



RE2-04-015

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

LA EDUCACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA LOGROS Y DESAFÍOS PENDIENTES

Carola Álvarez

Diciembre de 2004



REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes relacionados al desarrollo económico de los países miembros del Departamento Regional de Operaciones II. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

PREFACIO

El Banco Interamericano de Desarrollo ha venido apoyando los esfuerzos de modernización del sector educativo desde la crisis económica del 90 y el Plan Decenal de Educación. En ese período se han producido importantes logros: se aumentó la cobertura y la reinserción de los jóvenes al sistema y se modernizó el manejo de los recursos humanos impulsando una importante reforma laboral. En consecuencia, el sistema educativo ha logrado aumentar notablemente la matrícula de educación media, consolidar la cobertura de la educación básica y sentar las bases para una mejor gestión educativa.

Sin embargo, queda mucho por hacer. El nuevo gobierno hereda una situación crítica en el área financiera—donde el gasto por alumno en 2003 retrocedió al nivel de comienzos de la década de los noventa—y una Secretaría que necesita ejecutar a toda prisa las reformas administrativas y gerenciales que inició durante los últimos cuatro años. Bajo este marco operativo el documento analiza la situación actual y sugiere acciones y políticas que podrían ayudar a consolidar los importantes avances del pasado y continuar el mejoramiento de la educación pública en la República Dominicana.

Miguel E. Martínez

Gerente

Departamento Regional de Operaciones II

Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala,

Haití, Honduras, México, Nicaragua y Panamá

Washington, D.C., diciembre de 2004

EQUIPO DEL ESTUDIO SECTORIAL Y REVISORES

Este estudio fue preparado por: Carola Álvarez

Estudios Temáticos de Diagnóstico:

Juan Carlos Araujo	Financiamiento de la Educación 2000-2002
Gustavo Arcia	Financiamiento de la Educación 1995-2000
José Piñeros	Financiamiento de la Educación 2002-2004
Marcelo Cabrol	Política Salarial y Reforma de Incentivos
Osvaldo Giordano	Sistema de Pensiones, el INAMIBA y su viabilidad
Darlyn Xiomara Meza	Evaluación de Medio Término del Programa de Educación Básica
Lesley O'Connell	Proyecciones de demanda, microplanificación de infraestructura escolar
Luis Jaime Piñeros	Evaluación Nacional del Rendimiento Escolar
María Deni Sánchez	Estadísticas educativas, análisis de flujos y encuestas de hogares
Alejandra Torres	Reforma Laboral y Estatuto Docente

Revisores del Banco Interamericano:

Gustavo Cuadra
Armando Godínez
Yuri Soares
José Juan Gómez-Lorenzo

Revisores de la Secretaría de Educación:

Rafael Espinal-Fernández
Ancell Scheker

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	Antecedentes	1
B.	Evaluación del Sector Educativo.....	3
C.	Conclusiones y Estructura del Documento	6
II.	INDICADORES DE DESEMPEÑO.....	7
A.	Escolaridad y Acceso	7
B.	Eficiencia Interna del Sistema: Promoción, Repitencia y Deserción	12
C.	Desempeño Académico y Niveles de Aprendizaje	18
D.	El Mercado Laboral Dominicano y la Experiencia Externa del Sistema Educativo ..	22
E.	Conclusiones	25
III.	EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO	27
A.	Evolución y Estructura del Gasto Educativo.....	27
B.	Gasto Educativo vs. Gasto en Educación: Destino de los Recursos Presupuestados.	30
C.	El Proceso Presupuestario y su Impacto sobre las Finanzas de la SEE.....	33
D.	El Gasto de la SEE	35
E.	El Gasto por Alumno.....	36
F.	Ejecución de los Fondos Externos.....	37
G.	Conclusiones	38
IV.	LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE	39
A.	Los Salarios y su Reforma	39
B.	Modernización de la Gestión de Recursos Humanos	44
C.	Reformas a las Regulaciones Laborales de los Docentes.....	50
D.	La Formación, los Incentivos Salariales y la Capacitación Docente: Eslabones para un Mejor Desempeño	54
E.	Conclusiones.....	55
V.	REFORMAS PENDIENTES Y OPCIONES DE POLÍTICA	56
A.	Ampliar el Acceso	56
B.	Mejorar la Equidad.....	57
C.	Aumentar la Calidad.....	58
D.	Afianzar el Financiamiento	59
E.	Consolidar la Gestión de los Recursos Humanos	60
	ANEXO I.....	61

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADP	Asociación Dominicana de Profesores
CCC	Comisiones de Construcción Curricular
CONES	Consejo Nacional de Evaluación Superior
DIGECOG	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
FFAA	Fuerzas Armadas
FNFE	Fondo Nacional de Fomento a la Educación
INBIMA	Instituto Nacional de Bienestar Magisterial
ITBIS	Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
LGE	Ley General de Educación
ONAPRES	Oficina Nacional de Presupuesto
PDE	Plan Decenal de Educación
PIB	Producto Interno Bruto
SAF	Servicios Administrativos Financieros
SEE	Secretaría de Estado de Educación
SEESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
TAE	Tarjeta de Asistencia Escolar
UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Salario Real de los Maestros de Educación Primaria
GRÁFICO 2	Tendencias en la Tasa Bruta de Matriculación por Ciclo Educativo
GRÁFICO 3	Proporción de la Población de Edad Escolar que Asiste a la Escuela
GRÁFICO 4	Porcentaje de Jóvenes Empleados que Asisten a la Escuela
GRÁFICO 5	Planteles por Grados Ofrecidos
GRÁFICO 6	Distribución de Escuelas Urbana Públicas con Oferta Combinada
GRÁFICO 7	Escuelas Básicas Urbanas con Matrícula Secundaria
GRÁFICO 8	Progresión Educativa Comparada. Método UNESCO
GRÁFICO 9	Flujos Educativos Urbano y Rural
GRÁFICO 10	Asistencia Masculina por Localización
GRÁFICO 11	Tasas de Repitencia y % de la Matrícula con Sobreedad 1997-98
GRÁFICO 12	Progresión Escolar por Género
GRÁFICO 13	Rendimiento en Lenguaje, 3er. Grado de Básica
GRÁFICO 14	Rendimiento en Matemáticas, 3er. Grado de Básica
GRÁFICO 15	Rendimiento en Lenguaje, 4to. Grado de Básica
GRÁFICO 16	Rendimiento en Matemáticas, 4to. Grado de Básica, por Localización
GRÁFICO 17	Rendimiento en Lenguaje, 4to. Grado de Básica por Zonas
GRÁFICO 18	Desempleo Juvenil/Desempleo Total en LAC
GRÁFICO 19	Gasto Ejecutado como % del Presupuesto y Gasto Mínimo por la Ley 66-97
GRÁFICO 20	Gasto Ejecutado como % del PIB y Gasto Mínimo por la Ley 66-97
GRÁFICO 21	Relación Inversa entre la Ejecución Presupuestaria de la SEE y los Gastos Educativos de la Presidencia
GRÁFICO 22	Nivel de Gasto Presupuestario para cumplir con 4% PIB según Ley 66'97
GRÁFICO 23	Distribución de Acciones de Personal por Tipo de Movimiento
GRÁFICO 24	Proyección de Matrícula de Educación Media (3 escenarios)

LISTA DE CUADROS

CUADRO I.1	Estructura del Sector Educativo
CUADRO I.2	Cantidad de Alumnos por Nivel, 2002-2004
CUADRO II.1	Años de Escolaridad Promedio por Cohorte
CUADRO II.2	Porcentaje de Estudiantes que Aprueban la Educación Básica
CUADRO II.3	Tasas de Eficiencia Interna del Sector Rural
CUADRO II.4	Porcentaje de Asistencia Escolar por Quintil de Ingreso, 2000
CUADRO II.5	Indicadores de Eficiencia Interna del Nivel Básico
CUADRO II.6	Grados Evaluados y Tipo de Evaluación, 1991-1995
CUADRO II.7	Pruebas Nacionales por Área y Ciclo
CUADRO II.8	Tasa de Desempleo por tipo, 2000
CUADRO II.9	Relación entre las Remesas y la Condición Laboral
CUADRO II.10	Retorno Privado a la Educación, 1991-2000(%)
CUADRO III.1	Gasto Público en Educación e Indicadores, 1994-2003
CUADRO III.2	Ejecución Desagregada del Presupuesto de Educación, 1999-2003
CUADRO III.3	Estructura Presupuestaria de la SEC 2002
CUADRO III.4	Distribución del Gasto Administrativo y Técnico-Pedagógico, 2002
CUADRO III.5	Gasto por Alumno, 1995-2002
CUADRO III.6	Ejecución de Gasto de Préstamos Externos
CUADRO IV.1	Multiplicidad de Salarios Básico para un mismo Cargo
CUADRO IV.2	Asignación de Incentivos
CUADRO IV.3	Escala de Salarios Básico Según el Proceso de Consolidación
CUADRO IV.4	Acciones de Personal como consecuencias del Censo y la Sincerización
CUADRO IV.5	Indicadores de Movimientos que Surgen del Nuevo Sistema
CUADRO IV.6	Antigüedad del Personal Docente

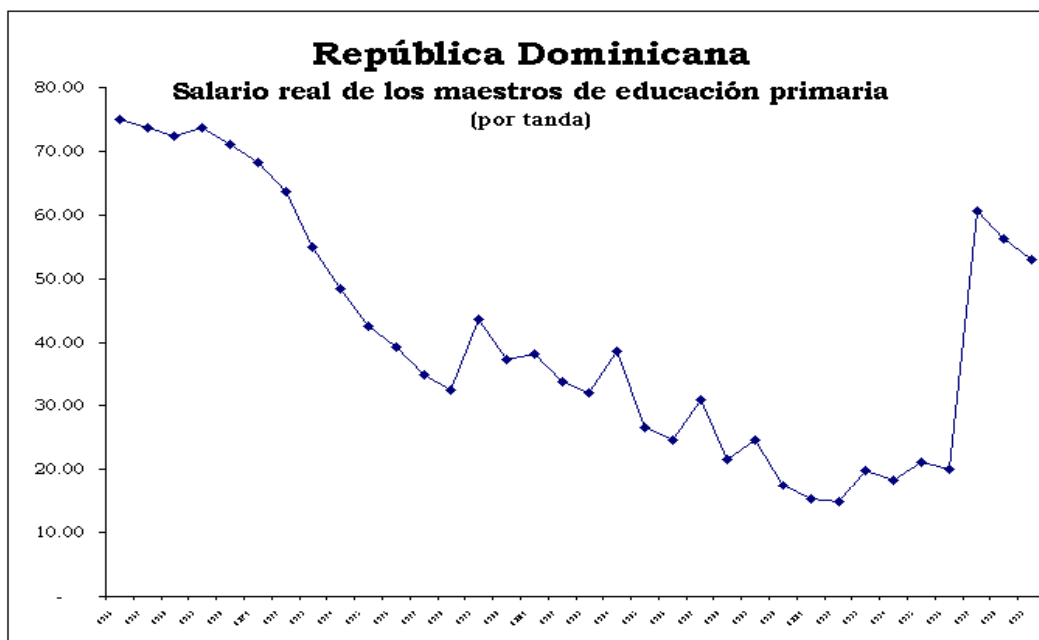
I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

La crisis económica de inicio de los años noventa afectó particularmente al sector educación, el cual venía experimentando un deterioro sostenido producto de la reducción de la inversión pública para el sector. El gasto público educativo como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) había descendido de 2,8% en 1970 a sólo 0,97% en 1991. Esa contracción del gasto se manifestó en la reducción del salario real de los maestros y de los insumos educativos básicos para mantener una función de producción educativa adecuada. Efectivamente, el salario nominal de los maestros por tanda no fue indexado desde 1966 a 1978 manteniéndose en RD\$75. Esta política de no ajuste a los salarios produjo una caída de 57% en el salario real que recibía el maestro. En los siguientes diez años descendió un 5% más y se redujo dramáticamente de 1988 a 1991. En 1991 el salario real por tanda que recibía un maestro equivalía al 20% del salario que recibía en 1966. La reducción salarial se tradujo en un aumento de la tasa de deserción magisterial; se estima que entre 1989 y 1990, 3.853 maestros abandonaron la docencia, elevándose la tasa de deserción magisterial a un 7% del total de maestros¹.

La crisis del noventa fue el punto más crítico de una tendencia decreciente del esfuerzo público por el sector. A partir de 1993 se inicia un proceso de recuperación del sector impulsado por el Plan Decenal de Educación (PDE) y sus acuerdos, los cuales quedan plasmados en la Ley General de Educación (LGE) de 1997. Ambos proveen un marco de transformación para el sector muy ambicioso, el cual ha mostrado ciertos avances en la última década, como también varias áreas pendientes. A continuación se detallan estas áreas.

Gráfico 1



¹ Andrés Dauhajre, y Jaime Aristy Escuder. (2002). "Los Maestros en República Dominicana: Carrera e Incentivos" Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo #R-448. Banco Interamericano de Desarrollo.

El Plan Decenal de Educación. Frente a esta crisis, la República Dominicana impulsó mediante el PDE un esfuerzo de modernización de su sector educativo para aumentar el nivel y relevancia de la educación de su población. El PDE fue el resultado de una consulta nacional que involucró al sector privado, la Secretaría de Estado de Educación (SEE), la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) y la Sociedad Civil. Su propósito era lograr una transformación profunda del sistema educativo, para que este fuera la base fundamental del desarrollo nacional y del ciudadano². El PDE identificaba parte de los bajos rendimientos del sistema en la masificación de la cobertura, la cual incorporó nuevos grupos sociales, los cuales por "...sus características no [eran] las más adecuadas para un buen rendimiento del aprendizaje. Así se explican los fracasos del aprendizaje: la repetición, la sobreedad y la deserción transitoria y definitiva son, en efecto, influidas por muchas variables exógenas y endógenas que, por otra parte, la gestión del sistema no ha tenido en cuenta³ ”.

A partir de este diagnóstico los objetivos del PDE eran los siguientes:

- Ampliar de manera significativa la actual cobertura y permanencia en la educación básica y reforzar las acciones de educación de jóvenes y adultos, con vistas a facilitar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de sectores sociales marginados del proceso educativo.
- Introducir transformaciones profundas en el currículo para hacer posible una educación de mayor calidad, más pertinente y más adecuada a los requerimientos actuales y futuros de la sociedad dominicana.
- Mejorar significativamente la condición social, económica y profesional de los educadores.
- Elevar los niveles de competencia y eficiencia de la Secretaría de Educación y de sus órganos descentralizados en la formulación de políticas y en la planificación y administración de la educación bajo su responsabilidad.
- Lograr una participación efectiva y organizada de la sociedad en general, y de la comunidad organizada y de los padres de familia en particular, en la gestión del proceso educativo.
- Aumentar de manera apreciable los recursos económicos que el Estado y la sociedad invierten en la educación, ampliando de forma significativa la contribución de fuentes convencionales y no convencionales al financiamiento de la educación.

La Ley General de Educación (66/97). Frente a estos desafíos es que se promulga, en 1997, la Ley General de Educación. Dicha ley plasma los acuerdos alcanzados a través de un largo proceso de consulta posterior al Congreso del Plan de Educación y enfatiza aspectos claves para el sector educativo tales como:

- Reorganiza la estructura organizativa del sistema educativo,
- fomenta la innovación y la flexibilidad curricular,
- establece metas específicas para el financiamiento del sector,
- establece los principios básicos organizativos para la descentralización del sistema,
- enuncia las áreas claves para una profesionalización real del docente, entre otros.

Sin embargo, la aplicación de varios aspectos de la LGE requerían del desarrollo de normativas específicas. El desarrollo de las mismas ha sido un proceso lento y aún queda bastante por hacer. Sin embargo, como se desarrollará en este documento, se ha avanzado bastante en áreas clave como descentralización y profesionalización docente.

² Plan Decenal de Educación. (1992). Congreso Nacional de Educación. Santo Domingo, R.D.

³ Plan Decenal de Educación. (1992). Congreso Nacional de Educación. Santo Domingo, R.D.

B. Evaluación del Sector Educativo

La estructura del sistema educativo dominicano incluido en la LGE comprende el nivel inicial, dos ciclos del nivel básico, el nivel medio y el nivel superior. El nivel inicial es el primer nivel y su población objetivo son los niños menores de seis años. Sólo el último año del nivel inicial, o preescolar, es obligatorio. El nivel básico está dividido en dos ciclos. El *primer ciclo* dura cuatro años y comprende del 1^{er} al 4^{to} grado. El *segundo ciclo* comprende los grados 5^{to}. a 8^{vo}. El nivel básico, incluyendo el preescolar, es el mínimo de educación al que tiene derecho todo ciudadano y es obligatorio. El nivel medio tiene una duración de cuatro años divididos en dos ciclos, de dos años cada uno. El *primer ciclo de media*, es común a todos los estudiantes. El *segundo ciclo de media*, comprende la modalidad general, la técnico-profesional y la de artes.

Cuadro I.1.
Estructura del Sector Educativo

Nivel	Ciclos		Grados			
			1°- 4°	5°- 8°	9°-10°	11°-12°
Inicial	<i>Preescolar</i>	5 años				
Básico	<i>1er Ciclo</i>		6 a 9 años			
	<i>2do Ciclo</i>			10 a 14 años		
Medio	<i>1er Ciclo</i>				15 a 16 años	
	<i>2do Ciclo</i>					17 a 18 años

Casi el 25% de la población Dominicana asiste a un centro educativo de básica o media. Del total de estudiantes, el sector público atiende al 81%, lo cual da una rápida y clara idea de la importancia que tiene el sector en el país, tanto desde un nivel de desarrollo del capital humano, como desde un nivel económico; la SEE es el empleador más grande del país, con 79.000 maestros.

Cuadro I.2
Cantidad de Alumnos por Nivel, 2002-2004

Cantidad de Alumnos	2002-2003			2003-2004 *		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Preescolar	101.580	75.942	177.522	117.214	74.401	191.615
Básica	1.320.944	240.443	1.561.387	1.346.591	237.618	1.584.209
Secundaria	324.964	92.710	417.674	322.247	100.772	423.019
Total	1.747.488	409.095	2.156.583	1.786.052	412.791	2.198.843

* Datos preliminares. Fuente: SEE.

La Innovación y Flexibilidad Curricular Durante las jornadas de trabajo para la elaboración del PDE, en lo referido al área curricular, se identificaron como problemas principales un currículo obsoleto y sobrecargado, que trabajaba contenidos irrelevantes y repetitivos, que se entregaba a los estudiantes por medio de una docencia rígida, que ponía los énfasis en el aprendizaje pasivo, repetitivo y memorístico de los estudiantes y cuya promoción dependía de una evaluación arbitraria.

