa posible, minimizando los errores de inclusión y exclusión que suelen ocurrir.
4. Fomentar escuelas que involucren estudiantes de diversas clases sociales a efectos de lograr externalidades positivas orientadas hacia el fortalecimiento de la ciudadanía. Comenzar un programa piloto con escuelas ubicadas entre barrios marginales y de clase media y alta.
5. Con respecto de las adolescentes embarazadas, evitar que una vez que dan a luz y desean volver a la escuela, por práctica regular, se les envie al turno vespertino, que resulta peligroso y de baja calidad, dados los problemas de cortes de luz y el poco entusiasmo de los docentes por cumplir contenidos.

Educación y políticas de combate a la pobreza

La acumulación de capital humano se ha venido convirtiendo en uno de los ejes principales de los programas de combate a la pobreza en la región. La República Dominicana no es la excepción. El análisis de los perfiles de pobreza, señala la estrecha correlación entre años de instrucción y los niveles de ingreso. En tal sentido, la mayor asignación de recursos a la educación, el debate y diseño de la estrategia del plan de desarrollo nacional de educación (PDNE) que asume los desafíos de la calidad, la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad a través de una estrategia de renovación del pacto social hacia la educación, señalan la importancia de este eje de acción.

La escuela debiese, cada vez más, constituirse en el centro de acción de gran parte de las políticas sociales. Realizar en la escuela campañas de vacunación, campañas odontológicas, otorgar el desayuno escolar, ponderar en los hogares la matriculación de los hijos en edad escolar, de manera importante para acceder a beneficios, entre muchas otras iniciativas, que incentiven la asistencia a la escuela (reduciendo la deserción), mejorando su retención, formación y promoción.

El capital humano, sin embargo, debiera estar acompañado de estrategias de generación de ingresos, por ejemplo, a través del apoyo de microfinanciamiento a las micro y pequeñas empresas, al desarrollo del sector rural (agricultura, comercio, artesanía, pesca, etcétera). También, deben considerarse estrategias de transferencia neta de recursos, para aquellos individuos y familias que componen la pobreza dura o extrema, desarrollo de infraestructuras y viviendas, y, finalmente, considerar una abanico más amplio de acciones, a los fines de fortalecer las estrategias de intervención dirigidas a los grupos de población que están al borde de caer en la pobreza.

Bibliografía

Brunner, José Joaquín (2000). Globalización y el Futuro de la Educación: Tendencias; desafíos y estrategias. Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la región de América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago de Chile, 23 al 25 de Agosto del 2000.

Cohen, Ernesto (1999). Educación, Eficiencia y Equidad. CEPAL/ OEA/ SUR. Santiago de Chile.

Cuadernos de la CEPAL, No. 74. (1994), América Latina y el Caribe: Dinámica de la Población y Desarrollo. Naciones Unidas.

Cuadernos de la CEPAL, No. 75. (1994), Crecimiento de la Población y Desarrollo Económico. Naciones Unidas.

Di Gropello, Emmanuela, (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. Revista de la CEPAL 68.

Dirección de Pruebas Nacionales, SEE (2001). Informe General, Pruebas Nacionales 2001, 1era. Convocatoria.

Duryea, Suzane y Miguel Szekeley (1999). "The Determinants of the Distribution of Schooling in Latin America:Micro/Macro Approach". Mimeo, IDB

Federico, Mayor Zaragoza (1997). Una Cultura de Paz. V Jornadas Internacionales de Cultura y Paz de Guernica. Bilbao.

González, Sandra (2001). Los y Las Docentes en las Reformas Educativas. Ponencia presentada en el seminario: Las reformas Educativas en Acción: Eficiencia, Equidad y Calidad del Sistema Educativo en República Dominicana y América Latina, Juan Dolio, 12 al 14 de Noviembre.

Inter-American Development Bank (1998). Facing up to inequality in Latin America, Washington D.C.

Londoño, Juan Luis (1996). Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina 1950-2025, Banco Mundial.

Molina, Carlos Gerardo (2000). Las Reformas Educativas en América Latina: ¿Hacia más Equidad?. Documento de Trabajo. INDES.
OECD (1999). Educaction: New Economy, New Chalenges?. Highlight of the OECD Information Base. No. 19, Decemeber.

Proyecciones Nacionales de Población, (1999). ONAPLAN-CESDEM. Santo Domingo, República Dominicana.

Reimers, Fernando (2000). ¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina?. Revista Mexicana de Investigación Educativa, Enero-Junio, Vol. 5, Núm.9.

Sanguinetty Jorge A. y Jorge Max (2000). El Futuro de la Educación en República Dominicana. USAID.

Secretaria de Estado de Educación y Cultura (2000). Estadísticas e Indicadores Educativos 1998-1999 y Gestión Educativa 1996-2000.

Secretaria de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos (1992). Plan Decenal de Educación. Memorias del Congreso. Ponencias de las áreas. Tomos I y II.

Secretaría de Estado de Educación (2001). Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación. Primer Seminario, 23 y 24 de Enero. Santo Domingo, República Dominicana, material mimeografiado.

SESPAS-OPS (1999). Indicadores Básicos Salud República Dominicana.

Scheker, Ancell (2001). "La experiencia de República Dominicana en la hechura de la reforma educativa: la participación de los estudiantes, ponencia para el seminario: Las Reformas Educativas en Acción: Equidad, Eficiencia y Calidad de las Reformas Educativas en América Latina., Juan Dolio 12 al 14 de Noviembre, 2001. República Dominicana.

Subirats, Joan (1994). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Tejada Holguín, Ramón (1999). Inserción Laboral y Movilidad Ocupacional en México, 1995. FLACSO, Sede Académica, México.

Valera, Cheila (Coordinadora). (2001). ¿Cambia la escuela?. Prácticas Educativas en la Escuela Dominicana. FLACSO; PREAL y UNICEF.
Diarios:
Diario Hoy, Sábado, 22 de septiembre del 2001
"Educación busca espacio en los colegios privados", Rossana Figueroa.

Diarios Hoy, Martes, 18 de septiembre.
"Escuelas públicas gastan por alumno 10 veces menos que las privadas". Rossana Figueroa.

Diario Libre, Sábado, 6 de octubre 2001
"Se necesitan 15 millones de profesores más para 2015". Editor.

Diario Libre, Jueves, 11 de octubre 2001-10-15
"Educación reubica a más de 33,000 estudiantes sin aula". Yendi Jiménez

Listín Diario, Miércoles, 19 de septiembre 2001-10-17
"Seguridad Social y Transición Demográfica". Reynaldo Peguero

Anexo I

Anexo I. Población en Edad Escolar (hipótesis alta)
Según grupos de edades
2005-2015

Población					
Grupos/edad	2005	%	2010	%	2015
Población nacional	9,186,252		9,953,465		10,700,740
3 a 29	4,840,346	53	5,060,425	51	5,193,988
3 a 5	611,474	13	639,514	13	642,442
6 a 13	1,495,984	31	1,568,317	31	1,657,231
14 a 17	749,697	15	743,329	15	774,079
18	1,983,191	41	2,109,265	42	2,119,336
	934,640		995,347		1,070,074

Fuente: Elaboración propia basada en las Proyecciones de Población ONAPLAN-CIESDEM, 1990-2025.

Población en Edad Escolar (hipótesis baja)
Según grupos de edades (2005-15)

	Población/años					
Grupos/edad	2005	%	2010	%	2015	%
Población nacional	9014474.00		9629417.00		10180970.00	
3 29	4735231.00	53	4830927.00	50	4794779.00	47
3 5	554100.00	6	554895.00	6	540417.00	5
6 13	1439219.00	16	1434906.00	15	1442333.00	14
14 17	746997.00	8	719856.00	7	704243.00	7
18 29	1994915.00	22	2121670.00	22	2107786.00	21
14-18	930911.00	10	962941.00	10	1018097.00	10

Fuente: Elaboración propia basada en las Proyecciones de Población ONAPLAN-CIESDEM, 1990-2025.

Anexo II

Este trabajo se desarrolló sobre la base de la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a 9 informantes clave del tema de estudio. Además, se realizaron entrevistas abiertas a 1 economista del Banco Central, 2 economistas del INTEC, 1 experto de la ONE y expertos de la SEE, entre otros profesionales consultados durante los talleres realizados por el CONAPOFA. También se realizó una revisión documental que incluye informes de la SEE, Banco Central y ONE respecto de la educación, así como también trabajos de investigación sobre educación de CIECA, FLACSO y la Agencia de Desarrollo de Estados Unidos de Norteamérica, entre otros.

Por otra parte, las estimaciones se elaboran sobre la base del comportamiento observado en las variables de interés para el período 1980-2000. Cada estimación está respaldada por una serie de supuestos que la explican.

En cuanto a la parte de caracterización de la variable demográfica y evolución de la demanda de matriculación, se realizó lo siguiente:

1) Se tomó como patrón general de la evolución probable de la población dominicana las proyecciones de ONAPLAN-CESDEM, en sus tres vertientes, hipótesis media, alta y baja. De acuerdo a la baja de la fecundidad durante el período, la verdadera población dominicana estaría comprendida dentro del rango que suponen las tres hipótesis. Para conocer la tendencia general se desglosaron estas poblaciones en los 3 grandes grupos de edades: 0-14; 15-64; 65 y +, por cifras absolutas y relativas.

2) Acercándonos a un mayor nivel de particularización, se eligió la hipótesis media, la recomendada, a partir de la cual se estimó la Población en Edad Escolar PEE, por estructura de edades.

3) A partir de la PEE, hipótesis media, se realiza un ejercicio prospectivo en el cual a la PEE, por estructura de edades según niveles de educación, se le aplicaron tasas de matriculación referenciadas en las tasas promedio del período 1993-2000 ó, en otros casos, correspondientes a las tasas del año 1998/99.

De este modo se alternaron 3 juegos de tasas: a) tasas promedio; b) tasas con valores variables alrededor del promedio; c) tasas superiores al promedio. A partir de la matrícula total y las matrículas respectivas de la población de edad, se calcularon las tasas de matriculación bruta y neta.

4) Igualmente, a la población correspondiente a la matrícula total se le aplicaron tasas de eficiencia interna referenciadas en valores promedio de los años 1996-1999. De tal manera, que las tasas de matriculación, fueron: a) tasas promedio; b) tasas iguales al año 1998/1999; c) tasas superiores a los valores promedio y a los valores del año 1998/99.

Tanto para los cálculos de matriculación como para los de eficiencia interna se pusieron en juego una serie de supuestos.

Supuestos

1) ALTAS TASAS DE MATRICULACION, LAS MEJORES TASAS DE EFICIENCIA INTERNA (++)
En el nivel Inicial, en el que la tasa de matriculación de niños de 1 y 2 años aumenta progresivamente durante todo el período 2005-15, hasta un 21%. Para el nivel de educación básica, se considera que la tasa de sobreedad de las personas de 14-17 años disminuye lentamente desde 27% hasta el 24%, en el año 2015. En la educación media la tasa de matriculación de reentrantes es la más baja y la tasa de matriculación de niños de 12-13 años es ascendente, pasando de 2.3% al 2.8% al terminar los 15 años.

2) BAJAS TASAS DE MATRICULACION, MEJORES TASAS DE EFICIENCIA INTERNA (+-)

Tasas de matriculación promedio, en los tres niveles. Tasa de sobreedad, en el nivel Inicial de 12%, en la educación básica 31%, mientras que en el nivel Medio es de 3.15%. Las tasas de eficiencia son altas: en educación básica, la tasa de promoción es de 96.7%, tasa de deserción 2% y tasa de repitencia 1.3%. En tanto la educación media: 98% promoción, repitencia 1% y deserción 1%.

3) ALTAS TASAS DE MATRICULACION, PEORES TASAS DE EFICIENCIA INTERNA (-+)

-tasa de sobreedad promedio de 12%, en el nivel Inicial. En educación básica, de 31%. Y en la educación media la tasa de reentrante es de 3.15%.

En el nivel Inicial, se mantiene fija la tasa de sobreedad en un 12%; mientras que en la educación básica, también la tasa es fija pero al nivel promedio de 31%. En la educación media, la tasa de matriculación de niños de 12 y 13 años se mantiene fija en .023%. Igualmente, la tasa de re-entrantes, la proporción de la población que retorna a la escuela y que se encuentra entre los 18 y 29 años, es de 3.15%. Las tasas de eficiencia interna se mantienen fijas.

4) BAJAS TASAS DE MATRICULACIÓN, BAJAS TASAS DE EFICIENCIA INTERNA

Tasas promedio del período 1993-2000. La tasa de matriculación de niños en edad 1 y 2 años, en Educación Inicial se mantiene fija a una tasa de 12%.

En el nivel de educación básica la tasa de sobreedad es de 31%. En la educación media la tasa de reentrantes es de 3.15% y la matriculación de los niños de 12 y 13 años es de 0.023%. La eficiencia mantiene tasas fijas promedio.

5) TENDENCIAL

Valores de las tasas alrededor de los valores promedio de la década pasada. La matriculación bruta y neta para el 2015 alcanza 75.7 y 63.9 para el Nivel Inicial. En el nivel de la educación básica, la tasas de matriculación bruta y neta varían alrededor de los valores promedio, en el 2015 llegan a ser de 106.0 y 89.2. En la Educación Media, es de 64.5 y 55.2.

La tasa de matriculación de niños de 1 y 2 años aumenta del 13 al 16.3%. En educación básica, la sobre-edad tiene tendencia hacia la baja pero muy lentamente. En el nivel de educación media, la tasa de matriculación de los niños de 12 y 13 años pasa de .24% a .26%. y la tasa de matriculación de re-entrantes es de 3.15%.

Otras estimaciones se basaron en la proyección de las tasa de crecimiento promedio 1980-2000; por ejemplo, las del gasto en educación, las de titulación docente y las de relación maestro-alumno. La de crecimiento económico se basó en una estimación de la CEPAL para el período 2000-2015 y, especialmente, en conjeturas elaboradas por los expertos.