Frente a ello, el PDE consideró que *“la educación dominicana debe ponerse al servicio de la solución de los problemas claves que enfrenta la sociedad”*. Esto se traducía en la necesidad de construir un sistema nacional de educación más democrático que el que hasta entonces existía, que ofreciera una educación de calidad y que integrara al aula de clases las necesidades sentidas en

otras áreas de la realidad nacional. Así, los esfuerzos se enfocarían a generar alumnos interesados en su propia sociedad, con el deseo de incorporarse crítica, creativa y productivamente a ella; alumnos formados integralmente, esto es, con fundados valores y actitudes ante la vida y el trabajo así como con las habilidades y conocimientos necesarios para hacer frente a las demandas del mundo actual. Esto exigía una profunda transformación de las estructuras administrativa y académica de la educación dominicana así como también del docente que debía llevar a la práctica dicha transformación en el aula de clases.

La filosofía que fundamenta y guía la propuesta de transformación curricular expresada en el Plan Decenal, concibe al hombre como fin último de la educación. Un hombre abierto a su medio ambiente, crítico permanente de sus instituciones, actor de su propio desarrollo y no espectador pasivo de las transformaciones. En las “*Memorias del Congreso Nacional del Plan Decenal de Educación*” celebrado en Santo Domingo a inicios de diciembre de 1992, se plantearon algunos principios del currículo de estudios: (i) debe ser participativo tanto en la etapa de planificación, como en la ejecución y evaluación; (ii) debe ser flexible, y responder a las características de las diferentes regiones del país; (iii) debe hacer mayor énfasis en los procesos que en los contenidos; (iv) el proceso de desarrollo curricular debe implicar internalización y dominio por todos los actores del proceso, así como los medios necesarios para su aplicación, de manera que se garantice el logro de sus fines y objetivos; y (v) el diseño del nuevo currículo debe contemplar todas aquellas acciones que sirvan de apoyo a su aplicación efectiva.

En este marco, lo que se esperaba de los educadores es que se convirtieran en promotores de nuevas prácticas pedagógicas, que discutieran y plantearan soluciones a los problemas específicos del aula y del centro de manera conjunta, que programaran el trabajo, la evaluación y la reflexión sobre las prácticas docentes en encuentros periódicos que permitieran apreciar puntos comunes de los problemas a enfrentar. Para facilitar este propósito, se introdujeron las **Comisiones de Construcción Curricular** conocidas, por sus siglas, como “las CCC”. En ellas, mediante la introducción progresiva de las innovaciones y de la sistematización de los aportes de los mismos docentes, se esperaba completar el diseño curricular, adecuarlo a regiones y comunidades y establecer los **Contenidos Básicos Comunes** que se trabajarían a nivel nacional, en cada área o asignatura.

Sin embargo, resultados obtenidos hasta la fecha demuestran una muy pobre implementación y validación del mismo, que no ha dado a los docentes los medios necesarios (programas y guías de apoyo) que lo hicieran descender de conceptos a contenidos específicos. Igualmente la readecuación curricular se planteó como un proceso radicalmente descentralizado, lo que ha generado una desconexión entre los procesos teóricos macros y el contenido y prácticas en el aula, como para producir logros específicos. Así, para citar un ejemplo paradigmático, en la Propuesta de Transformación Curricular se definen hasta porcentajes de participación de la comunidad educativa en la definición y adecuación del currículo que tendría que ser desarrollado por las escuelas y la comunidad. Esto, en un sistema que tradicionalmente había sido totalmente centralizado desde el punto de vista administrativo, y en el que no había una previa experiencia sistemática de participación comunitaria, engendraba grandes riesgos si no se mantenía coherencia entre lo teórico, los instrumentos y las prácticas del aula.

El nivel y fuentes de financiamiento para el sector se establecen a través de la Ley 66/97. Así, el gasto público en educación debía alcanzar para el año 1999, un mínimo de 16% del gasto público total o un 4% del PIB, cual fuera mayor de los dos. De igual forma, la composición del gasto debía guardar una relación de no más del 80% para gastos corrientes y un 20% para gastos de capital.

Adicionalmente, la Ley marca una serie de incentivos a actores privados para fomentar la participación de estos en el financiamiento educativo. Primero, “ las donaciones...de empresas a

las instituciones sin fines de lucro...dedicadas a la educación, a la investigación y al fomento de la innovación tecnológica, quedarán exentas del impuesto sobre la renta hasta un 5 % de la renta neta imponible” Segundo, se exonera “...todo impuesto de aduana, así como el Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), la importación y venta de los materiales y equipos educativos, textos e implementos necesarios para las actividades educativas y docentes de los niveles pre-universitarios...”. Esta área nunca se implementó, lo cual no permitió ampliar los niveles de gasto educativo por otras fuentes.

Finalmente, queda pendiente hasta la fecha, la creación del Fondo Nacional de Fomento a la Educación (FNFE), el cual debería asignar sus recursos a través de las Juntas Distritales y Juntas de Centros Educativos para el desarrollo de proyectos especiales presentados por éstas. El FNFE se financiaría por las siguientes fuentes: (i) herencias no reclamadas; (ii) 5% de los impuestos sucesorales; (iii) 5% de cualquier inmueble que venda el Estado; (iv) 20% de las cuentas inactivas en bancos, en asociaciones de ahorro y préstamo; y (v) incautaciones aduaneras, fiscales o policía.

La descentralización de las funciones y servicios educativos se propone como una estrategia gradual. Para ello, la ley establece que se conformarán órganos descentralizados a nivel regional, distrital y del centro educativo. Estos órganos serán regidos por juntas regionales, distrital y de centro que no sólo tendrán como función velar la aplicación de las políticas educativas, sino también la administración de presupuestos asignados dentro del presupuesto global de la SEE. En junio del año 2000, se aprueba el “Reglamento de las Juntas Descentralizadas” por medio de la ordenanza No.3’2000, de la SEE.

La aprobación de la normativa viabiliza el arranque del proceso de descentralización, creándose no menos de un tercio del total de juntas en centros educativos de media en los últimos tres años. El Banco ha apoyado este proceso proveyendo asistencia técnica para la creación, capacitación y funcionamiento de las Juntas de Centro y financiando para la totalidad de las escuelas una **canasta educativa básica** que incluye material educativo (material didáctico, equipo y mobiliario), gastos de operación (materiales y/o servicios relacionados con la operación, logística y papelería para la administración de los fondos), y mantenimiento de infraestructura, mobiliario y equipo que permita el buen funcionamiento del centro educativo. El monto a transferir a cada plantel está determinado en función del número de secciones en dicho plantel. Además, el Banco ha provisto asistencia técnica para el diseño y puesta en marcha de **proyectos pedagógicos**, mediante la realización de concursos abiertos a la totalidad de los centros educativos.

La puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión educativa requiere centros capaces de gerenciar su desarrollo. Para incentivar la eficiencia en la gerencia escolar es necesario racionalizar las políticas de descentralización del sistema y la organización interna de los centros. Las escuelas adolecen de serios problemas administrativos y gerenciales generados por el funcionamiento de diferentes centros educativos en un mismo plantel, o edificio, sin ningún tipo de planificación que les permita tener una visión integrada de los servicios que se prestan. Cada tanda, o turno, por plantel tiene su propio director e instrumento de administración lo cual limita la visión integral del mismo haciendo un uso inadecuado de los recursos educativos existentes como espacios físicos, laboratorios, material didáctico, mobiliario, entre otros. Además, la mayoría de los docentes trabajan en dos tandas en distintos planteles, por lo cual deben desplazarse físicamente de un lado de los centros urbanos a otro. Esta situación no permite velar por el cumplimiento exacto de los horarios y calendario escolar definidos legalmente.

El proceso de mayor gestión, autonomía de los centros y descentralización es aún incipiente y la unificación de los centros en cada plantel aún está pendiente. Las escuelas de educación básica no han iniciado su proceso de mayor autonomía, ni las regionales y distritales de las SEE tiene un esquema claro para la descentralización de funciones. Muchas de las áreas para posibles avances

en el proceso de descentralización han estado supeditadas a la modernización administrativa de la SEE y la informatización de los procesos; los cuales han mejorado mucho en los últimos tres años, como se verá más adelante.

C. Conclusiones y Estructura del Documento

El objetivo de este documento es analizar la situación actual de la educación básica y media de la República Dominicana y sugerir políticas y acciones que ayuden a mejorar su cobertura y calidad. Este análisis examina especialmente el desempeño del sector educativo durante la última década, incluyendo la crisis económica, el descenso repentino del financiamiento público y las consecuencias a corto y largo plazo que este descenso implica. Las políticas sugeridas solamente afectan a las acciones que debe iniciar el Gobierno a través de la SEE, reconociendo explícitamente que varias políticas sugeridas por el Banco Interamericano de Desarrollo en sus análisis anteriores ya están en proceso de ejecución.

Aunque el sector ha experimentado un nivel significativo de avance en los últimos años, los resultados educativos aún indican que queda mucho por hacer. Menos de la mitad de alumnos de primer grado terminan el cuarto grado a tiempo y menos de un cuarto llegan a tiempo al octavo grado. Solamente el 10% de los que ingresan al primer grado finalizan la secundaria a tiempo y las inequidades campo-ciudad y zonas urbanas marginadas han aumentado. En este sentido, el PDE asumió que los aumentos de cobertura y calidad aseguraban una inclusión inmediata de los grupos más marginados y no se planteó una estrategia educativa diferenciada para la atención

El currículo reformado y las nuevas prácticas de enseñanza no han sido completamente internalizadas en la práctica docente (Meza, 2000). Cerca del 20% de los maestros no tienen título formal para ejercer sus funciones y más del 40% dan dos tandas de clases. Prácticamente no existe ninguna relación entre el salario magisterial y su desempeño en el aula. En relación a su segundo objetivo, las acciones posteriores al PDE lograron reformar el currículo pero su completa implantación aún está pendiente. De igual modo, la profesionalización docente es una tarea pendiente, aún cuando en los últimos años se ha avanzado en el marco regulatorio del sector.

El financiamiento por alumno ha mejorado paulatinamente durante la última década, pero la crisis económica iniciada en 2002 ha afectado gravemente al sector, el cual ha experimentado una caída de más de un tercio en su financiamiento. Aunque no hay datos fidedignos, es posible que esta crisis financiera resulte en la eventual fuga del sistema de los mejores maestros y de la eventual pérdida de equidad que ocasionaría la salida del sistema de los estudiantes de educación media que necesitan trabajar.

El sector educativo enfrenta una nueva situación de crisis después de más de diez años de mejoras y crecimiento económico. La crisis económica trae como consecuencia para el sector un desaceleramiento de los procesos de modernización que ya estaban en marcha y un posible estancamiento de las reformas pendientes. Por lo tanto, el énfasis en las recomendaciones que se deriven de este análisis será sobre las acciones aún no tomadas o sobre las inconclusas.

El documento consta de 5 capítulos. El primer capítulo se concentró en una reseña del sector enfatizando los avances en áreas de reforma y las que aún están pendientes. El segundo capítulo revisa la evolución de los indicadores de desempeño del sector. El tercer capítulo trata sobre el financiamiento del sector. El cuarto capítulo se concentra en las acciones y políticas que afectan a sus recursos humanos. Finalmente, el capítulo cinco presenta las conclusiones y recomendaciones de políticas que resultan del análisis sectorial aquí descrito.

II. INDICADORES DE DESEMPEÑO

Este capítulo resume los indicadores de desempeño relacionados al acceso, eficiencia interna, desempeño académico y eficiencia externa del sector educativo en los últimos años. Su objetivo es analizar la trayectoria del sistema durante la última década y contrastarla con la evolución de otros países de la región. El propósito de este análisis es documentar la recuperación del sector desde la crisis económica de los años noventa.

A. Escolaridad y Acceso

La ampliación del acceso a mayores niveles de educación se refleja en la escolaridad promedio que cada cohorte logra obtener⁴. A nivel regional las estadísticas indican claramente una tendencia ascendente: a medida que aumenta el acceso a la educación también aumenta la escolaridad promedio de cada cohorte. El cuadro II.1 presenta la escolaridad promedio alcanzada por las cohortes de individuos nacidos en las décadas de 1930, 1940, 1950, 1960 y 1970⁵. Entre las décadas de 1930 y 1970 la región latinoamericana aumentó la escolaridad promedio en 4,6 grados. En este mismo período la República Dominicana aumentó su escolaridad promedio en 5,9 grados, colocándola entre los países de mayor rendimiento durante este período. En términos comparativos, Corea y Taiwán aumentaron en 6,8 y 6,5 los grados promedio de escolaridad durante esas cuatro décadas.

Cuadro II.1
Años de Escolaridad Promedio por Cohorte

País	Año de nacimiento					Cambio		
	1930	1940	1950	1960	1970	1930-1950	1950-1970	1930-1970
Honduras	1,4	3,2	4,6	5,6	6,1	3,2	1,4	4,7
Nicaragua	2,0	3,2	4,3	5,8	5,8	2,2	1,6	3,8
El Salvador	2,1	3,2	4,1	5,7	7,0	2,0	2,9	4,9
Brasil	2,8	3,6	5,2	6,2	6,7	2,4	1,5	3,9
México	2,9	4,2	6,7	8,2	9,3	3,8	2,6	6,4
Venezuela	3,2	5,1	6,9	7,9	8,3	3,7	1,4	5,1
Bolivia	3,3	4,5	6,3	7,0	8,6	2,9	2,3	5,2
Paraguay	3,8	5,1	6,1	7,4	7,3	2,3	1,2	3,5
Ecuador	3,9	4,5	6,5	8,5	9,5	2,6	3,0	5,6
Colombia	3,9	4,4	6,2	7,7	8,4	2,3	2,2	4,4
Costa Rica	4,3	5,7	7,1	8,8	8,4	2,8	1,3	4,1
Chile	5,2	7,1	8,9	10,1	11,1	3,7	2,1	5,8
Panamá	5,8	6,9	8,8	10,3	10,1	3,1	1,3	4,4
Perú	6,0	6,3	7,4	9,4	10,0	1,4	2,6	4,0
Jamaica	6,9	7,9	8,3	9,6	10,6	1,4	2,3	3,7
República Dominicana	3,2	4,2	7,0	8,6	9,1	3,9	2,1	5,9
Promedio LAC	4,1	5,3	6,9	8,2	8,8	2,7	1,9	4,6
Corea	5,3	7,7	9,5	11,0	12,0	4,3	2,5	6,8
Taiwán	5,8	5,8	8,9	11,0	12,3	3,2	3,3	6,5
EE.UU.	12,3	12,9	13,6	13,3	13,4	1,3	-0,2	1,1

Fuente: Behrman, Duryea y Székely, (1999).

Tabulaciones de los autores con base en Encuestas de Hogares y el Anuario Estadístico de la UNESCO, 1997.

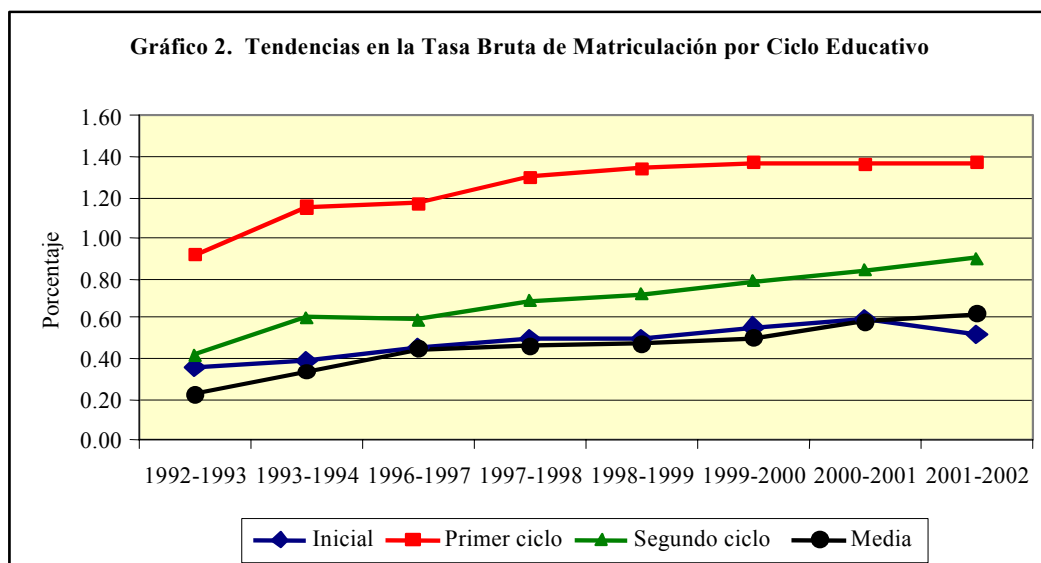
⁴ Esta sección se basa en el análisis de Behrman, Duryea y Székely (1999).

⁵ A pesar que las encuestas de hogares sólo contienen información de un momento en el tiempo, al incluir información sobre el nivel de escolaridad obtenido y el año de nacimiento de un grupo aleatorio de individuos, nos permite crear series de tiempo sobre la escolaridad de las cohortes.

Los aumentos en escolaridad logrados por los países latinoamericanos se concentran principalmente entre los cohortes nacidos entre 1930 y 1950, cuando hubo un salto de 2,7 grados en la escolaridad promedio regional. Este aumento en escolaridad se redujo a 1,9 grados para los nacidos entre 1950 y 1970. Es decir, la escolaridad siguió aumentando, pero a una tasa decreciente. El cambio en escolaridad para los cohortes nacidos entre 1930 y 1950 en República Dominicana fue de 3,9 grados y para los nacidos entre 1950 y 1970 fue de 2,1 grados, con una reducción neta en el ritmo de crecimiento de 1,8 grados. Este mismo cálculo rinde una reducción neta para América Latina de 0,8 grados. Como resultado, la República Dominicana mejoró su escolaridad pero a un ritmo menor que el promedio de la región.

En resumen, la población Dominicana menor de 30 años (Vg.: aquellos nacidos después de 1973) muestra una mejoría paulatina en escolaridad que, no obstante, está progresando a un ritmo menor que el promedio latinoamericano. Aunque no hay estudios concretos que expliquen la desaceleración de la escolaridad, es factible postular que la reducción en el financiamiento educativo derivado de la crisis económica de principios de los noventa desaceleró el aumento de la escolaridad en el país. Por esto, dentro de las reformas planteadas por el Plan Decenal se ha incluido la necesidad de mejorar aún más el acceso escolar y lograr una mayor progresión educativa en el país.

En cuanto al acceso a la educación, el país muestra un aumento significativo, lo cual es consistente con el aumento de la escolaridad. El Gráfico 2 muestra que el país ha experimentado una mejoría sostenida en el acceso a la educación durante la última década⁶. Entre 1992 y 2002 la tasa bruta de matriculación para el primer ciclo—es decir, la relación entre la matrícula de los cuatro primeros grados de primaria y la población de 6 a 9 años de edad—aumentó de 91% a 138%, lo cual es un indicador claro de un aumento en la cobertura escolar⁷. Para el segundo ciclo—grados 5° al 8° y edades de 10 a 13 años—la tasa bruta de matriculación aumentó de 42% en 1992 a 90% en 2002.