Globalización y Sociedad del Saber

Manuel E. Matos[1]

"Si obtenemos un conocimiento suficiente de la unidad por la vista o por cualquier otro sentido, este conocimiento no podría dirigirnos hacia la contemplación de la esencia, como dijimos antes del dedo. Pero si la vista nos ofrece siempre en la unidad alguna contradicción, de suerte que nos parezca más bien una reunión de unidades que la unidad, en este caso hay necesidad de un juez que decida; el alma, embarazada, despierta al entendimiento, y se ve precisada a hacer indagaciones y a preguntarse a sí misma lo que es la unidad." (Platón, La República, Libro séptimo)

1. Introducción

La Educación constituye el medio más propicio para que el conocimiento se desarrolle, se difunda, se aplique y se valore. Se crea conocimiento a partir del mismo conocimiento. El conocimiento se convierte en saber cuando entra en contacto con la realidad cotidiana, cuando puede convertirse en aplicaciones útiles para los individuos y las sociedades. Es esta dimensión la que hace del conocimiento una herramienta clave para la sociedad. Este sentido utilitario no es nuevo, aún cuando el conocimiento no lograra en la antigüedad los niveles de difusión que alcanza hoy en día, su importancia se medía por su escasa circulación entre reyes, príncipes y sabios, los dueños de los saberes, en sociedades caracterizadas por la ignorancia. El desarrollo de los medios de comunicación y las tecnologías de la información ponen en un primer plano al conocimiento y privilegian los saberes, logrando que la dinámica social tenga como eje de rotación a la información misma y a las aplicaciones del conocimiento en las actividades productivas. Es la sociedad del saber. Es la globalización y es el reto de los sistemas educativos armonizar todos sus componentes a fin de generar respuestas a un futuro que, aunque aparentemente inevitable, puede y debe ser diseñado desde ahora. Es el espíritu y el propósito de este trabajo sobre "Globalización y Sociedad del Saber", en el cual se aborda la temática de estos dos fenómenos de manera simultánea, analizar las aplicaciones para la Educación y los sistemas educativos.

En primer lugar, se aborda el saber en las sociedades enfatizando en cuatro momentos, a saber: i) antecedentes, ii) evaluación, iii) situación actual y iv) perspectivas. Luego, se hace una aproximación a la caracterización de las sociedades basadas en el conocimiento. También se aborda el papel de los sistemas educativos en las sociedades del conocimiento; se plantea una relación entre la tierra y el conocimiento como factores de producción, para finalizar con un enfoque conjunto de la globalización, el conocimiento y la educación. En las consideraciones finales, se hace un intento por fijar algunos elementos concluyentes, aún a sabiendas de que es un tema tan rico que no es posible agotarlo en un enfoque tan breve como el presente. Este invento de conclusión, lo que hace es abrir expectativas en torno al tema y dejar interrogantes imponen que sean estudiadas en otra ocasión, y en otro escenario.

2. El Saber en las Sociedades

2.1. Antecedentes

El conocimiento constituye una preocupación de la humanidad, y siempre ha sido así, aunque la historia no registre, en forma explícita, el enorme peso social y político del conocimiento en algunas épocas. La preocupación de Platón en el libro séptimo de La República, se manifiesta en forma explícita cuando hace referencia al mito de la caverna y destaca la necesidad natural del hombre de adquirir y desarrollar determinados saberes fundamentales para la sobrevivencia y para el entendimiento de su entorno y lograr su armonía con éste (1, 267). En ese mismo orden aborda Aristóteles la importancia del conocimiento, en el libro quinto de La Política: "ya hemos dicho que la naturaleza, la costumbre y la razón son las tres primeras influencias que se ejercen sobre el alma. Hemos ya indicado cuáles son los medios que los ciudadanos encuentran en la naturaleza. Nos resta examinar si su educación debe comenzar por la razón o por las costumbres. Afírmenos, ante todo, que es necesaria la armonía entre ambas, puesto que ambas pueden separarse de su verdadero fin" (2, 151). Este razonamiento, genuinamente aristotélico, refleja, también, una preocupación por la adquisición de conocimiento, ya que, en su concepto de Estado, Aristóteles asume las cualidades del ciudadano perfecto y entiende que "la educación es quien forma los ciudadanos" (2, 143).

1 Experto Dominicano en Educación.

2.2. Evolución

El avance del carácter utilitario del conocimiento y el sentido empírico de la ciencia, principalmente a partir del Renacimiento, se constituyó en el escenario perfecto para elevar el peso del saber en la sociedad. El caso de Galileo es paradigmático, por cuanto concitó no solo la atención de eruditos y universitarios, sino la de la poderosa Iglesia Católica. "El éxito de Galileo llegó a tales niveles, que se vio obligado a dar conferencias en distintas ciudades. Siempre ante universitarios. Como hemos de comprender, nunca gratis se pagaban sus desplazamientos, su hospedaje en los mejores edificios y una elevada suma por la conferencia" (3, 61).

La atención, y el posterior disgusto de la Iglesia Católica, se genera a raíz de convertirse Galileo en el hombre más popular de Venecia y muy conocido en todos los ambientes de la sociedad europea (3, 60) y, sobre todo, porque ya se había enfrentado a los jesuitas sumándose a los opositores a la instalación de una universidad en Padua (3, 62). El conocimiento, la ciencia experimental, ya están de moda. A partir de ese momento viene su popularización o su masificación. Se necesitan los saberes no sólo para charlar en reuniones o para entretener a príncipes y princesas, sino para la vida, para las fábricas, para el trabajo y para los negocios y las guerras.

En el plano de las especulaciones filosóficas, característica de ese período de la historia de la humanidad, también se valora la importancia de los Saberes. Tal es el caso de las utopías de Campanella y Tomas Moro. El primero, en la Ciudad del Sol, coloca la máxima autoridad asociada al máximo dominio de los saberes: "...no se puede ser nombrado Sol si no se conoce de arriba abajo la historia de todas las naciones, así como sus respectivas costumbres, ritos, prácticas religiosas y formas de gobierno. El que aspira a esta suprema dignidad tiene que saber, además, los nombres de todos los legisladores e inventores de las distintas artes, y dominar una por una las profesiones manuales,..,y también ha de estar extraordinariamente versado en todas las ciencias, tanto matemáticas como físicas y astrológicas..." (4, 19). No sólo se plantea este requerimiento de saberes, sino que son los propios saberes los que determinan la permanencia en la posición: "El cargo es a perpetuidad, salvo que se encuentre a alguien que sepa más que el que lo ostenta y sea, al propio tiempo, más apto para el gobierno" (4, 20).

En Utopía, Tomás Moro describe el énfasis de la educación como uno de los pilares de su Mejor República: "La mayoría consagra estos intervalos a las letras. Pues es la ley tener todos los días clases públicas, en las horas matinales, a las que solo están obligados a asistir los que han sido específicamente seleccionados para las letras. Pero es el caso que una grandísima multitud de todo rango, varones y mujeres al igual, afluye al oír las lecciones, ..." (5,58). La función de la educación en esta República queda configurada al afirmar que "La infancia y la juventud es instruida por ellos, (los sacerdotes), y no se presta a las letras una atención mayor que a las costumbre y a la virtud, ponen en efecto, el mayor empeño para infundir cuanto antes en los espíritus tiernos y aún obsecuentes de los niños opiniones buenas y útiles para conservar su república..."(5, 123)

2.3. Situación actual

La explicación de las razones de la expansión económica o del desarrollo económico, parece innecesaria por la abundante literatura que se maneja al respecto. También es abundante la literatura en el sentido de poner énfasis en la tierra, el trabajo y el capital como factores principales de la economía -su expansión o su desarrollo- "En este siglo, y en particular desde la segunda guerra mundial, se ha ido prestando una atención cada vez mayor a la importancia que tiene la introducción de las innovaciones técnicas y de organización a fines industriales, se encuentran las contribuciones de la ciencia y de la tecnología" (6,73). Es decir, que en esta etapa posbélica ya se tiene conciencia de que en lugar de tener a la tierra, el trabajo y el capital como los tres factores principales de la economía, estos pasan a ser el trabajo, el capital y el conocimiento. Y si asumimos la concepción de desarrollo propuesta por Schumpeter (6, 76), fácilmente concluimos en que el factor principal del desarrollo es el conocimiento, ya que este autor entiende que el desarrollo consiste "en la utilización de los recursos existentes de modo distinto, en su aplicación para hacer cosas nuevas, independientemente de que dichos recursos aumenten o no."

En adición a lo anterior, es necesario rescatar la afirmación de Robert Solow, del MIT, en el sentido de que "sólo un 12.5 por 100 del incremento total experimentado en los Estados Unidos por la productividad por hombre por hora entre 1904 y 1949, se debió a aumentos en las inversiones, en tanto que el 87. 5 por 100 debe ser atribuido al progreso técnico" (6, 77). Otros estudios, en esa misma dirección, concluyen que el 90% del incremento del rendimiento por hombre-hora es imputable a la renovación tecnológica (Id).

2.4. Perspectivas

El desarrollo de los medios de comunicación y los acelerados avances en la tecnología de la información han generado, principalmente en las últimas dos décadas del pasado siglo, una variante en la concepción de la sociedad del conocimiento, dirigiéndola más hacia una sociedad de la información, haciendo abstracción de las similitudes y los planos de convergencia conceptuales entre conocimiento e información. Más que el conocimiento per se, es la información la clave del desarrollo.

3. Las Sociedades Basadas en el Conocimiento: Caracterización

La sociedad industrial, y más concretamente la revolución industrial, se basó en el extraordinario desarrollo de la industria, de las fábricas, del uso intensivo de la mano de obra; es decir, de la producción de bienes de consumo. En cambio, la sociedad postindustrial ha sustituido progresivamente las materias primas por el predominio de la inteligencia y del conocimiento, en tanto que principales factores de progreso económico (7, 18).

En la sociedad basada en el conocimiento, la inteligencia humana es valorada en primer orden:

"A escala mundial la producción de Software informático –producto puro de la inteligencia humana- constituye la principal fuente de valor añadido en el comercio internacional. De otra parte, en la elaboración de Chips-soportador en el desarrollo de la tecnología MOS (metal óxido semi-conductor)- el costo de los materiales representa menos del 1% del costo total. Tanto en su producción como en todos aquellos sistemas que tienen en el chip su componente fundamental, la sustancia más preciosa es el saber asociado a su concepción. De otro lado, la producción de semiconductores ha desplazado en importancia a la industria siderúrgica en el consumo mundial de capital que, en 1987, alcazaba en este sector, y dentro del área formada por los países de la OCDE, una cifra del orden de las siete mil millones de dólares (7, 18-19).

Estos referentes, que no son únicos, son suficientes para justificar el desplazamiento de la materia prima por la materia gris. Una expresión concreta de este hecho se encuentra en el cada vez más acelerado desarrollo de la industria de la información y del saber, asociado al desarrollo de las telecomunicaciones. Estos dos fenómenos, íntimamente ligados, han producido una significativa variación en la conducta de las comunidades y en el comportamiento de los individuos. Las comunidades y las personas se han informatizado.

4. Los Sistemas Educativos en las Sociedades del Conocimiento

Plantearse la idea de una sociedad del saber o del conocimiento requiere entender que su dinámica social, su dinámica económica, su dinámica política están determinadas por el conocimiento. El conocimiento es el recurso clave, el más importante. Esta afirmación, fundamenta la 'predicción' que hiciera Jaques Delors ante la UNESCO: "Vemos el siglo XXI como una época en la que los individuos y los poderes públicos considerarán en todo el mundo la búsqueda de conocimientos no sólo como un medio para alcanzar un fin, sino también como un fin en sí mismo. Se incitará a cada persona a que aproveche las posibilidades de aprender que se le presentan durante toda su vida, y cada cual tendrá la ocasión de aprovecharlas" (9, 161). En una sociedad que valora el conocimiento hasta este grado, es evidente que la educación, y los sistemas educativos, más concretamente, deben asumir una responsabilidad de primer orden, principalmente por su condición de instrumento de creación de conocimiento, así como de trasmisión de la experiencia, cultural y científica, acumulada por la humanidad. Es decir, que los recursos cognoscitivos tendrán cada día más importancia que los recursos materiales como factores de desarrollo. Esto hará que la educación adquiera más importancia en la sociedad, por cuanto ha de lograr que las personas desarrollen el dominio de los saberes y que, además, sean capaces de aplicarlos y de construirlos.

El origen o la génesis de la sociedad de conocimiento se asocia, según Peter Druker (1994), a los sistemas educativos y, más concretamente, a la universidad. Druker, considera que el comienzo de la transformación de la sociedad en sociedad de conocimiento se encuentra en la 'Declaración de los Derechos de los Veteranos Norteamericanos', después de la Segunda Guerra Mundial, "que les dio a todos los soldados que regresaban de la guerra el dinero para asistir a la universidad, cosa que no habría tenido ningún sentido treinta años antes, al terminar la Primera Guerra Mundial. Esa Declaración de Derechos y el entusiasmo con que fue recibida por los veteranos de los Estados Unidos señaló el paso a la sociedad de conocimiento" (10, 3). Este cambio, modifica la estructura de las relaciones de producción de la sociedad, ya que "... el verdadero recurso dominante y factor de producción absolutamente decisivo no es ya ni el capital, ni la tierra, ni el trabajo. Es el conocimiento. En lugar de capitalistas y proletarios, las clases de la sociedad postcapitalista son los trabajadores de conocimientos y trabajadores de servicios" (10,6).

La educación, es decir el conocimiento aplicado, es lo que genera el valor agregado, porque en esta sociedad el valor se crea por la productividad y la innovación, y estas son dos aplicaciones del conocimiento al trabajo. "Los grupos sociales dominantes de la sociedad de conocimiento serán los trabajadores de conocimiento – ejecutivos instruidos que saben asignar sus conocimientos a usos productivos- así como los capitalistas sabían asignar capital a usos productivos; los profesionales de conocimiento y los trabajadores de conocimiento... los trabajadores instruidos son dueños de sus conocimientos y se los pueden llevar adonde quiera que vayan" (10, 8-9).

La tierra y el conocimiento como factores de producción

Es necesario tomar en cuenta las diferencias reales en el carácter de la "propiedad"de los medios de producción. Cuando se considera la tierra

como el medio de producción, los que ostentan su propiedad necesitan explotar sus recursos; es decir, poner a producir la tierra y, en la medida en que se incrementa su explotación, también se incrementa su valor de mercado. Pero si no se explota, si no se pone a producir, la tierra no pierde su valor, generalmente lo aumenta. Cuando se considera el conocimiento como medio de producción, el sentido de propiedad cambia radicalmente, en cuanto se es propietario de lo que se puede aplicar; es decir, se necesita aplicar el conocimiento, buscarle utilidad a lo que se sabe para poder entenderlo como medio de producción. Si no se aplica, si no se pone al servicio de una acción productiva, pierde valor, pierde vigencia. Si se guarda, se devalúa.

Otra diferencia es la que se refiere a la permanencia de la propiedad. El propietario de la tierra no puede llevarla consigo, puede perderla, y en caso de muerte la deja a otros. El propietario del conocimiento se lo lleva, carga con el medio de producción, no lo pierde, y en caso de muerte se lo lleva.