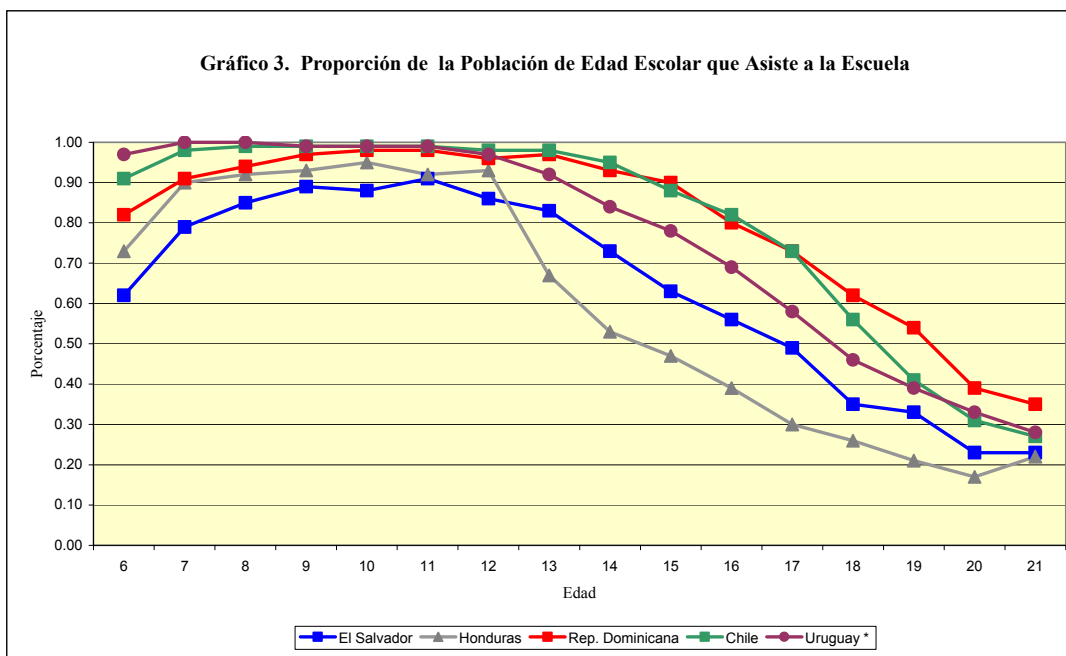
Fuente: Análisis propios en base a estadísticas de la SEE.

⁶ Para propósitos de este gráfico la tasa bruta de matriculación se calcula dividiendo la matrícula de cada grupo de edad por la población del mismo grupo etáreo. Exceptuando el último año de la serie para educación inicial, el cual muestra un descenso significativo que debe ser verificado.

⁷ La tasa bruta de escolaridad es frecuentemente mayor al 100% porque incluye a repitentes y a jóvenes de sobreedad.

Típicamente la tasa bruta de matriculación se reduce a medida que aumenta el nivel escolar, puesto que la deserción estudiantil reduce el valor del numerador de esta tasa. Es por eso que la tasa bruta de matriculación del segundo ciclo es menor que la del primer ciclo y la tasa del nivel medio es mucho menor que las dos anteriores. La evidencia mostrada en el Gráfico 1 no es una excepción. En 1992 la tasa bruta de matriculación de educación media era 23%, la cual es mucho menor que la tasa inicial de los otros dos ciclos. Aún así, la cobertura del ciclo medio también mejoró notablemente, llegando a 62% en 2002—un aumento neto de 39 puntos porcentuales en 10 años—y prácticamente triplicando la matrícula en educación media. Este crecimiento acelerado del nivel medio no puede ser explicado simplemente por el aumento en la eficiencia interna del nivel básico, lo cual sugiere que hubo un período de fuerte reingreso de desertores anteriores y de altas tasas de extra-edad.

El crecimiento de la matrícula se refleja también en los niveles de asistencia. República Dominicana tiene uno de los niveles más altos de asistencia escolar de la región latinoamericana, incluso más altos que en países de desarrollo educativo avanzado como Chile o Uruguay. El Gráfico 3 muestra la proporción de niños que reporta estar asistiendo a la escuela, por grupo de edad⁸. La asistencia escolar entre los niños mayores de 12 años es la más alta del grupo comparado en el gráfico.

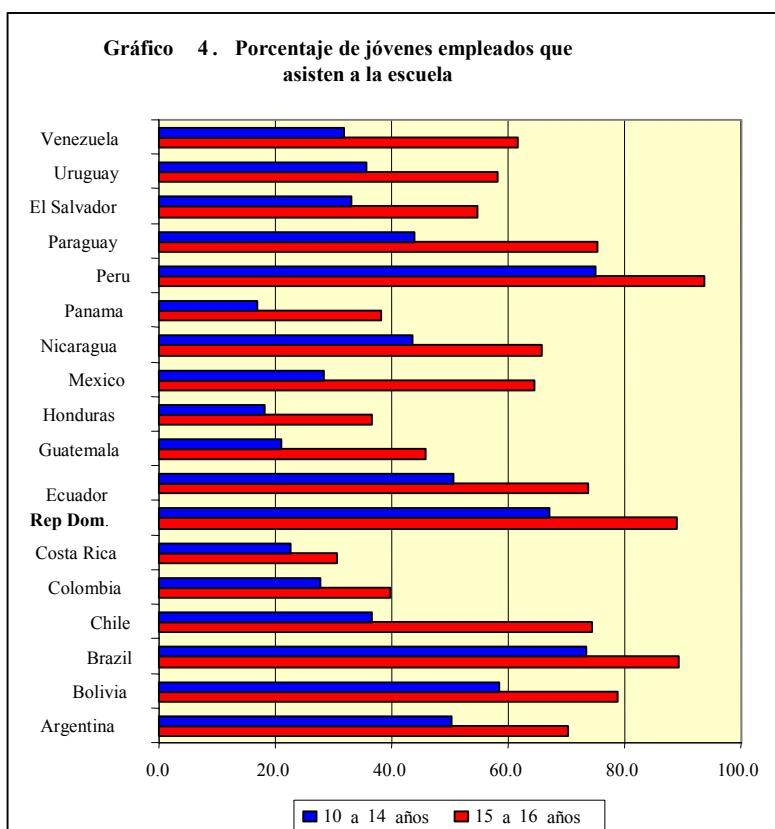


Fuente: análisis sobre la base de las encuestas de hogares, RES/BID

Los datos sobre asistencia escolar también sugieren que la flexibilidad en el acceso a la educación, especialmente las políticas que permitieron el reingreso de grupos que ya habían desertado, lo mismo que la flexibilidad en los horarios y modalidades de oferta escolar, ha tenido un impacto importante sobre la asistencia. Parte de las políticas públicas que fomentaron el reingreso de desertores previos, sobre todo al nivel medio, fue la gran proliferación de oferta de turnos (conocidos como tandas) vespertina y nocturna. Esto permitió que el costo de oportunidad de los jóvenes de asistir a la escuela se redujera, ya que el reingreso no les implicaba tener que dejar de

⁸ El gráfico se basa en las encuestas de hogares de cada país, lo cual permite comparar los niveles de asistencia entre los países y hacer comparaciones válidas con las cifras reportadas por la Secretaría de Educación.

trabajar, permitiéndoles asistir durante las horas cuando su costo de oportunidad era menor que su salario de reserva. Como resultado, la oferta ampliada de turnos alternativos incentivó una mayor asistencia y permanencia escolar, lo mismo que creó grandes problemas de hacinamiento y de ineficiencia en la utilización de los recursos educativos, como se verá más adelante. El Gráfico 4 muestra las grandes diferencias que existen dentro de los países de América Latina en cuanto a la asistencia escolar de los jóvenes que trabajan. Para el grupo de jóvenes entre 15 y 16 años República Dominicana, junto con Brasil y Perú, tiene las tasas más altas de asistencia escolar.



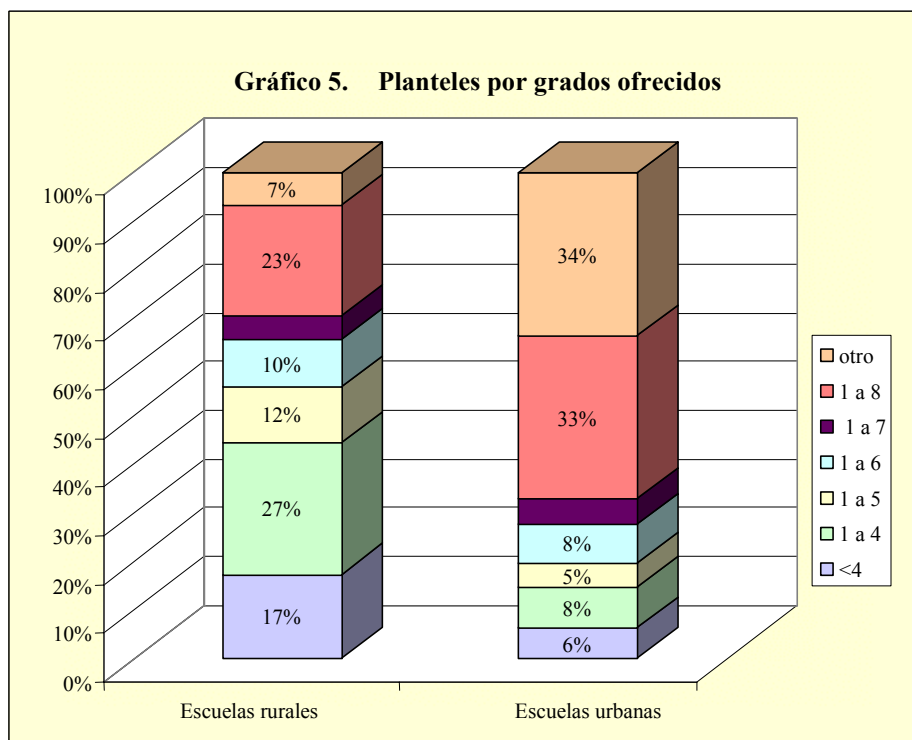
Fuente: análisis sobre la base de las encuestas de hogares, RES/BID

El mejor acceso escolar se concentra en la educación básica del sector urbano (Gráfico 5). Desafortunadamente en el sector rural el acceso no mejora a partir del segundo ciclo de la educación básica (5º grado en adelante). La reducción en el acceso rural está muy relacionada con deficiencias en la oferta educativa, ya que las escuelas rurales son en su mayoría pequeñas, más del 50% son multigrados⁹, tienen un promedio de 24 alumnos por escuela y la mayoría cuentan con sólo uno o dos maestros. El 44% de las escuelas rurales llegan solamente al 4º grado, mientras que en el sector urbano solamente el 14% de las escuelas tienen la misma limitación. El resultado neto es que en las zonas rurales la proporción de estudiantes que completan la educación básica es mucho menor que en las zonas urbanas.

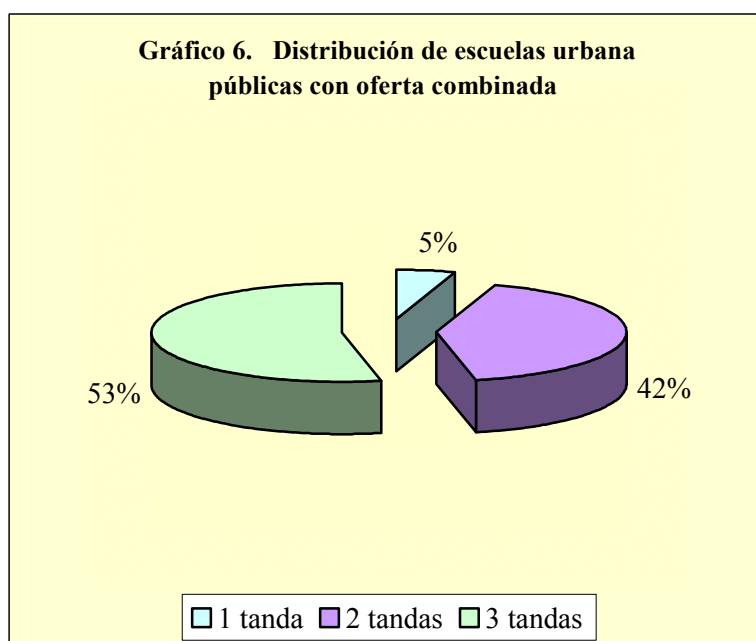
Si bien la oferta de educación básica en el sector urbano es adecuada a la demanda, la sub inversión en infraestructura en el nivel medio ha generado una distorsión importante: la sobre utilización de la infraestructura escolar del nivel básico, lo cual ha llevado a una gran expansión de las tandas nocturnas. En 1999, cerca del 60% de la matrícula de educación media se alojaba en planteles de básica y un 33% de la matrícula era atendida en tandas nocturnas. El 45% de los

⁹ Salas multigrado son aquellas donde niños de varios grados son atendidos por un mismo docente en una misma aula.

planteles de básica urbanos opera con tres tandas y un 55% adicional funciona con dos tandas con oferta mixta de niveles básico y medio (Gráfico 6). Esto ha provocado un alto grado de hacinamiento en las escuelas básicas urbanas y una sobre utilización de la infraestructura, la cual se deteriora rápidamente y genera un mal ambiente escolar.



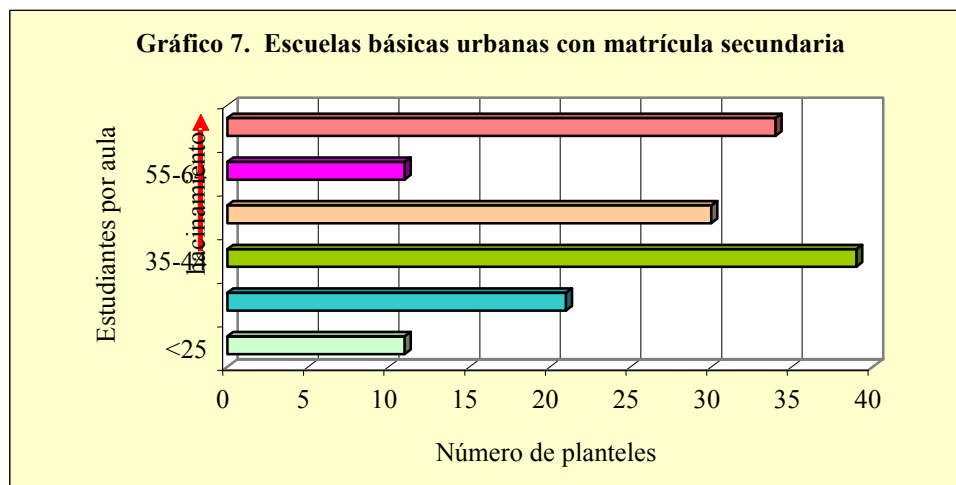
Fuente: Datos de la SEE. 1999



Fuente: Datos de la SEE. 1999

Finalmente, otra evidencia del efecto del aumento en la cobertura—sin un correspondiente aumento en la infraestructura—se muestra en el grado de hacinamiento en las aulas, especialmente

a nivel de educación media (Gráfico 7). El número de estudiantes de secundaria por aula excede el límite aceptable en más de la mitad de las escuelas. De hecho, 35 de 140 escuelas tienen una tasa de aproximadamente 70 estudiantes por aula, lo cual es claramente inaceptable.



Fuente: Datos de la SEE. 1999

Las conclusiones principales sobre la escolaridad y el acceso son bastante claras. Por el lado positivo las políticas de ampliación del acceso educativo y del reingreso de previos desertores han sido efectivas en el sector urbano, pero han dejado a la zaga al sector rural. Adicionalmente, el reingreso masivo de jóvenes a la escuela ha provocado un alto nivel de hacinamiento, el cual reduce altamente la calidad de la educación y la capacidad de gestión. Finalmente, la limitación de recursos impuesta por la baja inversión educativa indica la necesidad de aumentar la oferta del segundo ciclo de educación básica rural, lo cual requiere una micro planificación cuidadosa para lograr un aumento de dicha oferta a través de agrupaciones regionales que permitan un mayor acceso escolar.

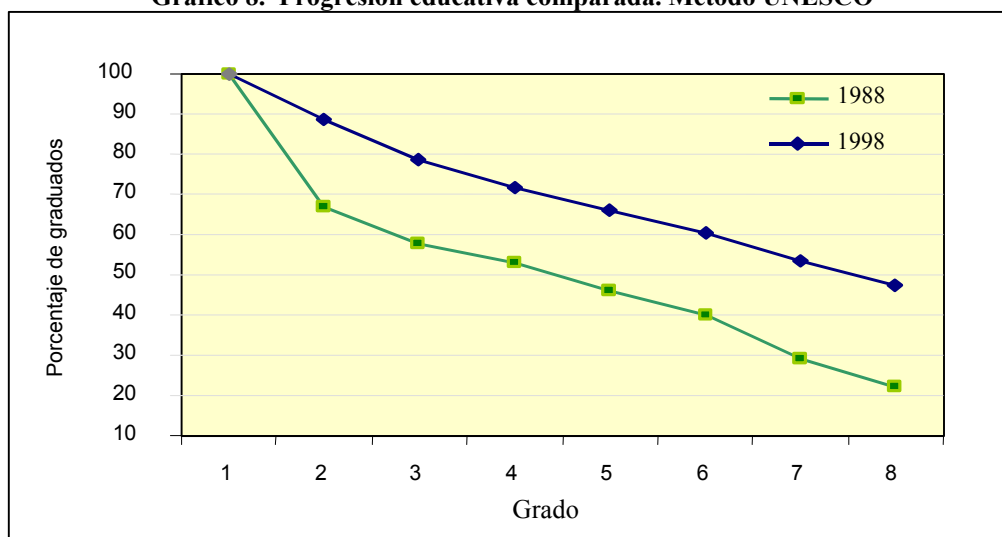
B. Eficiencia Interna del Sistema: Promoción, Repitencia y Deserción

El aumento de la escolaridad depende del acceso escolar y de una mejor progresión educativa. Esta sección analiza el impacto del reingreso masivo a la escuela sobre la progresión educativa. La única medida comparable de evolución de la progresión educativa en el país se obtiene analizando los datos del final de la década, comparándolos con los cálculos hechos en el Plan Decenal. El análisis de flujos educativos del Plan Decenal utilizó la metodología de UNESCO, y para establecer una comparación adecuada es necesario utilizar la misma metodología. El resto de los análisis de esta sección se basan en la metodología de Klein (1995). Dicha metodología corrige los errores de subestimación de las tasas de repitencia resultantes del uso del método de cálculo de la UNESCO.

La línea de base del Plan Decenal muestra que al principio de la década el sistema tenía una eficiencia interna abismal, donde sólo el 22 % de la cohorte de alumnos que ingresaban al primer grado lograban graduarse de octavo grado. La mejora en los últimos 10 años se evidencia en el aumento logrado en la eficiencia interna, donde el número de egresados del octavo grado habría aumentado en 23 puntos porcentuales. La tasa de graduación final de una cohorte proyectada con datos del año escolar 1998-1999, fue de aproximadamente del 53%¹⁰.

¹⁰ El modelo de flujos educativos de Klein arrojan una tasa de graduación mayor, alrededor del 53% de la cohorte, que el estimado con el modelo UNESCO. Sin embargo, para comparar las mejoras en el tiempo se homologan los métodos utilizados.

Gráfico 8. Progresión educativa comparada. Método UNESCO



Fuente: Análisis propios en base a estadísticas de la SEE.

¿Cómo se compara la República Dominicana con el resto de los países de la región?. Utilizando la metodología de Klein para calcular las probabilidades de completar cada uno de los grados de básica muestra que, dentro de un amplio grupo de países de la región, República Dominicana aún se sitúa entre los países de menor eficiencia interna, superando sólo a Ecuador y Guatemala. Sin embargo, esta cifra refleja el hecho positivo que República Dominicana logró recuperarse de la crisis del comienzo de la década y alcanzó este nivel de eficiencia interna en solo ocho años¹¹.

Cuadro II.2
Porcentaje de Estudiantes que Aprueban la Educación Básica

País	Año Lectivo	Grados Escolares								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Argentina	1998-1999	99	97	95	93	90	87	80	70	
Brasil	1998-1999	98	95	89	83	75	69	64	59	54
Chile	1997-98/1998-99	96	94	93	91	89	85	81	75	68
Colombia	1998-1999	95	87	84	81	75	66	60	56	51
Ecuador	1998-1999	94	89	86	83	81	55	48	45	42
Guatemala	1999-2000	95	84	77	69	64	63	35	25	19
México	1998-99/1999-00	99	96	95	92	90	75	59	56	
Panamá	1998-1999	99	95	93	90	88	83	76	73	70
Perú	1998-1999	99	95	92	89	86	79	67	62	57
República Dominicana	1997-98/1998-99	95	86	79	74	69	62	56	53	49
Uruguay	1998-1999	96	96	95	94	93	85	72	65	53

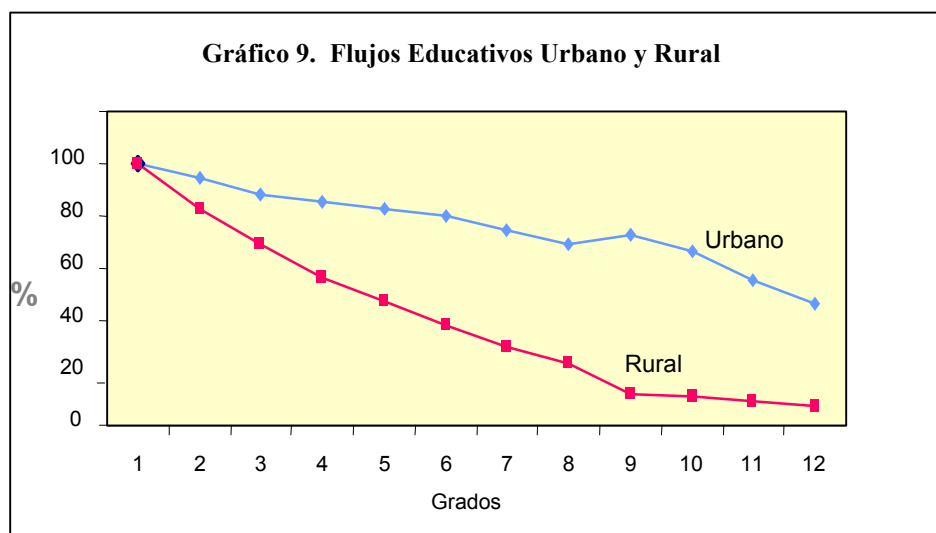
Fuente: Cabrol, M. 2002 "Los Desafíos de la Educación Secundaria, ¿Qué nos dice el análisis de flujos?. BID

Para poder mejorar la eficiencia interna es necesario analizar los factores principales que estarían incidiendo sobre la tasa de graduación en el país. Estos factores son de especial importancia ya que permiten establecer prioridades de inversión y focalizar esfuerzos en donde los logros generalizados hasta ahora no han dado fruto.

Ruralidad. Uno de los límites a la mejora de la eficiencia interna en República Dominicana es la falta de progresión de los niños en las escuelas rurales, donde la oferta rural es menor a lo requerido por la demanda, especialmente para el segundo ciclo de educación básica (5° a 8°

¹¹ Cabrol, M. 2002 "Los Desafíos de la Educación Secundaria, ¿Qué nos dice el análisis de flujos?. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Programas Sociales 2, Washington D.C.

grados). En parte, la baja progresión se debe a que menos del 60% de los niños de 6 y 7 años ingresan al primer grado a tiempo. Esto implica un problema grave de acceso, ya que casi la mitad de los niños que viven en el sector rural ingresan muy tarde al sistema educativo o no ingresan del todo. El ingreso tardío al primer grado tiene consecuencias directas para las probabilidades de éxito y progresión futuras. Esto está reflejado en el Gráfico 9, donde se muestra que la progresión rural es muy baja, con pérdidas constantes y sostenidas, de alrededor de 15% de deserción anual en cada grado escolar.



Fuente: Análisis propios en base a estadísticas de la SEE

La gran diferencia entre los flujos urbanos y rurales indica la existencia de graves problemas estructurales en el sector rural, donde la deserción escolar es alta, aún bajo el régimen de promoción automática hasta el tercer grado (Cuadro II.3). En los primeros tres grados en las escuelas rurales la repitencia es relativamente baja debido a la promoción automática. Aún así, la deserción en primer grado es mayor al 16%, en el segundo grado es mayor al 13% y en los dos grados subsiguientes es mayor al 12%. Bajo estas condiciones la progresión educativa tiene que ser baja.

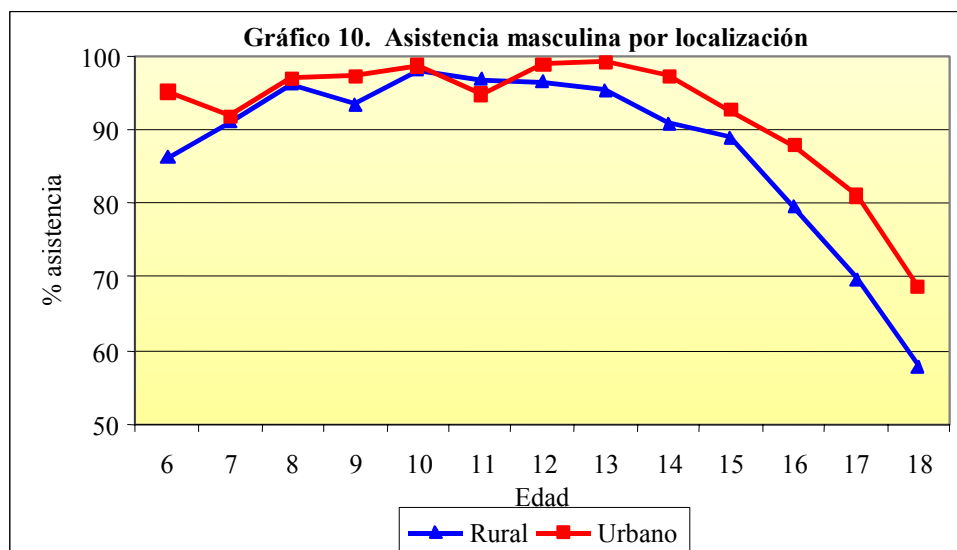
Cuadro II.3
Tasas de eficiencia interna del sector rural

Tasas	Grados			
	1	2	3	4
Repitencia	5,6%	4,4%	12,1%	7,5%
Promoción	78,4%	82,3%	75,6%	80,3%
Deserción	16,0%	13,3%	12,2%	12,2%

Fuente: Análisis propios en base a estadísticas de la SEE.

Sólo el 60% los estudiantes que se matriculan en el sector rural se gradúan del cuarto grado, en comparación con casi el 80% en el sector urbano. Las diferencias son aún mayores en el segundo ciclo, donde un graduado de cuarto grado rural tiene una probabilidad significativamente menor de graduarse del octavo grado que un graduado de cuarto grado urbano. Esta diferencia en la tasa de graduación se relaciona a factores de género, ya que la tasa de asistencia de los hombres rurales, es

casi 10 puntos porcentuales más baja que la de los hombres urbanos a partir de los 15 años¹² (Gráfico 10).



Fuente: Servicio de Información Social, Dpto. de Investigación, BID, utilizando la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, 2000

Esta reducción paulatina en la población escolar rural denota la existencia de factores económicos y pedagógicos estructurales—factores como la falta de escuelas que ofrezcan más allá del cuarto grado, el alto costo de oportunidad entre los estudiantes rurales y la baja calidad de la educación—que deben ser abordados inmediatamente para poder mejorar el desempeño del sistema en el sector rural.

La oferta de educación básica rural presenta dos particularidades que contribuyen a estos resultados y que no fueron tomadas en cuenta en los modelos pedagógicos, de reforma curricular y de inversión global del PDE. Primero, más del 50% de las escuelas rurales son multigrados, es decir un maestro atiende a varias secciones en una misma tanda; y segundo, solamente el 30% de las escuelas rurales ofrecen los dos ciclos básicos completos. En particular, la modalidad multigrado no cuenta con materiales educativos específicos para los alumnos y docentes, ni el acompañamiento adecuado para los docentes y no incorpora metodologías activas, procedimientos flexibles de evaluación y promoción. Además de los factores de repitencia y deserción rural, la reducción de matrícula del segundo ciclo de básica del sector rural se debe en gran parte a la falta de escuelas que ofrezcan este nivel y a la falta de planificación que canalice a los graduados de cuarto grado de las escuelas pequeñas a escuelas más grandes en la zona que ofrezcan el segundo ciclo de educación básica.

Pobreza. El nivel de ingreso también está asociado con diferencias significativas en la asistencia escolar (Cuadro II.4) al comienzo del primer ciclo, entre los estudiantes de 6 a 8 años de edad. Esto confirma la aseveración anterior de que en el sector rural la entrada tardía es un problema grave. Aunque la diferencia entre los pobres y los no pobres se reduce en años posteriores, siempre existe una diferencia de 3 a 5 puntos porcentuales en las tasas de asistencia entre los quintiles pobres y los quintiles no pobres.

¹² De acuerdo a las estadísticas existentes, a nivel nacional no hay diferencias en las tasas de asistencia entre mujeres y hombres. Las marcadas diferencias entre las tasas de los hombres rurales y los urbanos observadas en el Gráfico 10 sugieren que también hay grandes diferencias entre las mujeres urbanas y rurales. De lo contrario, la tasa de asistencia a nivel nacional para hombres y mujeres sería desigual.

Cuadro II.4
Porcentaje de asistencia escolar por quintil de ingreso, 2000

Edad	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
6	85,86	83,45	92,69	100,00	98,85
7	90,32	93,00	93,58	98,69	97,87
8	95,85	94,32	93,48	100,00	100,00
9	96,53	97,31	94,23	99,15	100,00
10	98,97	95,65	100,00	100,00	100,00
11	94,04	97,90	98,04	100,00	98,05
12	99,26	96,78	98,35	98,11	98,70
13	95,81	98,36	98,85	100,00	100,00
14	93,43	94,62	93,00	96,84	97,62
15	90,99	92,03	92,21	86,98	92,00
16	88,46	77,33	81,28	83,91	92,52
17	79,86	75,59	75,20	80,36	76,27
18	58,93	61,31	60,27	70,49	74,60

Fuente: Servicio de Información Social, Dpto. de Investigación, BID, utilizando la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, 2000.

Las estadísticas educativas permiten diferenciar no sólo las escuelas rurales de las urbanas, sino también a aquellas que atienden a las comunidades más pobres dentro de los centros urbanos. Esto nos deja analizar la eficiencia interna de los centros escolares en estas comunidades en mayor desventaja de logro educativo. Cerca del 20% de la matrícula total del nivel básico se encuentra atendida en estas escuelas. Es interesante destacar que la probabilidad de abandono del sistema en estas escuelas es similar al sector rural, con tasas de deserción sobre el 11%. Es decir, la probabilidad de fracaso escolar en el primer, e inclusive, en el segundo ciclo de básica son casi tan altas como en el sector rural.

Cuadro II.5
Indicadores de Eficiencia Interna del Nivel Básico

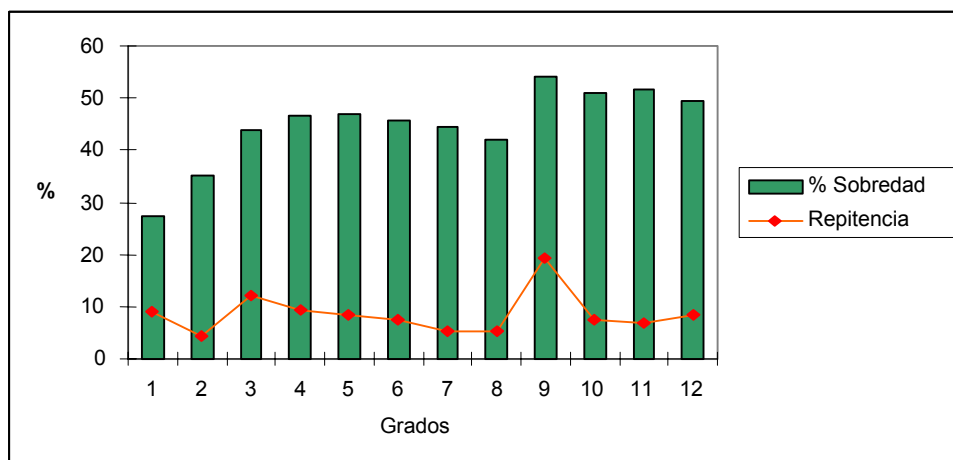
	<i>1er. Ciclo</i>			<i>2do. Ciclo</i>		
	Urbana	Marginal	Rural	Urbana	Marginal	Rural
Distribución matrícula (%)	40,1	18,6	41,4	50,1	18,1	31,9
Repitencia anual	5,3	5,2	12,5	4,4	6,5	10,3
Deserción anual	8,8	11,7	12,4	10,5	14,1	14,1
Sobreedad (%)	36	39	44	46	48	59
Tasa de graduación (%)	80		60	65		45

Fuente: Análisis propios sobre la base de estadísticas de la SEE.

Sobreedad. El sistema educativo dominicano exhibe las consecuencias de una rápida ampliación del acceso, que conlleva a un abultamiento de la matrícula con edad no apropiada para el grado al que asisten, o sobreedad. El Gráfico 11 muestra una correlación positiva entre las tasas de repitencia y la de acumulación de sobreedad en la educación básica. Nótese que del primer al tercer grado la repitencia y sobreedad aumentan, la tendencia disminuye hasta el final del ciclo básico en octavo grado y vuelve a aumentar. El porcentaje de matrícula con sobreedad en el primer grado de media marca un fuerte reingreso al sistema educativo, pero también un alto fracaso exhibido por la tasa de repitencia. Desglosando estas estadísticas entre el sector urbano y rural encontramos que el 44% de los niños de primer ciclo rural tienen tres o más años que la edad apropiada. Esto incide negativamente sobre las probabilidades de éxito escolar y sobre el entorno escolar de sus pares. En

el segundo ciclo rural casi el 60% de los estudiantes no tienen la edad apropiada. El índice más bajo de sobreedad se da en el primer ciclo urbano, con 36%, el cual todavía es inaceptable.

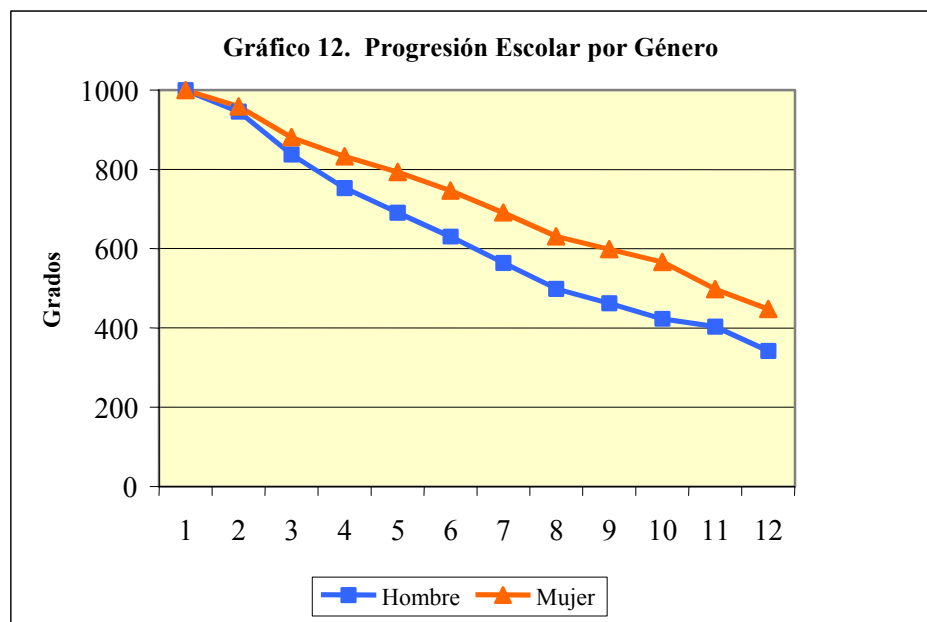
Gráfico 11. Tasas de Repitencia y % de la matrícula con sobreedad. 1997-98



Fuente: Análisis propios en base a estadísticas de la SEE

Es claro que el bajo desempeño de las escuelas rurales y urbano marginales se debe a: (i) condiciones precarias en el plantel, tanto en insumos como en calidad del servicio; (ii) una baja capacitación docente que responda a las necesidades específicas de sus estudiantes; (iii) una falta de actividades remediales y de refuerzo en los aprendizajes de los alumnos; y (iv) la carencia de una estrategia educativa efectiva para atender a los estudiantes con sobreedad. Como resultado de estas deficiencias se produce baja estimulación en el desarrollo cognitivo y afectivo de los estudiantes, y como consecuencia, un aumento de su riesgo educativo. Si a la deficiencia escolar se agrega el riesgo social, no es sorprendente encontrar una baja progresión educativa en la zona rural y urbana marginal.

En cuanto a la progresión por género, las mujeres demuestran un mejor desempeño que los hombres para todos los años escolares. En general, las mujeres tienen mayores tasas de promoción que los hombres en todos los grados a partir del segundo grado. Esta diferencia se debe principalmente a que los hombres tienen una mayor tasa de deserción, especialmente al final del segundo ciclo (Gráfico 12).



Fuente: Análisis propio en base a estadísticas de la SEE

Resumiendo, la República Dominicana ha mejorado el acceso escolar y logrado recuperar una gran parte del retraso sufrido al comienzo de la década. Como resultado el país ha hecho avances significativos en la reincorporación y retención de alumnos que habían desertado previamente, logrando así aumentar la tasa de graduación del nivel básico. Sin embargo, estos avances han sido proporcionalmente mayores en las zonas urbanas, dejando atrás a las áreas rurales. En el sector rural la deserción en el primer ciclo sigue alta y la cantidad y calidad de la oferta educativa sigue deficiente, mientras que en el sector urbano la alta asistencia escolar necesita ser correspondida con un incremento en la capacidad física para absorberla.