La capacidad de incrementar es otra de las diferencias. No es posible incrementar la tierra en términos cuantitativos, aunque sí en términos cualitativos. El conocimiento, en cambio, puede incrementarse cuantitativa y cualitativamente.

La propiedad del medio de producción también puede negociarse. En el caso de la tierra, puede venderse, comprarse, hipotecarse. El conocimiento no puede venderse ni comprase, sino resultados concretos de él. Se puede vender la patente, o la tecnología, pero no el conocimiento como tal. Cuando se vende, el propietario no lo pierde, simplemente transfiere a otro el derecho de comercializar con un producto concreto del conocimiento, pero sigue teniéndolo.

ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE EL CONOCIMIENTO Y LA TIERRA COMO FACTORES DE PRODUCCIÓN

CARACTERISTICA	TIERRA	CONOCIMIENTO
CONDICIONES DE SU VALORIZACIÓN	☐ Aumenta valor siempre ☐ No se devalúa	☐ Aumenta valor solo si se aplica ☐ Si no se aplica se devalúa. ☐ Si no se actualiza se devalúa
PERMANENCIA DE LA PROPIEDAD	☐ El dueño no se la lleva ☐ Puede perderse ☐ En caso de muerte, se deja	☐ El dueño se la lleva ☐ No se puede perder ☐ En caso de muerte, se la lleva
CAPACIDAD DE INCREMENTO	☐ No se puede incrementar cuantitativamente ☐ Se puede incrementar cualitativamente	☐ Se puede incrementar cuantitativamente ☐ Se puede incrementar cualitativamente
CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN	☐ Se puede negociar ☐ Puede venderse ☐ Puede hipotecarse	☐ Se puede negociar ☐ No puede venderse ☐ No puede hipotecarse ☐ Se pueden vender resultados concretos ☐ Se pueden ceder los derechos de comercializar aspectos concretos

5. Globalización, Conocimiento y Educación

La globalización suena como un vocablo puesto de moda por los medios de comunicación, el cual todos escuchan y ven a diario, todos hablan de él y todos saben lo que significa; sin embargo, el análisis más cercano de sus aristas lleva a la conclusión de que o no se entiende con exactitud su significado real o no se asimila su real dimensión en la sociedad. La principal arista o aspecto de este proceso de globalización se localiza en la economía. Si nos remontamos a la década de los setenta, observamos que los modelos –o el modelo general- económicos imperantes se basaron en insumos abundantes, baratos y estandarizados, con una estrategia centrada en la industrialización, dirigida a la generación de riquezas y de empleo, así como el acceso a mayores niveles de bienestar social. En este período, el Estado todavía asume un papel de primer orden, al desempeñarse como promotor del proceso productivo, y en otras ocasiones como regulador y hasta como estimulador de la inversión privada. Pero: "Este modelo, económico y social no era equitativo sino que profundizó, en algunos países de la región, las desigualdades internas y externas. Las cíclicas crisis que se producían terminaron por estallar definitivamente a mediados de los años setenta, cuando se hizo evidente la inviabilidad del Estado Benefactor para resolver los problemas de fondo que el modelo ocasionaba, tanto en los aspectos económicos –endeudamiento, ineficiencia productiva, etc- como en las sociales –inequidad, desempleo, etc.- Con todo, durante la década siguiente no se encontraron respuestas definitivas, lo cual provocó situaciones difícilmente gobernables, debilitando la esperanzada recuperación democrática y la consolidación del Estado de derecho" (11,38).

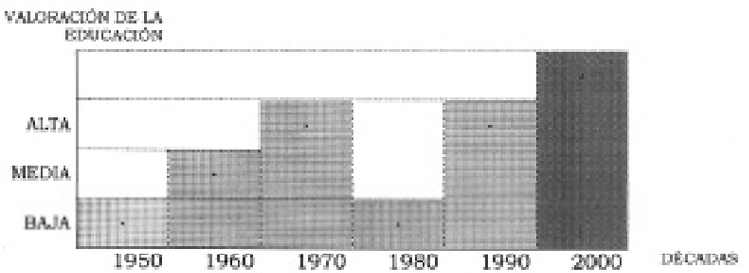
Siendo el estado uno de los actores principales en la producción, en el proceso productivo y en el desarrollo de la economía, no es difícil entender las razones para que sean, precisamente, los países desarrollados, los que primero reconocieron el papel de la educación en el crecimiento económico y social. El traslado, o la 'exportación' de este reconocimiento hasta los países en proceso de desarrollo, fue tardío y con muchas imperfecciones. Aún en los países desarrollados este proceso no ocurrió de manera fluida y continua; al contrario, se trató de un proceso con muchas interrupciones y con pasos hacia atrás que se alternaban con otros hacia delante. Si hiciéramos un recorrido desde la década de los sesenta, encontraremos suficiente fundamento para afirmar que se han experimentado variaciones importantes en la apreciación de la educación y su papel en la economía (7, 17-36):

- En la década de los sesenta, influyó la carrera espacial para pensar en la importancia de la educación en el ámbito científico-tecnológico. Pero la educación, de base científica, no tuvo repercusiones importantes en el desarrollo económico; el optimismo entró en crisis.

• En la década de los setenta se vivió un clima no favorable a los elevados presupuestos en educación. Se estudiaron otras variables que explicaron mejor el rendimiento académico. Se llegó a la conclusión no sólo de no aumentar el presupuesto a educación, sino a la posibilidad de disminuirlo.

• El la década de los ochenta, resurge el interés por la valoración de la contribución de la educación a la economía, y en la década de los noventa, la educación está entre las primeras prioridades de las políticas sociales y económicas de los países. Ya para el 2000, la educación alcanza su nivel más alto en términos de la valoración de su contribución al desarrollo económico y social.

Evolución de la Valoración de la Educación



Aún cuando abunda la información y todos los medios parecen 'inundados' por esquemas globalizados y globalizantes, este nuevo sistema globalizado todavía, y ya en el siglo XXI, no se ha configurado ni estabilizado como se había previsto desde la década de los noventa. Este 'atraso' aparente en la evolución del proceso de globalización es, al igual que el proceso mismo, multifactorial, y uno de los factores está en la arista política de la globalización. Porque el proceso "conduciría a una sociedad en la cual los gobiernos tendrían un papel más reducido y prevalecería otra ética y racionalidad más benéfica para los individuos. Este discurso político-económico ha sido hasta ahora el predominante, pero comenzó ya a ser cuestionado y revisado, incluso en los países de la Unión Europea (UE) y los E.E.U.U., dadas las limitaciones y las consecuencias que empiezan a manifestarse en forma cada vez más persistente. Pareciera que, en algunos casos es posible observar un rápido incremento de la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, así como una segmentación al interior de cada uno de los polos de la tradicional dicotomía entre el "Norte" y el "Sur"..." (11,41-42).

Esta arista política, y es necesario puntualizarlo, contiene, sin embargo, un conjunto de cambios operados desde la década de los ochenta, con cuya ocurrencia el sistema globalizado alcanzó mayor vigencia. Entre esos cambios, podemos señalar:

• El colapso del bloque soviético

• La irradiación de un nuevo modelo de organización social de la producción originado, principalmente, en Japón y con particularidades en Alemania Occidental

• El desarrollo acelerado de la microelectrónica, su impacto en la aceleración de las comunicaciones y, a partir de allí, en el incremento de la movilidad del capital

• La multiplicación de redes y de actores no gubernamentales que aumentan su capacidad de acción autónoma y el incremento de conflictos de intereses con las instituciones estatales e internacionales existentes. (11, 41).

Ante este escenario generado por los procesos de globalización, la educación enfrenta un reto crucial: ¿cómo formar individuos competentes para este nuevo mundo globalizado? Y, lo que es más importante ¿cuál es el perfil de esos individuos? ¿cuáles valores debe sustentar?

Resulta evidente que los sistemas educativos se han desconectado de los sistemas productivos, esta desconexión adquiere características de tragedia cuando está referida a los países latinoamericanos. La educación que ofrecen los sistemas ha perdido su capacidad para educar, para desarrollar competencias y actitudes. "Hoy más que nunca se requiere que eduquen. No se requiere solamente que capaciten, entrenen o transmitan valores. Habrá hombres y mujeres educados cuando hayan 'aprendido a aprender' para el resto de sus vidas, cuando sean capaces de desarrollar nuevas habilidades, de comprender su historia individual y social en relación al vertiginoso mundo que les toca vivir, de adaptarse a ese mundo y transformarlo"(11, 44). Ésta debe ser la función de los sistemas educativos en un mundo globalizado e informatizado como el que vivimos hoy y como el que se prevé para el futuro cercano; de ahí que adquiera mayor vigencia la acotación que hace al respecto, Edgardo Daniel Margiotta (11,35):

"Debe recobrarse la auténtica misión educativa, centrarse en la persona, ayudándole en su formación integral, en el aprendizaje de destrezas cognitivas, en la capacidad de reflexión y análisis, en el desarrollo de una conciencia crítica, en la adopción de valores y actitudes éticas -individuales y sociales- y cívicas. Centrarse en la persona ayudándole a su formación

integral, significa también capacitación para enfrentar el mundo del trabajo, profesionalización laboral, entrenamiento en destrezas prácticas"(11, 44).

Esta no es una función nueva de los sistemas educativos, y es lo que plantea el profesor Margiotta, "debe recobrarse la auténtica misión educativa". Recobrar es el término clave en este discurso; retomar, recuperar, volver a la esencia de la educación, lo cual constituye una razón permanente y válida en todos los escenarios; principalmente en cuanto abandona el discurso de dirigir la educación hacia el aspecto laboral, es decir, a formar para el trabajo, cuando la esencia debe ser formar y educar para la vida, lo cual implica también el aspecto laboral, pero éste no es el centro de la educación ni de los sistemas educativos.

6. *Consideraciones Finales: a Modo de Conclusión*

Abordar la sociedad del saber en el marco de la globalización constituye un intento de síntesis de dos fenómenos de ésta época, de éste nuevo milenio, por cuanto las perspectivas de las sociedades, de los estados de los negocios y de los político-ideológicos conducen a esquemas globalizados y al imperio de la información y del conocimiento. El debilitamiento de algunas fronteras geográficas fue precedido por la desaparición de las fronteras para la información. El establecimiento y desarrollo de medios de comunicación y, principalmente, de la tecnología de la información, ha posibilitado la circulación inmediata de datos sobre eventos, sobre sucesos, y sobre descubrimientos científicos, así como de las posibilidades de aplicación. Estas facilidades para el flujo de la información han cambiado en forma radical, la estructura y la dinámica de los negocios; también han influenciado en forma significativa los servicios de salud, y ha posibilitado el desarrollo homogéneo de los servicios turísticos en los diferentes paises. Una expresión concreta del esquema globalizado de la sociedad actual y de la influencia de la tecnología de la información es el sistema de *teleshopping*, que permite realizar compras sin viajar físicamente hasta la tienda o negocio, y hasta es posible que el negocio o tienda no exista físicamente; sin embargo, la compra se realiza tan o más efectivamente que la que se realiza del modo tradicional. Este sistema, en combinación con los sistemas de correo expreso y tarjetas de crédito, ha revolucionado las ventas de diferentes tipos de artículos.

Los servicios profesionales, también, pueden ofrecerse de manera virtual; tal es el caso de la asesoría jurídica, la consulta con psicólogos, psiquiatras y médicos, así como servicios educativos. Es, precisamente, en los sistemas educativos donde aparece la mayor resistencia a los cambios y a la globalización en general. Esta resistencia se ha ido debilitando ante el éxito que han tenido los cambios en los países desarrollados que los han iniciado. Para el caso de los países europeos se plantean algunas situaciones que representan dificultad para poder abordar los cambios en el sector educativo (12, 16).

- Los aspectos administrativos: una de las consecuencias del cambio tecnológico consiste en transformar los sistemas organizativos. Los analistas señalan en este sentido que los sistemas educativos europeos no se abocan a reformar esta área.

- Las barreras que generan las estructuras administrativas que producen bajos niveles de estímulo y frenan mucho la capacidad de cambio de los profesores.

- El bajo estatus de la profesionalización docente, cuyas causas se hallan en las formas de reclutamiento del personal docente y en la feminización de los niveles básicos.

- El malestar interno de los sistemas educativos como consecuencia de la difusión real o supuesta entre las escuelas y el cambio social. Son pocos los docentes que perciben al cambio social como una oportunidad para el cambio educativo.

- Escuela, comunidad y empresa: la unión de las mismas representa la oportunidad de lograr el cambio del consenso.

Esta resistencia al cambio, sin embargo, se identifica en una región que, como la europea, se representa el espacio con una ventaja significativa en relación a otras: "Buenos edificios, equipamiento informático, bibliotecas y laboratorios están presentes en casi todas las instituciones educativas. Por otro lado, si bien los salarios docentes son siempre mejorables, Europa presenta mejoras en términos reales en los últimos años. También respecto a este punto se encuentra en ventaja, pero aún así, estos países encuentran resistencia al cambio, que muchos se asemejan a las encontradas en regiones menos desarrolladas. Las razones se adjudican al hecho de que hoy, no basta solamente con equipos, con establecimientos o profesionalizar más al docente. El centro de la discusión está en lo que se denomina "condiciones ambientales" del mundo escolar. Es decir, aquellas consecuencias que se derivan de la gestión escolar propiamente dicha". (12,16).

Esta resistencia al cambio también presenta rasgos suficientemente visibles en la Educación norteamericana ya que, a pesar del liderazgo en algunos renglones vinculados a la globalización y a las tecnologías de la información, la situación, en general, no es tan positiva, tal como lo presenta Gerstner (13,16) en 'Reinventando la Educación': la televisión y los videojuegos ocupan ahora la mayor parte de la atención y el tiempo de los niños; la epidemia del uso de drogas y de actividad sexual se ha vuelto rutinaria en las escuelas secundarias; se ha duplicado la cantidad de

inmigrantes que ingresan en el país y en las escuelas públicas; también se ha duplicado el número de madres que trabajan fuera del hogar. Hay tres veces más personas encarceladas por delitos graves; las escuelas públicas urbanas han sido prácticamente abandonadas por los blancos; los partos de mujeres solteras han crecido en más de 700 por ciento, hasta el millón anual; los ordenadores han revolucionado las comunidades y el almacenamiento de la información". Datos como estos llevaron a Toffler (1993) a afirmar que: "...la experiencia nos muestra que uno de nuestros subsistemas más críticos –la Educación- funciona peligrosamente mal... lo que ocurre actualmente con la Educación, incluso en nuestros 'mejores' colegios e institutos, es lamentablemente anacrónico".(13,421).