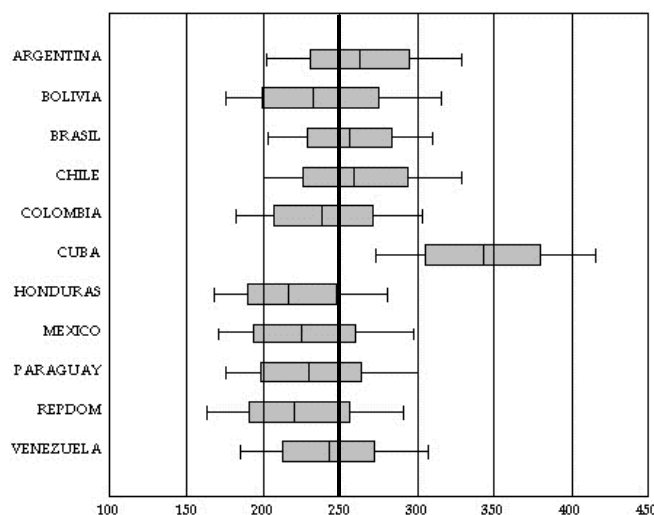
C. Desempeño Académico y Niveles de Aprendizaje

Un indicador clave del sistema educativo es el nivel de aprendizaje o desempeño académico de los alumnos. Desafortunadamente, la evolución del Sistema de Pruebas Nacionales ha llevado al desmantelamiento de las pruebas del primer ciclo del nivel básico. Por ello, esta sección analiza los resultados del Primer Estudio Internacional Comparativo realizado por la OREALC¹³, y lo complementa con información específica al país. Además, el estudio de OREALC permite revisar la posición relativa de la República Dominicana en la región y los posibles factores asociados a los resultados. Dado que República Dominicana ya no aplica Pruebas Nacionales en el 4º grado—lo que impide un mejor análisis del primer ciclo de básica—es necesario acudir al estudio de OREALC para poder relacionar el logro académico de los estudiantes del primer ciclo con las estadísticas sobre repitencia y deserción de este nivel. El estudio de OREALC indica que el rendimiento académico en tercer y cuarto grado de primaria en los países de la región no varía mucho de país a país, con la excepción de Cuba¹⁴. Asimismo, el estudio de OREALC sugiere la configuración de tres grupos: el primero conformado por Cuba; el segundo por países cuya mediana supera la mediana regional, y el tercero por países cuya mediana es inferior a la mediana regional (Gráficos 13 y 14).

¹³ UNESCO/OREALC 1998. “Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado”. Santiago, Chile.

¹⁴ Cuba es siempre la gran excepción, con un nivel de rendimiento muy por encima del resto de América Latina.

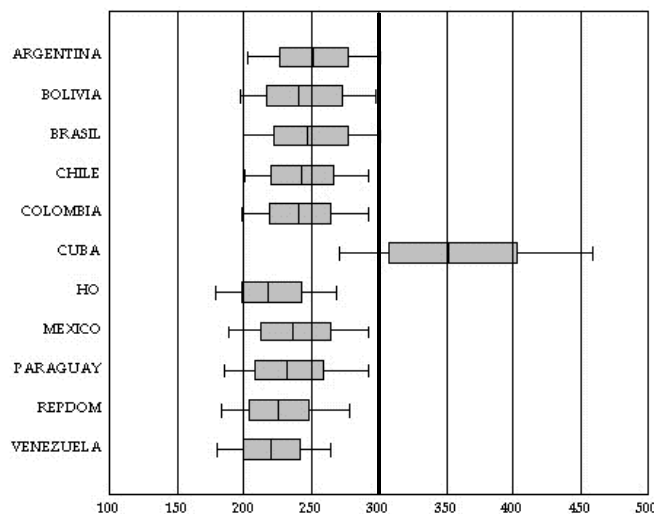
Gráfico 13. Rendimiento en Lenguaje, 3er. Grado de Básica



Fuente: Orealc 1998

La República Dominicana se ubica en el tercer grupo, con un nivel de logro académico abajo de la mediana regional. En general, las medianas del rendimiento en lenguaje y matemáticas de República Dominicana están por abajo de los otros países, con la excepción de Honduras¹⁵. Los puntajes de lenguaje para el tercer grado muestran una mayor dispersión que los de matemática, pero en un grado similar al de los otros países participantes en el estudio.

Gráfico 14. Rendimiento en Matemáticas, 3er. Grado de Básica

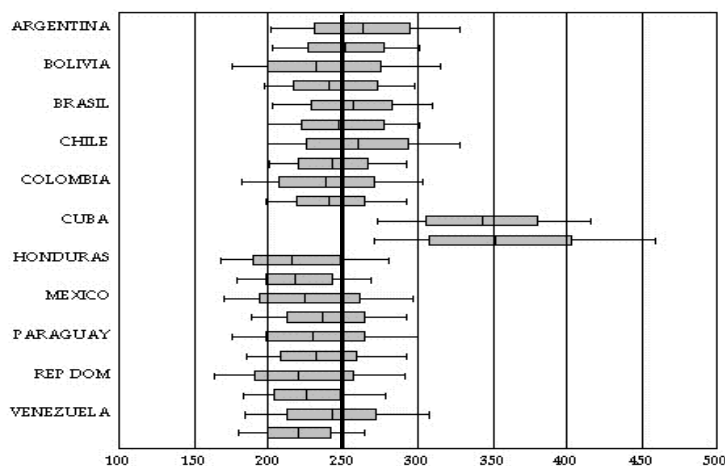


Fuente: Orealc, 1998

Los resultados del estudio de OREALC también se pueden utilizar para analizar si hay aumentos significativos en el nivel de los aprendizajes entre el 3° y 4° grados. El Gráfico 15 indica que los países participantes en el estudio muestran diferencias muy grandes entre el 3° y 4° grados, con la mediana de 4° grado superior a la de 3°. En países con baja tasa de repitencia y deserción como Chile, la mediana de lenguaje en el 4° grado es 27 puntos mayor que en el tercer grado.

¹⁵ Cabe aclarar que no todos los países participan en la medición de logros académicos. Por lo tanto, la posición de República Dominicana es relativa a los países participantes.

Gráfico 15. Rendimiento en Lenguaje, 4to. Grado de Básica

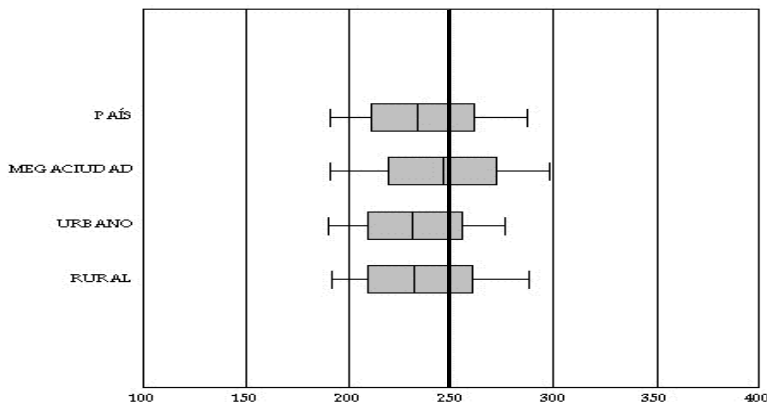


Fuente: Orealc, 1998

Cuba, que tiene el mayor nivel de rendimiento, muestra una pequeña diferencia entre ambos grados, mientras que República Dominicana muestra un aumento de 12 puntos entre grados.

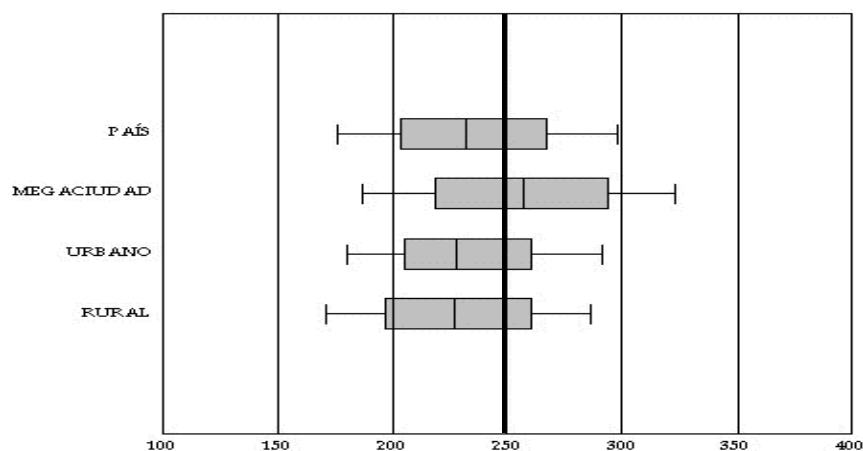
Analizando los resultados a nivel de localización de los estudiantes, el estudio de OREALC indica que el sector rural dominicano exhibe un nivel de logros académicos similares al sector urbano, aunque menor que el nivel de los estudiantes de Santo Domingo. Estos resultados no son sorprendentes dado los datos de eficiencia interna del sector rural y urbano (Gráficos 16 y 17). El fracaso escolar en el sector urbano se caracteriza por una alta cantidad de alumnos que repiten, desertan y reingresan al sistema con más edad de la apropiada para el grado, lo cual genera un stock de alumnos con un bajo rendimiento académico. En el sector rural el fracaso se da a través de una deserción temprana y permanente del sistema y por lo tanto los alumnos que permanecen en el sistema son aquellos con mejores rendimientos académicos que, por no competir con los que desertaron, suben el promedio rural al mismo nivel que en el sector urbano.

Gráfico 16. Rendimiento en Matemáticas, 4to. Grado de Básica, por Localización



Fuente: Orealc, 1998

Gráfico 17. Rendimiento en Lenguaje, 4to. Grado de Básica por Zonas.



Fuente: Orealc, 1998

Los resultados anteriores indican que dentro del país hay desigualdades relativas, donde los estudiantes de Santo Domingo parecen recibir una mejor oferta educativa que en el resto del país.

El Sistema de Pruebas Nacionales y la Medición de los Aprendizajes

Hasta 1973 existió en República Dominicana un equivalente al actual Sistema de Pruebas Nacionales, caracterizado también por ser un sistema de promoción. Los estudiantes de 6º de básica y 8º de media debían presentar exámenes en todas las asignaturas del currículo como requisito para ser promovidos a los grados siguientes. Estas pruebas eran utilizadas por la Secretaría de Educación para ejercer cierto control sobre el desarrollo de los planes de estudio, tanto en los centros oficiales como privados. A partir de 1973 las pruebas fueron suprimidas y la promoción en todos los grados vino a depender de la evaluación realizada en el aula por parte de los maestros.

Durante el período 1974–1992 la falta de un sistema de pruebas fue suplida por algunos estudios puntuales cuyo propósito primordial era evaluar el logro de objetivos de los planes y programas oficiales de estudios, en diferentes grados, niveles y asignaturas. Estos estudios eran muestrales y pretendían medir la incidencia de ciertos factores sobre el rendimiento escolar.

Con la institucionalización del Plan Decenal de Educación se restituyó el Sistema de Pruebas Nacionales. Durante los primeros años del actual sistema de Pruebas Nacionales (1992-1995), uno de los temas centrales de discusión fue el tipo de evaluación que debía caracterizar al sistema: si debía ser un instrumento de diagnóstico o de promoción. Producto de esta discusión fue la institucionalización de un sistema mixto, tal como se muestra en el Cuadro II.6. El inicio de la segunda fase del Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (préstamo BID 879-OC) coincidió con la implantación del nuevo currículo, lo cual implicó cambios relacionados con las pruebas nacionales, incluyendo: (i) reformas al contenido de las pruebas para que reflejaran y evaluaran los nuevos contenidos curriculares; (ii) reformas a los libros de texto; y (iii) cambios en los métodos de enseñanza/aprendizaje. A partir de 1995 se eliminó la prueba para los estudiantes de 4º grado de básica, los cuales representaban un 49% del total de estudiantes, significando una reducción del número de estudiantes examinados y por ende de la cobertura del sistema de Pruebas Nacionales. Además significó que el sistema de medición de la calidad perdió su capacidad de monitorear el avance o fracaso de los alumnos en los primeros grados, lo cual era vital para poder identificar las deficiencias del primer ciclo de educación básica.

Cuadro II.6
Grados evaluados y tipo de evaluación, 1991 – 1995

Año	Nivel/subsistema	Grado/ciclo	Áreas	Criterio
1991-1992	Básica	8vo.	Lengua	Promoción
	Adultos	5to. Ciclo	Matemáticas C. Sociales C. Naturales	
1992-1993	Básica	4to. y 8vo.	Lengua	Promoción
	Adultos	3er. y 5to. ciclo	Matemática	
1993-1994	Básica	4to, 6to. y 8vo.	C. Sociales*	Diagnóstica*
	Adultos	3er. y 5to. Ciclo	C. Naturales*	
1994-1995	Básica	4to. y 8°	Lengua Española Matemática	Promoción
	Media	4to.	C. Sociales C. Naturales	

Fuente: Meza, 2000

El Cuadro II.7 muestra los criterios que rigen los tipos de pruebas aplicadas actualmente en la República Dominicana; las áreas y grados objetos de evaluación; y la programación anual de actividades de Pruebas Nacionales. Los criterios actuales de evaluación de las pruebas se orientan a la promoción de los estudiantes, dejando de lado los criterios de diagnóstico.

Cuadro II.7
Pruebas Nacionales por área y ciclo

Año	Nivel/Subsistema	Grado/ciclo	Áreas	Criterio
1996-1997	Básica	8°, se excluye 4°	Lengua Española	Promoción
1997-1998	Adultos	3° y 5° Ciclos	Matemática	
1998-1999	Media	4°	C. Sociales C. Naturales	

Fuente: Meza, 2000

Adicionalmente, el sistema de pruebas actual reduce la importancia de los resultados en la determinación de la nota final que decide la promoción o aplazamiento de los estudiantes. Mientras que en un principio la nota en Pruebas Nacionales representaba el 50% de la nota final en la actualidad este porcentaje se ha reducido al 30%. Actualmente hay una gran diferencia entre los resultados de la evaluación en el aula y la realizada por las Pruebas Nacionales. Las puntuaciones de las evaluaciones hechas por los maestros superan a los resultados de las Pruebas Nacionales en 17 puntos. La baja importancia que se le da a las Pruebas Nacionales en la determinación de la nota final y la sobre valoración que parece practicarse en el centro educativo ponen en duda la utilidad de las Pruebas Nacionales como indicador de promoción, ya que la reducción de su importancia relativa puede inducir a los estudiantes a subestimarlas. Esta sub estimación es nociva para el sistema, pues elimina un instrumento valioso de diagnóstico que podría ser de gran utilidad para el sector educativo.

D. El Mercado Laboral Dominicano y la Experiencia Externa del Sistema Educativo

El bajo nivel de los aprendizajes y la baja eficiencia del sistema tiene consecuencias negativas sobre las oportunidades laborales de los graduados. El éxito de la transición escuela-trabajo depende de la calidad de los aprendizajes y de las características particulares del mercado laboral dominicano. Esta sección analiza el mercado laboral y las tasas de retorno privadas a la educación.

El mercado laboral dominicano tiene una de las tasas de participación laboral más bajas de la región y tasas de empleo similares al promedio regional y períodos de desempleo de baja duración. En 2000, solamente el 50 % de la población entre 18 y 25 años estaba trabajando o buscando trabajo. Entre los hombres de 18 a 25 años la tasa de participación laboral era de 67% y entre las

mujeres 18-25 era del 34%; prácticamente la mitad. Por supuesto, este patrón refleja el efecto de creación familiar, ya que las mujeres en este grupo etáreo posiblemente tengan hijos pequeños. La tasa de desempleo formal en 2000 era del 9,23 % para la población entre 18 y 25 años de edad (Cuadro II.8).

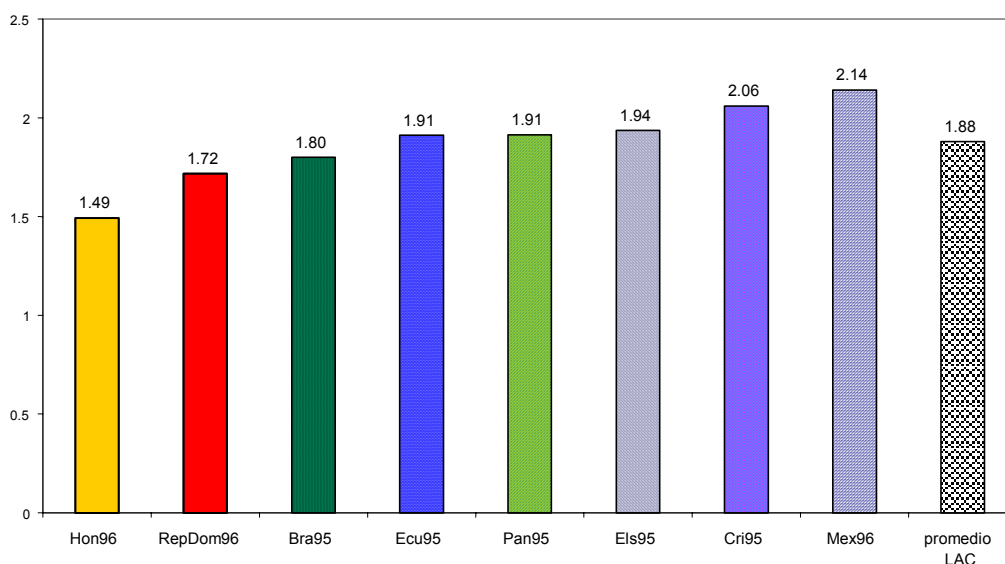
Cuadro II.8
Tasas de desempleo por tipo, 2000

	Población Económicamente Activa	Población 18 - 25	Hombres 18-25	Mujeres 18-25
No trabaja y ha buscado por 1 semana.	4,64	9,23	6,94	13,27
No trabaja y ha estado buscando por más de 4 semanas.	6,76	12,11	9,13	17,9

Fuente: Servicio de Información Social, Dpto. de Investigación, BID, utilizando la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, 2000.

El desempleo juvenil es más alto que el desempleo total; sin embargo, esta diferencia es menor en República Dominicana que en el resto de la región. La tasa de desempleo juvenil sobre desempleo total en la República Dominicana es de 1,7 mientras que la región denota una tasa de 1,9 (Gráfico 18). Esto parece indicar que el desempleo juvenil no es un problema significativo en el mercado laboral dominicano y que las tasas más altas se deben a los problemas comunes de inserción juvenil derivados de la falta de experiencia laboral y en técnicas de búsqueda.

Gráfico 18: Desempleo juvenil/desempleo total en LAC



Fuente: RES/BID basándose en datos de Encuestas de Hogares

El desempleo se concentra en poblaciones específicas. Aún cuando la tasa de desempleo juvenil es relativamente moderada, el número absoluto de jóvenes desocupados es grande debido a la estructura demográfica del país: la mitad de los desempleados tienen menos de 25 años. Además, la tasa de desempleo femenina es más que el doble que la masculina, y el desempleo entre la población joven femenina es aún más alto, alcanzando tasas de 20 por ciento. Como resultado, aún cuando las mujeres jóvenes tienen una tasa de participación muy baja, conforman una cuarta parte de todos los desocupados.