La Educación no está pensada para el futuro: "nuestras escuelas miran hacia atrás, hacia un sistema moribundo, más que hacia delante, donde está la nueva sociedad naciente. Todas sus enormes energías tienden a formar al 'hombre industrial, un hombre preparado para sobrevivir en un sistema que morirá antes que el... debemos crear un sistema de Educación superindustrial, y para conseguirlo debemos buscar nuestro objetivos y métodos en el futuro, no en el pasado". (13,422).

Pero los sistemas educativos han de enfrentar un reto inicial en lo referente a la pertinencia de sus productos, principalmente sus egresados. Se trata de que con la estandarización de los procesos productivos y de la tecnología de los servicios, también los técnicos y profesionales se estandarizan en un mercado altamente competitivo, lo cual provocará –ya lo está provocando- desplazamiento de recursos humanos calificados de un país a otro. Hasta los servicios profesionales se globalizan; un médico ya puede tener una consulta los lunes en USA, los martes en Argentina, los miércoles en Puerto Rico, etc., y podrá ejercer libremente sin restricciones. Este esquema, abre un espacio de competencia no sólo para los profesionales, sino para las instituciones educativas y hasta para los sistemas educativos.

Referencias Bibliográficas

PLATON: La República Editorial Panamericana. Colombia. 1993.

ARISTÓTELES: La Política. Ediciones y distribuciones ALBA, S.A. España, 1987.

CUADRADO, Sara: Galileo. Edimat libros, España, 1998.

CAMPANELLA: La Ciudad del Sol. Aguilar Ediciones, S.A. España, 1972.

MORO, Tomás: Utopía. Editorial Tecnos, Madrid, 1992.

CHASTAIN, Clark E.: Ciencia, Técnica y Desarrollo. OEI, Promoción Cultural, S.A., España, 1974.

LÓPEZ RUPEREZ, Francisco: La Gestión de Calidad en Educación. Editorial La Muralla, S.A., España, 1997.

LOYOLA VERA, Rodolfo: El papel de la educación en las organizaciones basadas en el conocimiento. En universidades, revista de la UDUAL, No. 8, Julio-diciembre 1994.

DELORS, Jacques (dir): La educación, encierra un tesoro. Informe de la UNESCO, de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors. Santillana, España, 1998.

Druker, Peter F.: La Sociedad Post-capitalista. Educación. Norma, Bogotá, Colombia, 1994.

OEI: "La educación como factor de desarrollo". Documentos de consulta de la V Conferencia Iberoamericana de Educación, Buenos Aires, 1995.

PALACIO, Sergio: los Paradigmas de la Educación Contemporánea frente al siglo XXI. Los Signos de los Tiempos. Ponencia en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Isla Margarita, Venezuela, octubre (99).

TOFFLER, Alvin: El Shock del Futuro. P & J. España 1993.

Parte VI

Conclusiones de los Participantes al III Seminario Internacional INDES-BID-INTEC

Conclusiones de los Participantes al III Seminario Internacional INDES-BID-INTEC

A continuación se presentan las conclusiones de los participantes, producto de una dinámica de trabajo por grupos, realizada al final del Seminario. Se parte del análisis de los resultados de la Reforma Educativa en la última década y después se elaboran recomendaciones a futuro:

El Sistema de Monitoreo y la evaluación de la implementación del Plan Decenal arrojó resultados limitados en términos de medición de impacto y de rendimiento por lo que se debe fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación, prestando cuidado en definir indicadores medibles que se puedan monitorear en el tiempo y mostrar evidencias de cambios en la población.

La situación del desarrollo organizacional tuvo un impacto limitado en la gestión y la administración así como en el manejo de recursos dedicados a la educación.

El Plan Decenal fue extenso en las definiciones de sus acciones dejando de lado las identificación de prioridades para focalizar la inversión en función de estas prioridades.

La situación de la participación de los diferentes actores y autores en la ejecución de El Plan Decenal, fue de menor escala que en el proceso de formulación.

El Plan Decenal se concentró en identificar estrategias para alcanzar los objetivos descuidando la sostenibilidad, por lo tanto, es pertinente hacer mayor énfasis en garantizar la sostenibilidad de los logros.

La implementación del Sistema de Pruebas Nacionales es un logro dentro del eje de calidad. Los desafíos están en evaluar el Sistema de Pruebas Nacionales para fortalecerlo.

Se ha mejorado la infraestructura física, pero, es necesario darle mantenimiento permanente a la esta infraestructura.

La promoción del material didáctico es otro tanto a favor de la calidad. Sin embargo, es necesario fortalecer los mecanismos de distribución y utilización de los materiales didácticos, entre ellos, libros de textos a fin de crear un sistema coherente para la producción de los materiales educativos, articular los diferentes componentes del sistema, o sea capacitación, curriculum, infraestructura y evaluación.

El componente bienestar estudiantil fue un logro, pero existen desafíos como evaluar el impacto de las acciones de bienestar estudiantil como desayuno escolar, para cambiar las estrategias de beneficios.

El proceso de capacitación docente sobrepasó las metas cuantitativas en cuanto a participantes y número de horas.

Es un logro en cuanto a calidad la actualización del diseño curricular. Ahora bien en este renglón es un desafío fortalecer el curriculum y ampliar la calidad de la aplicación mediante la solidez de la capacidad del maestro.

Dentro del eje de la equidad tenemos como logro la ampliación de la cobertura, pero se reconoce que aún quedan aulas incompletas, esto es que sólo hay aulas que llegan hasta 4to. grado, hay escuelas que también llegan hasta 6to. Grado y uno de los desafíos es garantizar la cobertura de la educación hasta 8vo.grado y ampliar la cobertura en la zona Rural.

En cuanto a equidad, es necesario incorporar plenamente la educación inicial a los centros educativos, esto es, ampliar la educación inicial y llevarla a la zona rural.

Es un gran desafío nacional lograr una cobertura de un 100% en niños menores de 5 años.

Se manifestaron pocos logros en el nivel medio. Por lo tanto, es un desafío priorizar la eficiencia, la equidad y la calidad en el nivel medio.

La reforma educativa en República Dominicana tiene unas líneas de desarrollo similares a la de otros países en América Latina en su comportamiento, esto se manifiesta en:

a) Una resistencia de los mismos maestros al cambio, o sea a la reforma sobre todo los maestros más viejos.
b) Existe una excesiva burocratización y clientelismo político.
c) No hay una estandarización de programas y objetivos.
d) Persisten profundas desigualdades

En cuanto a la eficacia ésta es alterada principalmente, por los cambios en los actores, en la dirección y en la ejecución. Pues los gobiernos son muy efímeros y no hay una continuidad muchas veces de manera coherente del Estado, cada gobierno siempre quiere emprender, iniciar algo nuevo.

Existe una ausencia de proyección futura de la educación.

Es necesario involucrar la participación en la planificación y ejecución de los programas educativos de la sociedad civil junto a los sectores económicos, educativos, profesionales, diferentes líderes, los padres, tutores y los municipios.

Hace falta la definición de una política educativa que se corresponda con la necesidades nacionales.

El país debe aprender a negociar para que haya equilibrio entre el aporte local y el aporte externo y convertirnos en sujetos de la reforma.