Por el lado de la oferta, un desarrollo insuficiente de capital humano y una muy baja productividad contrastan con salarios de reserva artificialmente inflados por un alto nivel de remesas como fuente de ingresos. Se estima que en 2003 las remesas sumaron US\$2.217 millones, representando el 10,4% del PIB de ese año¹⁶. Estas transferencias son una importante fuente de ingresos para los hogares. Las remesas componen en promedio un 40 por ciento del ingreso total de los hogares que las reciben. El efecto neto de éste flujo de remesas es de aumentar el salario de reserva y de inducir a una alta fluctuación en la entrada y salida del mercado laboral.

El análisis econométrico del mercado laboral muestra una correlación negativa entre la participación laboral y el recibo de remesas en el hogar (Cuadro II.9). Cada punto porcentual adicional de remesas (medida como una proporción del ingreso total del hogar) está asociado con una disminución de participación de 0,44 puntos porcentuales. Para el hogar promedio, con una tasa de participación de 58%, la participación disminuiría a 54% si las remesas contribuyen un 10% al ingreso total. Considerando que en los hogares receptores de remesas éstas constituyen en promedio casi el 40% del ingreso total del hogar, los hogares que reciben remesas registran una tasa de participación casi 18 puntos porcentuales por debajo del promedio¹⁷.

Cuadro II.9
Relación entre las remesas y la condición laboral.

	Tasa de participación		Tasa de desempleo		Desalentados como % de la PET	
	Total	40% más pobre	Total	40% más pobre	Total	40% más pobre
Tasa promedio	56	48	7	11	5	8
Remesas como % del ingreso total del hogar						
0	58	49	7	11	5	8
>0 a <5	67	58*	5	6*	2	6*
5 a <10	63	60	4	4*	5	6
10 a <25	59	54	7	8	5	6
25 a < 50	50	39	6	7	4	7
50 a <75	41	30	14	27	11	21
75 a 100	12	13	49	74*	12	13

Nota: PET es entre 15 y 64 años. * contiene insuficiente observaciones para ser representativa.

Fuente: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (2/96).

La tasa de retorno privado a la educación es una estadística que resume la productividad del capital humano en la economía del país. Dado los niveles relativamente bajos de eficiencia interna y de la calidad del sistema educativo, la productividad del capital humano o la eficiencia externa del sector educativo debiera ser baja. Esto es confirmado por los datos de 2000, los cuales indican que el retorno a la educación primaria y a la secundaria está entre 7% y 8%, mientras que el retorno a la educación universitaria—aún si es incompleta—es mayor al 10% (Cuadro II.10).

Las tasas de retorno de los hombres es siempre un poco mayor que el de las mujeres a nivel de educación básica y media, pero son casi iguales a nivel universitario. Este patrón es muy similar al de la región. Finalmente, los resultados indican que los años de experiencia son un débil sustituto de la educación formal. Este punto es corroborado por el alto nivel de asistencia escolar discutido con anterioridad.

¹⁶ Fuente: Comunicado de prensa del Fondo Multilateral de Inversiones del BID, mayo 2004.

¹⁷ Gregory 1998 argumenta que el mercado laboral es muy eficiente dada la corta duración del desempleo y el hecho que los trabajadores del sector informal reciben ingresos similares a los del sector formal con los mismos niveles de educación. También observa que el número de empleados domésticos parece estar disminuyendo y que sus sueldos están subiendo. Por otra parte, no hay concentración de ingresos alrededor de los salarios mínimos en el sector formal, sugiriendo que éstos no son restrictivos al equilibrio del mercado.

Cuadro II.10
Retorno privado a la educación, 1991-2000 (%)

Año	1991	1997	2000	1991	1997	2000	1991	1997	2000
	Todos	Todos	Todos	Hombres	Hombres	Hombres	Mujeres	Mujeres	Mujeres
Primer ciclo Básica	5.6	5.6	7.9	5.2	5.6	7.8	7.0	6.0	8.1
Segundo ciclo Básica	3.6	7.0	7.0	3.7	7.7	7.7	3.0	5.0	5.2
Primer ciclo Media	19.0	3.5	7.1	20.4	3.5	7.1	17.5	4.6	6.9
Segundo ciclo Media	2.0	12.1	7.3	1.0	9.1	7.9	0.0	16.1	6.2
Dos años Universidad	13.9	10.4	7.6	8.3	11.5	7.6	19.7	7.9	7.1
Universidad completa	20.3	17.2	10.6	25.2	16.5	10.7	18.0	18.9	10.2
Experiencia	4.1	3.3	3.8	4.7	3.6	4.1	2.9	2.6	2.9

Fuente: Estimaciones del Servicio de Información Social en base a las ecuaciones de Sapelli, 1999.

Las tasas de retorno a la educación en 2000 muestran una tendencia estabilizante, a diferencia de las amplias oscilaciones observadas entre los distintos niveles educativos en 1991 y en menor grado en 1997. Los datos del 2000 indican que la tasa de retorno a la educación sube a medida que aumenta el nivel educativo de la persona. También, las tasas de retorno son más bajas para los primeros 10 años de educación, lo cual sugiere que las señales del mercado incitan a los estudiantes a buscar un título universitario. Estos resultados son similares a los de otros países.

En el caso de la República Dominicana las tasas de retorno privadas a la educación han seguido una tendencia ascendente, especialmente para aquellos que logran completar los ciclos educativos, tanto del nivel medio como el básico. No así, para la educación universitaria, para la cual las tasas de retorno han seguido una tendencia opuesta, reduciéndose del 20% al comienzo de la década al 11% al final de la misma. Esto podría indicar que la productividad de los trabajadores con educación básica y media ha venido en aumento en el país, mientras que la productividad de los profesionales universitarios ha exhibido un descenso.

E. Conclusiones

Los indicadores de desempeño del sistema educativo dominicano colocan al país en condiciones similares al resto de la región, lo cual también quiere decir que necesita mejorarse sustancialmente. En general, los indicadores muestran lo siguiente:

- Una tendencia ascendente en la matrícula, especialmente a nivel de educación media, lo cual augura bien para el desarrollo del capital humano del país.
- Un mayor porcentaje de escolarización que en el resto de la región. El número de niños y niñas de edad escolar que asiste a la escuela es mejor que el promedio regional.
- Un grado de inequidad alto entre el sector urbano y rural, donde el sector rural muestra una gran proporción de escuelas que no pasan del 4º grado, y una baja proporción de escuelas de educación media.
- Una diferencia notable en las tasas de repetición y deserción entre las zonas urbanas y las rurales.
- Un rendimiento académico bajo, pero consistente con los rendimientos de otros países de la región.

- Un creciente retorno a la educación básica y media que contrasta con un retorno alto pero decreciente a la educación universitaria.

Las tendencias de los indicadores anteriores sugieren que el país ha mejorado durante los últimos años al mismo ritmo que la región y que, a pesar de las crisis económicas, ha podido avanzar en la escolaridad de su juventud. Sin embargo, al igual que en otros países, los indicadores muestran serios problemas de equidad y de calidad educativa, los cuales requieren de políticas reformistas profundas, como se verá más adelante en este documento.

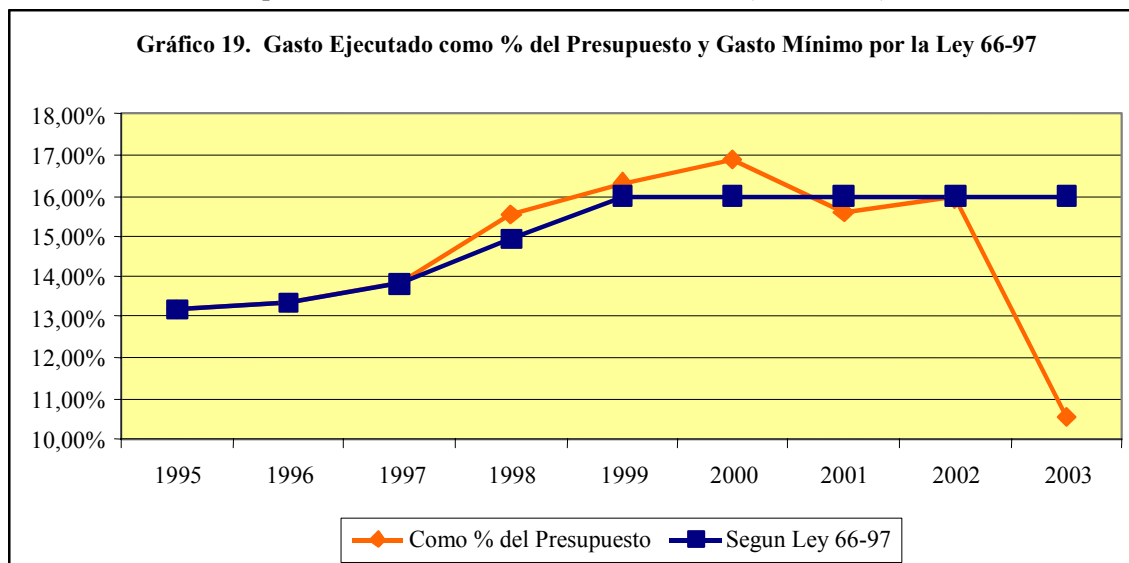
III. EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución y eficiencia del gasto público en educación durante la última década. Específicamente, este capítulo analiza si el país destinó recursos suficientes para acompañar el aumento en la matrícula. Así mismo revisa el proceso presupuestal dominicano y sus implicancias para la eficiencia en el uso de los recursos. Finalmente, el capítulo analiza la eficiencia del gasto en la educación básica y media. Todos los datos reportados son gastos ejecutados, a menos que se note específicamente.

A. Evolución y Estructura del Gasto Educativo

Durante la década de los noventa la economía dominicana creció a un ritmo promedio de 5,9% anual, lo cual convirtió a República Dominicana en uno de los países de mejor desempeño económico de la región. Parte de este éxito se debió a una política fiscal prudente que incluyó la eliminación de muchas corporaciones para-estatales de baja productividad. La caída de la economía en 2002-2003 redujo el margen de maniobra del gobierno, obligándolo a reducir el gasto educativo muy por debajo de lo requerido por la ley.

La Ley General de Educación (Ley 66-97) contiene las reformas planteadas en el Plan Decenal de Educación. Esta ley dispone que “...el gasto público anual en educación debe alcanzar en un período de dos años, a partir de la promulgación de esta ley, un mínimo de un dieciséis por ciento (16%), del gasto público total o un cuatro por ciento (4%) del PIB estimado para el año corriente, escogiéndose el que fuere mayor de los dos...”. El porcentaje mínimo del presupuesto se cumplió en los años 1998-2002, pero en el 2003 el porcentaje del presupuesto ejecutado en educación bajó a 10,5%; más de cinco porcentuales de descenso en un solo año (Gráfico 19).

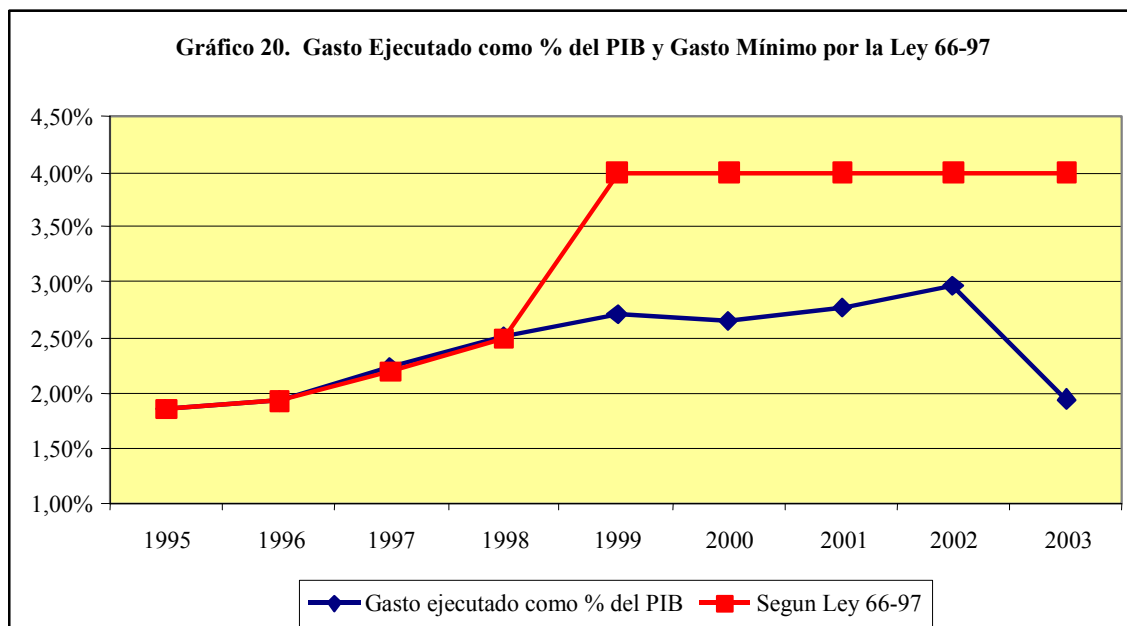


Fuente: ONAPRE; Informe de Ejecución Presupuestaria

Este descenso se debió a la dramática contracción de la economía dominicana en 2002-2003 y a la necesidad de reacomodar el presupuesto para poder responder a los reajustes causados por la reducción en los ingresos fiscales¹⁸.

¹⁸ La contracción del presupuesto se debió a factores externos—la caída del turismo después del 11 de septiembre 2001 y el bajo desempeño de la economía mundial, que redujo las exportaciones fueron factores importantes—y a factores internos, incluyendo el problema de la electricidad, la presión inflacionaria de la devaluación, las altas tasas de interés y los problemas del sector bancario.

La Ley 66-97 también obliga al gobierno a asignar al sector educativo un monto equivalente al 4% del PIB. Aunque el gobierno logró asignar fondos que se aproximaron al 3% del PIB en 2002, el gasto ejecutado cayó a 1,94% en 2003 (Gráfico 20).



Fuente: ONAPRE; Informe de Ejecución Presupuestaria

La diferencia entre el cumplimiento del porcentaje del presupuesto legislado y el incumplimiento del porcentaje del PIB sugieren dos factores descoordinados en la ley. El porcentaje del presupuesto asignado a la educación es mucho más fácil de controlar que el porcentaje del PIB. Dado que el monto real del PIB se conoce hasta mucho después de ejecutado el año fiscal, es difícil reclamarle al gobierno por el incumplimiento de este requerimiento legal. Por otro lado, el incumplimiento del porcentaje del PIB asignado a educación depende del tamaño relativo del Estado en la economía y de los ingresos tributarios. Estos dos factores no son controlables a corto plazo, lo cual dificulta el cumplimiento de la Ley 66-97 en forma prospectiva¹⁹.

El Cuadro III.1 resume el desempeño financiero del sector educativo durante la última década. Algunos puntos en el cuadro merecen discusión, ya que resumen las tendencias principales en la estructura del financiamiento, especialmente durante la contracción económica de 2003. Específicamente:

¹⁹ El problema aquí no es del tamaño absoluto de los ingresos tributarios sino en la distribución tributaria. Una mayor carga tributaria requiere un diseño de política impositiva que no agudice la recesión económica. El Estado dominicano es más pequeño que sus pares en la región. Mientras el tamaño del Estado siga siendo un 16% del PIB, en vez de más del 25% como lo es en los otros países, el presupuesto educativo seguirá menor que el 3% del PIB. (Ver World Bank, 2003. Dominican Republic: Public Expenditure Review. Informe 23852-DO. Washington D.C. p.3 and p.26).

Cuadro III.1
Gasto Público en Educación e Indicadores, 1994-2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Presupuesto General de la Nación (millones de RD\$)	21.374	22.838	26.399	34.540	39.120	46.280	50.464	64.312	73.850	93.488
Presupuesto ejecutado en Educación (millones de RD\$)	2.605	3.019	3.537	4.778	6.083	7.545	8.522	10.012	11.772	9.877
Educación como % del Presupuesto	12,19%	13,22%	13,40%	13,83%	15,55%	16,30%	16,89%	15,57%	15,94%	10,56%
Presupuesto ejecutado SEEC (millones de RD\$)	1.745	2.354	3.012	3.661	5.404	6.618	7.542	8.472	9.151	9.515
SEEC como % del gasto en educación	66,99%	77,96%	85,17%	76,63%	88,84%	87,72%	88,49%	84,62%	77,73%	96,33%
SEEC como % del Presupuesto	8,16%	10,31%	11,41%	10,60%	13,81%	14,30%	14,94%	13,17%	12,39%	10,18%
Tasa de crecimiento nominal del presupuesto de la SEEC		34,90%	27,95%	21,55%	47,61%	22,46%	13,95%	12,34%	8,01%	3,98%
PIB (millones de RD\$ corrientes)	137.566	162.283	183.532	215.064	241.910	256.425	321.783	361.569	396.117	509.965
PIB real (RD\$ de 1998)	181.509	196.065	213.310	230.656	240.635	242.689	279.350	300.706	298.101	269.026
Educación como % del PIB	1,89%	1,86%	1,93%	2,22%	2,51%	2,94%	2,65%	2,77%	2,97%	1,94%
SEEC como % del PIB	1,27%	1,45%	1,64%	1,70%	2,23%	2,58%	2,34%	2,34%	2,31%	1,87%
Población	7.461.138	7.632.744	7.808.297	7.987.888	8.171.610	8.359.557	8.551.826	8.754.828	8.562.541	8.715.810
Gasto de la SEEC per cápita (RD\$)	234	308	386	458	661	792	882	968	1.069	1.092
Gasto real de la SEEC per cápita (RD\$ de 1998)	309	373	448	492	658	749	766	805	804	576
Gasto de la SEEC per cápita en US\$	19	24	30	33	45	50	55	58	61	29
Tasa de crecimiento del gasto real de la SEEC per cápita		21%	20%	10%	34%	14%	2%	5%	0%	-28%
Total alumnos (todas las categorías)	1.353.914	1.373.914	1.523.486	1.684.434	1.801.566	1.792.735	1.831.289	1.922.660	2.023.261	2.351.173
Gasto real de la SEEC por alumno (RD\$ de 1998)	1.701	2.070	2.298	2.331	2.984	3.494	3.575	3.665	3.404	2.135
Gasto de la SEEC por alumno (US\$)	103	133	153	155	204	233	255	264	256	108
IPC RD\$ (5)	75,79	82,7700	86,0400	93,2400	100,5300	105,6600	115,1900	120,2400	132,8800	189,5600
Tasa de cambio RD\$/US\$	12,5	12,87	12,90	14,01	14,70	15,83	16,18	16,69	17,66	37,63

Fuentes: Presupuestos *ejecutados* 1994-2003: Oficina Nacional de Presupuesto, Informe de Ejecución Presupuestaria. IPC, Tasa de cambio y PIB: Banco Central. Número de estudiantes: SEEC.

- El PIB real bajó 1% en 2002 y en 2003 bajó un 10% adicional.
- En términos nominales, el presupuesto nacional ejecutado en 2003 **aumentó** en 27%, pero el gasto nominal en educación **bajó** un 17% respecto al 2002. Como resultado, el 16% del presupuesto asignado por la ley al gasto en educación no se cumplió: educación recibió solamente el 10,5% del presupuesto en 2003.
- Aunque el sector educativo recibió menos fondos, el presupuesto nominal de la SEE fue mantenido por el gobierno—lo cual es de esperar, ya que la mayor parte es gasto salarial. El presupuesto nominal de la SEE en 2003 aumentó en 4%.
- El gasto educativo total pasó de 2,97% del PIB nominal en 2002 a 1,94% del PIB nominal en 2003. Sin embargo, el gasto de la SEE disminuyó relativamente menos: de 2,31% a 1,87% del PIB.

- El gasto real de la SEE (Pesos de 1998) por alumno bajó 37% en 2003 (de 3.404 a 2.135 RD\$ de 1998). Sin embargo, el descenso en el gasto dolarizado por alumno en 2003 fue de 58% (de US\$ 256 en 2002 a US\$ 108 en 2003)²⁰.

Las observaciones anteriores indican claramente que la contracción económica de 2002-2003 afectó severamente al gasto educativo total, pero en menor grado al gasto nominal de la SEE. Por otro lado, no se puede ignorar el efecto de la alta inflación del año 2003 y la devaluación del Peso, especialmente en una economía tan abierta como la economía dominicana. Aunque el gasto nominal por alumno en 2003 se mantuvo casi igual al gasto nominal de 2002, en términos reales el gasto por alumno bajó un tercio de un año al otro, y más de la mitad en pesos dolarizados. ¿Qué efecto tiene este descenso a corto plazo sobre la cobertura y la calidad de la educación?. Si la mayor parte del gasto de la SEE se va en salarios, la contracción en el poder de compra lo sufrieron los maestros y el número de alumnos cubiertos no fue afectado. A mediano plazo, si la economía no se recupera pronto, el número de alumnos va a disminuir pero por necesidades económicas de la familia. También, a mediano plazo la calidad de la educación sufrirá por la posible caída en las horas trabajadas por los maestros, quienes se verían forzados a buscar un segundo trabajo para poder recuperar el poder adquisitivo de su salario.

B. Gasto educativo vs. Gasto en educación: Destino de los Recursos Presupuestados

Una parte significativa del gasto en educación es canalizado a través de varias instituciones gubernamentales dispersas, cuyas erogaciones se clasifican como parte del gasto educativo. El gasto educativo total está compuesto de tres partidas principales: los montos asignados a la SEE, los montos asignados a la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)²¹ y los montos asignados a través de la Presidencia y de otras instituciones estatales como la Secretaría de Estado de Trabajo y las Fuerzas Armadas (FFAA). En 2002 una parte significativa del presupuesto de educación pasó a ser administrado por una nueva institución: la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT), creada en agosto del 2001 mediante la Ley 139. En total, los gastos educativos no asignados a la SEE representaron el 17,8% del gasto educativo total en 2003 (Cuadro III.2).

²⁰ Aunque las proporciones anteriores son exactas, el monto por alumno es solamente una aproximación, ya que el presupuesto de la SEE incluye las transferencias a otras instituciones—incluyendo a la UASD—cuyo alumnado no está incluido en el denominador. Para propósitos prácticos la simple división del presupuesto ejecutado de la SEE por el número total de alumnos se usa como indicador de desempeño debido a que la discrecionalidad en el monto y uso de las transferencias corrientes no permite calcular el gasto real por alumno en forma confiable de año a año. La serie de datos de la última década muestra que el gasto nominal por alumno es aproximadamente 10% menor que el gasto por alumno calculado en forma simple.

²¹ A partir de 2002 la SEE dejó de ser el conducto de las asignaciones a la UASD, por lo que el presupuesto de la Secretaría se redujo en aproximadamente RD\$900 millones en 2003.

Cuadro III.2
Ejecución desagregada del presupuesto de educación, 1999-2003 (millones RD\$)

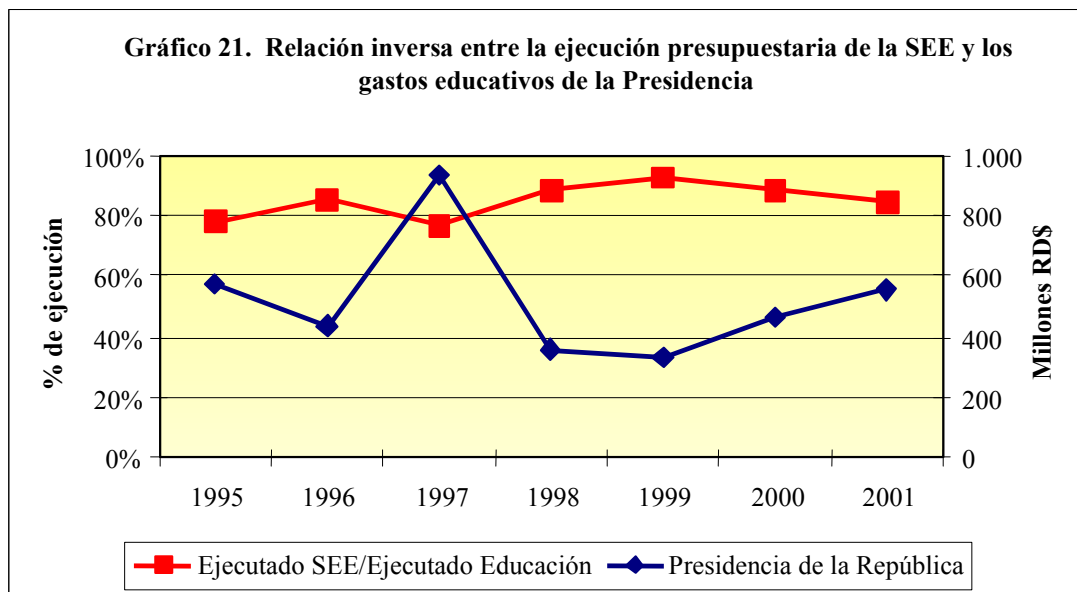
Institución	1999	2000	2001	2002	2003
SEE	6.728	7.397	8.404	9.061	8.141
Presidencia de la República	334	466	555	368	34
Secretaría de Trabajo	203	264	212	214	180
Fuerzas Armadas	94	89	102	107	64
Congreso	12	14	11	8	0
Finanzas	9	7	5	76	96
Deportes	1	1	0	1	0
Obras Públicas	160	261	14	54	1
Secretaría de Cultura	0	0	394	413	76
Secretaría de Juventud	0	0	95	111	104
Secretaría de la Mujer	0	0	81	106	0
Secretaría de Medio Ambiente	0	0	52	44	0
Poder Judicial	0	0	72	4	0
SEESCYT	0	0	0	1.183	1.182
Otras instituciones	4	24	96	130	4
Total Educación	7.545	8.522	10.012	11.772	9.881

Fuente: ONAPRES, Secretaría Técnica de la Presidencia

En años anteriores la Presidencia de la República disponía transferencias de fondos a diversas instituciones del Gobierno Central a efectos de realizar actividades u obras educativas. Esta superposición de funciones era más evidente en gastos relativos al inicio de clases, la construcción de obras escolares o en dar asistencia o apoyo a una entidad educativa en particular o región determinada fuera de los programas de la SEE. Los gastos o transferencias que demandaban estas actividades, generalmente no presupuestadas y que obedecían a criterios políticos y coyunturales, eran atendidas a través del Fondo 1401, de excedentes presupuestarios, previsto en la Ley No 531 Orgánica de Presupuesto.

La ejecución presupuestaria que se realiza a través de las Secretarías de Estado es un proceso burocrático que tiene que ajustarse a normas y procedimientos lo que requiere cierto tiempo y su oportunidad de ejecución depende de distintas decisiones de los responsables de los órganos rectores del sistema financiero del gobierno. En cambio la ejecución de gastos mediante el Fondo 1401 de la Presidencia de la Nación sólo requiere la decisión y autorización presidencial, otorgando mayor flexibilidad y agilidad para su tratamiento. El manejo coyuntural y político crea distorsiones en el manejo presupuestario, a punto tal que las instituciones que generalmente ejecutan obras con los fondos del 1401 lo comienzan a considerar como un derecho adquirido, razón por la cual mantienen un plan de actividades y obras paralelo al incluido en la Ley de Gastos de cada año.

El resultado principal de esta discrecionalidad presidencial es la generación de una gran discrepancia entre el presupuesto aprobado por la legislatura y el presupuesto ejecutado, con una correspondiente distorsión de la implementación de políticas públicas educativas que desligan las prioridades enunciadas por la SEE de la ejecución real del presupuesto. El Gráfico 21 muestra claramente la relación inversa que existe entre la ejecución presupuestaria por parte de la SEE y los montos manejados por la Presidencia.



Fuente: ONAPRE; Informe de Ejecución Presupuestaria

De acuerdo a lo establecido por el artículo 54 de la Ley No 531 Orgánica de Preexpuesto, se consideran excedentes presupuestarios la diferencia de ingresos que surja entre los valores estimados recaudar en el Presupuesto probado por el Congreso y los montos efectivamente recaudados, disponiendo al mismo tiempo que el 75% de este excedente será de manejo exclusivo del Presidente de la República y el 25% conformara una reserva presupuestaria.

La flexibilidad y discrecionalidad que permiten los fondos que se generan con este excedente, para la ejecución de gastos públicos no previstos en el presupuesto, dentro de un marco de cierta legalidad, ha generado prácticas como la de subestimar los ingresos en el proceso de formulación del presupuesto, a efectos de generar excedentes y/o la subejecución de los gastos asignados a las distintas instituciones en el presupuesto, forzando la interpretación que el excedente mensual, ha ser transferido al Fondo 1401, es el resultado de ingresos menos gastos. Como resultado de este manejo, que desvirtúa al presupuesto como herramienta de planificación de corto plazo, esta la presión política que se genera desde las Secretarías e instituciones hacia la Presidencia, para coparticipar del excedente o fondo 1401 y cumplir con sus objetivos políticos institucionales que contribuyen a potenciar las distorsiones anteriormente mencionadas.

A partir del segundo semestre del año 2002, como consecuencia de reformas tendientes a limitar la discrecionalidad en el gasto público, se implantaron algunos nuevos instrumentos como la Programación de la Ejecución Financiera del Presupuesto, el nuevo esquema de Formulación del Presupuesto y la reglamentación del uso de los excedentes presupuestarios, posibilitaron que durante el año 2003 se registrara el uso más bajo de la última década.

En general, la Presidencia asigna el gasto educativo en tres formas: (i) a través de transferencias a la UASD y otras instituciones educativas y culturales; (ii) a través de aportes discrecionales directos a instituciones educativas mayormente privadas; y (iii) a través del Programa de

Desarrollo de la Comunidad, el cual es el fondo de inversión social del gobierno²². Las otras instituciones públicas que reciben transferencias de la Presidencia bajo el rubro de gasto educativo son: el Jardín Botánico Nacional, el Museo de las Casas Reales, y el Parque Zoológico Nacional. Las transferencias de la Presidencia a instituciones educativas privadas son discrecionales.

C. El Proceso Presupuestario y su Impacto sobre las Finanzas de la SEE²³

En términos estrictamente técnicos, el proceso de desarrollo del presupuesto educativo ha mejorado mucho en los últimos dos años, debido en gran parte a la implementación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) en el Ministerio de Finanzas. Este sistema es producto del Programa de Administración Financiera Integrada ejecutado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y tiene como objetivo el mejoramiento de la gestión presupuestaria, especialmente en los aspectos de formulación y ejecución.

Aún así, el desarrollo del presupuesto necesita mejorar en las áreas de planificación de mediano plazo, especialmente en los enlaces entre las asignaciones de gasto y las políticas sectoriales. Una vez en operación completa el SIGEF servirá de mecanismo de información que ayude a conciliar el gasto público con las estrategias y políticas sectoriales. La implementación del presupuesto está a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) adscrita a la Secretaría Técnica de la Presidencia. Esta localización se presta a que las presiones políticas inherentes al ejecutivo se traspasen en cierto modo a la planificación presupuestaria.

El proceso presupuestario se inicia con el envío, por parte de la ONAPRES, de un manual de formulación del presupuesto a los entes públicos y las Secretarías de línea, solicitando presupuestos detallados para el año siguiente. Estas solicitudes de presupuestos deben presentarse clasificados por fuente de financiamiento (fondo general, fondos especiales y fondos externos). Una vez aprobado el presupuesto, cada agencia debe elaborar y enviar a ONAPRES la programación trimestral de la ejecución financiera del presupuesto para su aprobación. Desde el año 2003 los órganos rectores de la administración financiera del gobierno (ONAPRES, Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), Contraloría General y Tesorería Nacional) no procesan ni liquidan ninguna que no haya estado programada y aprobada su ejecución.

El sistema de programación de la ejecución permitió eliminar el sistema anterior de aprobación de asignación por asignación que realizaba ONAPRES, sistema que contribuía a la discrecionalidad del gasto ya que esta institución era en la práctica un co-ejecutor del gasto institucional y su decisión, no siempre era coincidente con las adoptadas por la entidad funcional responsable. La lentitud y discrecionalidad de este proceso obligaba a que las Secretarías comprometieran sus gastos sin respaldo presupuestario lo que generaba una importante deuda con proveedores, conocida como deuda administrativa. El posterior reconocimiento de parte de estas deudas administrativas, como un gasto en el próximo ejercicio, posibilitó implícitamente legalizar gastos, que aunque válidos en términos programáticos institucionales, se habían ejecutado fuera de los procedimientos. En definitiva las sub-ejecuciones mencionadas anteriormente, a efectos de generar un mayor excedente mensual destinado a abastecer el Fondo Presidencial 1401, no significaban un menor gasto sino la generación de deuda inorgánica. Los fondos controlados por la Presidencia pueden ser gastados bajo criterios *ad hoc*, lo que permite que el Presidente los use con criterios políticos.

²² La UASD recibe fondos de la Presidencia, de la Secretaría de Finanzas y de la SEEC. La Presidencia le da fondos cuando hay problemas coyunturales. La Secretaría de Finanzas le da los fondos de contrapartida del financiamiento externo y las transferencias de la SEE son para las operaciones normales de la universidad.

²³ Esta sección está basada en Gutiérrez, Ricardo A., 2000. *Op. cit.* y en World Bank, 2003. *Op. cit.*

Aunque los fondos públicos son supuestamente auditados por la Contraloría General de la República y la Cámara de Cuentas, estos controles son débiles, debido a cierta obsolescencia de las normas y que sus sistemas son anticuados. Respecto a las debilidades normativas, cabe destacar que la metodología para ejecutar obras con el fondo 1401 es la de grado a grado, no existiendo ninguna normativa para su adjudicación ni costeo y su pago se realiza de acuerdo a la cubicación de obra aprobada por el organismo a cargo de la obra (Coordinadora de Obras Pública, Supervisora de Obras Públicas o la Secretaría de Estado de Obras Públicas).

A pesar de que el proceso de desarrollo y supervisión del presupuesto todavía sigue bastante fragmentado—lo que le da mucha ineficiencia operativa y oportunidades para una excesiva discrecionalidad—ha habido una mejoría: en 2003 la Presidencia gastó solamente el 12,9% del presupuesto (como comparación, en 1991 la Presidencia gastó el 60% del presupuesto). En el caso de educación la Presidencia gastó solamente RD\$34 millones del presupuesto ejecutado por la SEE en 2003—equivalente al 0,4% del gasto de la SEE—lo cual es mucho menor que el 4% gastado por la Presidencia en 2002.

El Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) se inició formalmente en 1996 con el Decreto No.581-96. En 1998 se firma el Convenio de Cooperación Técnica 1093/OC-DR con el BID, pero es hasta septiembre del 2000 que el proyecto comienza a ejecutarse. El SIGEF tiene los siguientes objetivos:

- Generar una mayor consistencia entre los gastos, las inversiones y las políticas macroeconómicas.
- Mejorar la gestión en la captación, manejo y asignación de los recursos públicos.
- Producir información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
- Gestionar los recursos públicos en forma transparente.
- Incrementar la eficacia del control interno y externo y promover la evaluación por resultados.

Para lograr estos objetivos el SIGEF comenzó las siguientes tareas:

1. Implantar el presupuesto por programas y enlazados con la planificación estratégica.
2. Implantar un sistema de administración financiera integral.
3. Interconectar los sistemas de administración tributaria, inversión pública, recursos humanos, y contrataciones.
4. Definir un nuevo sistema de contabilidad gubernamental, que permita mostrar el costo de la producción de los bienes y servicios públicos.

El nuevo modelo de gestión estará organizado para operar en tres niveles: Nivel Superior, que incluye a los órganos rectores que dictan normas e instrucciones para el funcionamiento y supervisión del sistema, elaboran propuestas de políticas y supervisan su cumplimiento; Nivel Intermedio, que incluye a las Secretarías de Estado, cada Secretaría tendrá una Unidad de Servicios Administrativos Financieros (SAF) para coordinar el presupuesto, la planificación, el control interno y la administración; Nivel Básico, que se encarga de los programas y sus actividades en el terreno, este nivel incluye la implementación del presupuesto desconcentrado, donde las unidades ejecutoras tienen el control de los recursos a nivel de terreno. Una vez organizado el sistema bajo este esquema, el Ejecutivo podrá informar sobre la gestión de la administración pública a través de la página Web de la Secretaría de Finanzas.

Fuente: www.finanzas.gov.do/sigef/publicaciones

Por ahora el problema que persiste en la ejecución presupuestaria es el proceso de pago, donde aún existen fuertes atrasos en el pago de servicios originados por los problemas de flujo de caja del Gobierno, lo mismo que por la alta discrecionalidad y falta de continuidad en la implementación de proyectos de infraestructura. Como resultado, los fondos públicos se dispersan entre un gran número de proyectos que raramente se terminan. Esta ineficiencia genera un alto costo de oportunidad de los fondos públicos que pudieran ser utilizados más eficazmente por ministerios de línea como la SEE que tienen un mejor control sobre sus proyectos de infraestructura.

En resumen, la implantación del SIGEF ha sentado las bases para un mejor funcionamiento del proceso de generación, gestión y ejecución presupuestarias. Sin embargo, todavía hay muchas ineficiencias en el proceso de ejecución presupuestario actual que continuarán afectando a la SEE por algunos años, hasta que el SIGEF se implante completamente.

D. El Gasto de la SEE

La estructura presupuestaria de la SEE tiene tres componentes principales: el gasto administrativo central, que consume el 15% del presupuesto; los servicios técnicos pedagógicos, que consumen el 72% del presupuesto; y las transferencias a los entes descentralizados que caen bajo su responsabilidad jurídica, que consumen casi el 12% del presupuesto (Cuadro III.3). Estos porcentajes se aplican al año 2002, bajo el supuesto que este año refleja mejor el comportamiento presupuestario típico²⁴.

Cuadro III.3
Estructura presupuestaria de la SEC 2002 (Millones de RD\$)

Programa	Monto	% del Programa	% del presupuesto de la SEE
Administración Superior	1.443	100,00%	15,77%
Servicios técnicos pedagógicos	6.645	100,00%	72,62%
Básica	5.194	78,16%	56,76%
Secundaria	782	11,77%	8,55%
Tec Profesional	217	3,27%	2,37%
Adultos	303	4,56%	3,31%
Otros	149	2,24%	1,63%
Planificación Educativa	12	100,00%	0,13%
Transferencias a instituciones descentralizadas	1.052	100,00%	11,61%
Instituto Nacional de Formación y Capacitación Magisterial (INAFOCAM)	39	3,71%	0,43%
Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INBIMA)	277	26,33%	3,03%
Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INBE)	709	67,40%	7,75%
Otros	28	2,66%	0,31%
Presupuesto Total de la SEEC	9.151		100,00%

Fuente: Estadísticas de la SEE

Casi el 78% del gasto ejecutado por la SEE en servicios técnicos pedagógicos fue a la educación básica, mientras que la secundaria solamente recibió el 11,7%.