Nosotros tenemos el desafío orientarnos por un proyecto global, cualquier reforma al margen de un proyecto global también tendrá un tiempo muy limitado de vida útil, y además desde las reformas tenemos un desafío de priorizar las condiciones básicas de los sujetos de la educación. Si no priorizamos las condiciones básicas, también las reformas van a acentuar la inequidad, por lo tanto cualquier reforma educativa tiene que partir de la vida de los sujetos y el escenario real tiene que ser la vida de los sujetos de esa reforma.

El sector educativo nuestro frente a otros sectores está viviendo un estado de indigencia que nosotros tenemos que superar. Por eso Educación para Todos, la conferencia de Honter a los gobiernos y a las comunidades deberían aportar lógicas, enfoques, directrices a nivel local. El desafío es ¿cómo reconvertir esas lógicas, esas directrices y esos enfoques para una acción más próxima a la vida de los sujetos, de la educación y más efectivas en la cotidianidad del quehacer educativo de República Dominicana?

Invitados y Participantes en el III Seminario Internacional INDES-BID-INTEC

Nombre	Institución/Cargo
1.- Lic. Fidel Batista Fernández	Regional 01 Director Regional Educación Barahona
2.- Lic. Manuel Matos de la Rosa	Regional 02 Director Regional Educación San Juan de la Maguana
3.- Lic. Juana Caridad López Reyes	Regional 06 Directora Regional Educación La Vega
4.- Lic. Roberto Antonio Marte	Regional 07 Director Regional Educación San Fco. de Macorís
5.- Lic. Pedro Radhamés García Tatis	Regional 13 Director Regional Educación Monte Cristi
6.- Lic. José Severino Severino	Regional 17 Director Regional Educación Monte Plata
7.- Lic. Mary Reyes	Distrito Escolar 03-02 Coordinadora Equipo de Educación y Vigilancia
8.- Dra. Leandra Tapia	INTEC Decana Gestión de la Docencia
9.- Lic. Migdalia Martínez	INTEC Decana del Área de Humanidades
10.- Lic. Lourdes Bonnelly	INTEC Presidenta Junta de Regentes
11.- Lic. Clodoaldo Mateo	Egresado INDES Curso de Capacitadores

Nombre	Institución/Cargo
12.- Lic. Diana Contreras	UASD Vicerrectora de Extensión
13.- Lic. José Francisco Disla	UASD Director Facultad de Educación
14.- Lic. Radhamés Mejía	PUCMM-Sto. Dgo. Vicerrector Ejecutivo
15.- Lic. Dulce Rodríguez	PUCMM-Santiago Vicerrectora Académica
16.- Lic. Sarah González	PUCMM-Santiago Decana de Sociales Humanidades
17.- Lic. Gabriel Hernández	UCND Director de Planificación
18.- Lic. Yanny Almanzar	UCND Vicerrectora de Planificación y Desarrollo
19.- Lic. Richard Francisco Peguero Natera	UCE Vicerrector Ejecutivo San Pedro de Macorís
20.- Lic. Ismenia Jiménez A.	UCE Vicerrectora Académica
21.- Lic. Arsenia Tejada	Cámara de Diputados Diputada
22.- Lic. Julie Ares Guzmán	SEE Consultora del Programa para el Fortalecimiento a la Gestión de Recursos Humanos
23.- Lic. Siullin Joa León	SEE Subsecretaria de Estado
24.- Lic. Fernando Ogando	SEE Sub-Coordinador Segundo Programa Educación BID/BM
25- Lic. Roberto Fulcar	SEE Sub-Secretario de Educación, Calidad
26.- Lic. Angel Hernández	SEE Sub-Secretario de Educación
27.- Lic. Miguel Angel Díaz	SEE Dir. Educación Media
28.- Lic. Rafael Espinal	SEE Subsecretario de Educación

Nombre	Institución/Cargo
29.- Lic. Ancell Shecker	SEE Coordinadora Programa 1º. Y 2º Grado Educación Básica/SEE FLACSO
30.- Lic. Eduardo Cuello	Asociación de Profesores (ADP) Presidente
31.- Lic. Jacqueline Malagón	Experta en Educación Ex Secretaria de Educación
32- Lic. Ligia Melo Vda. De Cardona	Experta en Educación Ex Secretaria de Educación
33.- Lic. Altagracia Dinorah Gómez Solis	SEP-Comisión Seguimiento Proyectos Especialista Sectorial
34.- Lic. Aida Consuelo	EDUCA Directora Ejecutiva
35.- Lic. Nieci Czéller	USAID Coord.. Equipo de Educación
36.- Lic. Ana Pizano	UNICEF Oficial Derecho de la Mujer
37.- Lic. Remedios Ruíz	ALEPH Presidenta
38.- Elssy Bonilla-Castro	INDES R.D.
39.- Jefrey Lizardo	INDES R.D.
40.- Alejandro Medina	INDES R.D.
41.-José Molina	INDES R.D.
42.- Ramón Tejada H.	INDES R.D.
43.- Richard Pelczar	Experto Sectorial Educación BID República Dominicana
44.- Juan Carlos Navarro	Experto Internacional en Educación BID
45.- Carlos Gerardo Molina	Experto Internacional en Educación BID
46- Ana Luiza Machado	Experta Internacional en Educación. UNESCO
47.- Lic. Secundino del Villar	Asistente Administrativo-Seminario
48.- Lic. Victoria Jesús	SEE
49.- Lic. Zenaida de Jesús Contreras	SEE Plan de Desarrollo

Las Reformas Educativas en Acción

Eficiencia, Equidad y Calidad En El Sistema Educativo de La Republica Dominicana y America Latina

¿Porque editar otro libro sobre educación? Nunca, como hasta ahora, se ha logrado tanto consenso entre tantos actores diferentes en señalar a la educación como el factor aislado más importante para combatir a la pobreza y apuntalar el crecimiento económico. Nunca tantos, en el campo del desarrollo, se han puesto de acuerdo en tan poco tiempo para algo tan trascendental. Se reconoce a la educación como la bisagra que vincula las políticas económicas y las políticas sociales. Genera conocimiento y destrezas que permiten enfrentar el desafío de la competitividad por la vía del incremento de la productividad.

Bajo esta lógica, la eficiente inversión en educación puede lograr tres efectos: reducción en pobreza, mejora de la desigualdad y fortalecimiento de la ciudadanía. Explorar herramientas y mecanismos de concertación entre actores para impulsar reformas eficientes a través del análisis de experiencias regionales y particularmente de las enseñanzas de la reforma educativa en la República Dominicana, país que ha realizado un profundo balance de su experiencia reciente en reforma educativa y que hoy mismo debate abierta y pluralmente la orientación y contenidos de una nueva reforma en aras de consolidar dichos efectos, es el objetivo de este libro que recoge los debates y los trabajos del III Seminario Internacional llevado a cabo por el programa INDES-BID-INTEC de la República Dominicana los días 12,13 y 14 de noviembre del año 2001.

El reconocimiento de que reducir pobreza, mejorar la equidad y contribuir a la construcción de la ciudadanía son posibles mediante efectivas reformas educativas, es la premisa básica sobre la que se organizó el seminario y se organizan los trabajos que constituyen este libro, el cual explora como las reformas educativas pueden lograr estos tres efectos estableciendo círculos virtuosos.

INDES BID INTEC

STP SEE SESPAS CERSS