A partir del 2003 todos los programas de la Secretaría estarán agrupados en la función educación.. Este cambio implicó la transferencia de los gastos de desayuno escolar al rubro Asistencia Social, dentro del gasto en educación. Es decir, los alimentos escolares son todavía considerados como gasto educativo, pero como una función social dentro del presupuesto de la SEE. Sin embargo, el presupuesto del 2002 aún muestra el desayuno escolar bajo la SEE, como una transferencia a INBE de RD\$709 millones. Este monto representa 2/3 de las transferencias totales administradas por la SEE.

Estudios anteriores indican que la mayoría del gasto administrativo y de los gastos técnico pedagógicos son salarios, tal como lo indica el Cuadro III.4. Aproximadamente el 7% del gasto técnico pedagógico y casi el 12% del gasto administrativo central fue asignado a construcciones, lo cual equivale a casi RD\$700 millones. Solamente RD\$148 millones fueron asignados a materiales escolares, lo cual equivale a menos del 2% del gasto técnico pedagógico.

²⁴ La caída del presupuesto en 2003 fue tan fuerte debido a factores externos a la SEE, que es difícil utilizar su estructura presupuestaria como representativa, por lo que se usa el año 2002 para este análisis.

Cuadro III.4
Distribución del gasto administrativo y técnico-pedagógico, 2002

	Admin. Central	%	Serv. Tec. Pedagógicos	%
Servicios Personales	929,48	69,76%	6.931,39	89,15%
Servicios no Personales	75,94	5,70%	39,32	0,51%
Materiales y Suministros	34,57	2,59%	148,58	1,91%
Maquinarias y Equipos	16,68	1,25%	33,61	0,43%
Adquisición de Inmuebles	10,66	0,80%	0,00	0,00%
Construcciones	157,68	11,83%	541,85	6,97%
Transferencias corrientes	10738	8,06%	79,85	1,03%
Total	1.332,39	100,00%	7.774,60	100,00%

Fuente: Estadísticas de la SEE

Aunque las asignaciones a materiales educativos son menores que lo deseable, es un avance sobre los años anteriores. Por ejemplo, en 1999 el gasto en materiales escolares no llegaba al 1% del gasto técnico pedagógico. Comparando los gastos del Cuadro III.3 y III.4 se observa que la transferencia al INBE (casi todo asignado a desayuno escolar) es 4,8 veces mayor que el gasto en materiales educativos. La gran diferencia se debe al impacto político del desayuno escolar, el cual fue más pronunciado en 2003 con la implantación del programa de desayuno con mangú, cuyo objetivo principal es de fortalecer a la agricultura nacional. Aunque el desayuno escolar es una política que ha aumentado la asistencia escolar en países pobres, en República Dominicana no hay evidencia clara de su efectividad y eficiencia. La evidencia anecdótica existente indica que hay bastante desperdicio debido a una baja focalización y la falta de información sobre la transparencia de su implementación. Para 2003 los datos preliminares indican que se gastaron RD\$914 millones en desayuno escolar y se han comprometido RD\$1.545 millones para 2004. En comparación, el gasto educativo total para 2004 es de RD\$12.439. Esto indica que el desayuno escolar representa el 12% del gasto educativo proyectado para 2004.

E. El Gasto por Alumno

La simple división del presupuesto de la SEE por el total de alumnos matriculados en los centros escolares públicos daba una idea distorsionada del gasto por alumno. Parte de la distorsión se debía a que una porción significativa del gasto de la SEE era transferido a las universidades e instituciones culturales y otra parte de la distorsión provenía de gastos educativos no contabilizados por la SEE pero ejecutados por otras instituciones. El Cuadro III.5 muestra el gasto ejecutado por alumno, por nivel educativo. Dicho gasto se muestra en dólares para facilitar su comparación de año a año y entre países.

Cuadro III.5
Gasto por alumno, 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Básica (millones RD\$)	1.289,57	1.525,20	1.726,54	2.657,85	3.202,17	3.543,05	3.895,77	5.188,82
Media (millones RD\$)	233,27	282,29	373,94	409,06	495,86	575,93	639,78	782,29
Técnico Prof. (millones RD\$)	60,73	70,61	82,74	98,49	76,04	88,20	168,83	216,83
Adultos (millones RD\$)	79,86	100,19	109,67	153,49	185,30	214,61	235,27	304,41
Alumnos Básica	1.041.141	1.110.398	1.149.051	1.244.129	1.292.929	1.311.455	1.364.585	1.434.384
Alumnos Media	186.400	184.106	242.542	250.441	262.965	280.535	296.517	332.520
Alumnos Tec. Prof.	0	51.786	15.812	20.163	24.717	21.924	23.990	16.526
Alumnos Adultos	70.545	70.967	102.578	101.185	108.260	110.343	109.696	119.966
Tasa de cambio RD\$/US\$	12,87	12,90	14,01	14,70	15,83	16,18	16,69	17,66
Gasto por alumno (US\$)								
Básica	96	106	107	145	156	167	171	205
Media	97	119	110	111	119	127	129	133
Técnico Profesional	n.d.	106	373	332	194	249	422	743
Adultos	88	109	76	103	108	120	129	144

Fuente: SEE y Banco Central.

El patrón de gasto educativo por alumno muestra cambios significativos que en forma gradual modifican el impacto del gasto sobre la educación. En 1995 el gasto por estudiante de básica era casi igual al del estudiante de media; casi US\$100 por alumno. En 1998 el gasto por estudiante de básica aumentó en casi un 40% sobre el año anterior. Este aumento continúa hasta la fecha y ahora el gasto por alumno de básica es 54% mayor que el de media. El gasto por alumno adulto se ha comportado en forma parecida al del alumno de media. Las consecuencias de la subinversión en la educación media fueron documentadas en el capítulo anterior, donde los alumnos deben asistir a turnos nocturnos en planteles de básica por la falta de planta física y donde la probabilidad de fracaso en el primer grado de media es altísima.

En la educación técnico profesional también hubo cambios substanciales. En 1996 el gasto por alumno de técnica profesional era de US\$106, pero aumentó a US\$373 en 1997. En 2002 el gasto fue de US\$743, lo cual es 3,6 veces más que el gasto por alumno de básica y 5,6 veces más que el gasto por alumno de secundaria. ¿Vale la pena esta diferencia?. Esto es difícil de responder debido a que no hay información que permita evaluar el retorno a esta diferencia en el gasto.

F. Ejecución de los Fondos Externos

Una característica particular de la SEE es el descenso en la ejecución de proyectos financiados con fondos externos. En 2000 la SEE ejecutó casi US\$17 millones, la mayor parte de los cuales fue para construcciones escolares (Cuadro III.6). En 2002 la ejecución de fondos externos bajó en 44% de un año a otro, llegando solamente a US\$9,5 millones, de los cuales las construcciones escolares fueron el rubro principal. En 2002 la ejecución de fondos externos bajó un 53% del monto gastado en 2001 y las construcciones escolares quedaron casi paralizadas.

Cuadro III.6
Ejecución de Gastos de Préstamos Externos (miles de US\$)

	1,998	1,999	2,000	2,001	2,002
Total	3.575,20	12.575,76	16.853,68	9.548,28	4.597,54
Materiales y Recursos Didácticos	911,20	3.073,70	3.469,24	863,66	9,00
Desarrollo de los Recursos Humanos	143,88	586,44	872,96	794,01	1.017,40
Infraestructura Escolar	286,92	6.114,63	9.738,36	4.702,36	685,19
Fortalecimiento Institucional	316,93	1.017,74	833,59	762,85	495,57
Sistema de Información Gerencial	672,47	258,32	279,04	574,97	696,53
Unidad Coordinadora	429,63	277,00	331,05	323,22	282,59
Otros	814,17	1.247,93	1.329,44	1.527,21	1.411,26

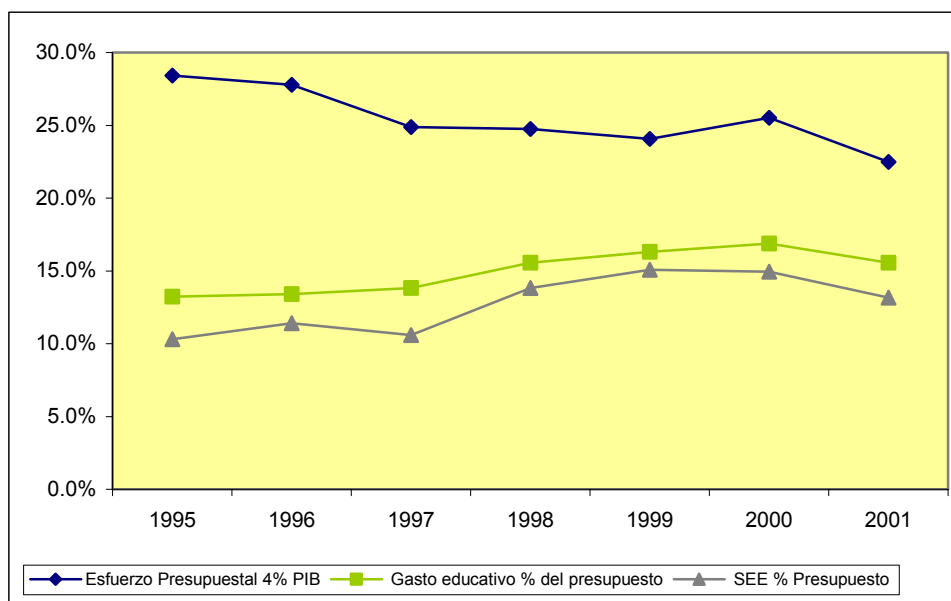
Fuente: SEE

Aunque es probable que la crisis económica profunda del 2002-2003 tuvo un papel importante sobre la ejecución de los fondos externos, la baja ejecución también sugiere problemas gerenciales y de planificación, ya que la falta de espacio escolar físico—evidenciado por la existencia de dobles y triples turnos mencionados en el Capítulo II—es un asunto prioritario para la SEE. Por lo tanto, el descenso en las construcciones observado en 2001 y 2002 debería haber continuado. Más aún, el rápido arribo de una crisis económica generalmente llama a la expansión del gasto público para generar empleo e ingreso y mitigar el impacto negativo de la crisis. Por lo tanto, es necesario analizar en más detalle este descenso en la ejecución de los fondos externos para así mejorar la capacidad de planificación macroeconómica y sectorial.

G. Conclusiones

La República Dominicana realizó un esfuerzo sostenido del aumento del gasto durante los años noventa, cuando las tasas de crecimiento económico así lo permitieron. Sin embargo, los recursos dedicados durante esos años no fueron suficientes para cumplir con las metas de la Ley 66'97. Es más, para cumplir con la meta del 4% del PIB, el porcentaje de gasto sobre el presupuesto nacional debiera haber oscilado cerca del 25%. Esto llama la atención a la necesidad de destinar muchos más recursos en el futuro, si se quieren lograr metas de calidad de la atención.

Gráfico 22
Nivel de gasto presupuestario para cumplir con 4% PIB según Ley 66'97



El aumento del gasto tiene que ir acompañado por un uso eficiente de los recursos y en este sentido, la prioridad de la SEE debiera ser contar con una real y eficiente planificación y ejecución del gasto, independientemente del nivel del mismo. Para ello, la implantación de los sistemas de administración financiera integrada y la capacitación en el uso de los mismos por los operadores de la SEE es una condición fundamental para la modernización y mejora del funcionamiento de la SEE.

IV. LA PROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Este capítulo tiene por objetivo presentar un breve diagnóstico de la gestión de recursos humanos en el sector educativo dominicano, realizar un balance sobre las reformas recientes introducidas y, en base a estos análisis, enunciar un conjunto de recomendaciones que permita ordenar y priorizar los desafíos pendientes. Un dato distintivo de la experiencia dominicana, respecto a lo que ha sido las tendencias prevalecientes en el resto de la región, es que la renovación de los estilos de gestión de los recursos humanos constituye un componente clave dentro del proceso de transformación del sistema educativo. El eje sobre el que gira el proceso de modernización laboral del sector educativo ha sido la sanción de un nuevo Estatuto del Docente. La renovación legal no es asumida como un mero cambio formal sino como un hito dentro de un proceso de transformación que aspira a ser integral y profundo. Por eso, aún cuando la norma aún no había sido sancionada, ya se habían introducido reformas en distintos ámbitos. Entre ellas reformas sobre el régimen remunerativo y a los procedimientos administrativos.

Se analizan los incentivos y factores institucionales que afectan a los maestros y su desempeño profesional y describe los componentes del actual proceso de su reforma. La calidad de la enseñanza está ligada a la calidad de los maestros y para mejorarla es imprescindible conocer los factores positivos y negativos que impactan a la carrera docente, especialmente los requisitos de entrada a la carrera docente y los incentivos para permanecer en la docencia.

En el caso del sistema educativo dominicano es factible identificar dos tipologías de problemas que afectan de raíz la conformación de una estructura de incentivos eficiente. En primer lugar, el instrumento básico que norma la relación del docente con su empleador tiene varias e importantes deficiencias. Por un principio jurídico elemental, el Estatuto Docente del año 2000 (Decreto 421/00) debía reglamentar y completar de manera coherente las normas de tipo laboral prevista en la Ley General de Educación. Sin embargo, muchas de las disposiciones de este Estatuto eran contradictorias e inconsistentes con relación a lo que dispone la Ley. Más importante aún es que el Estatuto resulta incompleto y en varios aspectos ineficaz como sistema normador de las relaciones docentes-sistema educativo.

En segundo lugar, las herramientas utilizadas para la administración de los recursos humanos eran obsoletas e inadecuadas. La mayor parte de los procedimientos aplicados para la gestión eran manuales, y muchos de ellos inconsistentes y contradictorios entre sí. Paralelamente, su manejo se realizaba a través de un esquema altamente centralizado. Esto resulta claramente inconsistente con la complejidad que subyace en la administración de una nómina integrada por unos 79.079 docentes, dispersos en miles de centros escolares localizados en todo el territorio del país.

A. Los Salarios y su Reforma

Una herramienta de crucial importancia en la administración de los recursos humanos son los esquemas de compensación y, dentro de ellos, las reglas para determinar los salarios. A través de los componentes fijos y variables del salario, sus reglas de determinación y cálculo, se generan señales acerca de los comportamientos, conductas y perfiles buscados. El régimen remunerativo genera a través de premios y castigos estímulos a favor de determinadas conductas por parte del personal. Además, el régimen remunerativo también refleja los principios que rigen la organización, y esto también ayuda a modelar el comportamiento de los agentes. Por ejemplo, un régimen transparente y equitativo promueve que tales principios sean vistos como valiosos para la organización por parte de los agentes.

El régimen remunerativo que se fue modelando a través del tiempo dentro del sistema educativo dominicano presentaba, hasta el año 2001, falencias muy serias. En ningún momento premiaba las

conductas correctas ni castigaba la falta de compromisos de los docentes con los objetivos del sistema. En este sentido, el régimen remuneratorio operaba como una fuente de desincentivo a la excelencia. Peor aún, dada la discrecionalidad y la poca transparencia, violaba los principios que se pedía a los agentes que cumplieran, dando una señal perversa al interior de la organización.

En los últimos años se han introducido reformas profundas al esquema de compensaciones. Incluso previo a la sanción del Estatuto, el año 2003, se aplicaron una serie de modificaciones en el régimen remuneratorio tendiente a eliminar parte de las distorsiones más graves. En este contexto, la puesta en vigencia del nuevo Estatuto del Docente constituye un hito dentro de un proceso de modernización iniciado mucho antes.

1. Situación de partida

El sistema era fuertemente inequitativo y poco transparente. Personal con características, habilidades y responsabilidades similares recibían diferentes compensaciones. Por otro lado, personal con distinto desempeño y compromiso con su trabajo (por ejemplo, ausentismo) cobraban lo mismo. Estas situaciones se repetían con mucha frecuencia, debido a la conjunción de una serie de factores.

En primer lugar, existía dispersión en los salarios básicos para el mismo cargo. De este modo, personas que realizaban el mismo trabajo (mismo cargo inclusive con la misma denominación) cobraban salarios básicos distintos. En el Cuadro IV.1, se presentan ejemplos de tal situación. Es importante destacar que no se trataban de casos aislados sino que de una situación generalizada, en la cual la determinación de las remuneraciones era altamente discrecional.

Cuadro IV.1
Multiplicidad de salarios básicos para un mismo cargo

Cargo	Salarios Básicos Distintos	Salario Básico		Tarjetas			Total
		Promedio	Modal	Salario Modal	Salario Inferior al Modal	Salario Superior al Modal	
Maestro	325	2.499	2.500	5.056	41.733	16.654	63.443
Director Docente Básica I	28	2.778	2.800	205	6.263	166	6.634
Instructor	53	2.266	2.203	1.053	3.054	228	4.335
Técnico Distrital	25	6.113	6.000	30	828	815	1.673
Director Docente Básica II	15	2.791	2.800	26	1.057	35	1.118

Fuente: Cálculo BID en base a la nómina de septiembre del 2001.

Un problema complementario que reforzaba la inequidad de los salarios básicos, era la inexistencia de un escalafón con distintos cargos vinculados entre sí. A principios del año 2001, existían un total de 258 cargos distintos de los cuales 65 eran cargos docentes y 193 eran cargos administrativos. Este número estaba sobredimensionado por dos situaciones: (i) cargos con denominación parecida, pero que realizan la misma actividad; y (ii) cargos muy particulares que no reflejan un puesto de trabajo necesario para el sistema educativo.

Respecto al primer caso, resulta ilustrativo mencionar que existían al menos cuatro cargos asimilables a “Maestro”: Maestro, Maestro EF, Maestro Pre Escolar, Maestro PIE. Se encontraban también dieciocho cargos asimilables a “Director”: Director Docente Básica I, II, III, IV y V; Director I, Director Docente, Director Docente Adultos, Director Núcleo, Director Departamental, Director Regente, Director Dicente Politécnico, Director (A), Director Escuela Laboral, Director Escuela Normal, Director Administrativo, Director Dirección, Director EF. Respecto a los administrativos, se encontraban 100 cargos que comprendían menos de 168 agentes; de los cuales 30 comprendían tan sólo 1 agente. Vale la pena destacar algunos muy particulares tales como:

actor, chofer, terminador, trabajador, desglosador, pendolista, veterinario, guillotínista, entre otros. Evidentemente muchos de estos cargos no tenían correlación alguna con los puestos de trabajo del organigrama de la SEE.

Una consecuencia de esta desordenada estructura de cargos, es que no existía relación entre el sistema de compensación y la carrera del docente. Por ejemplo, el nomenclador de cargos de la nómina incluye 289 cargos, pero los 10 cargos más frecuentes representan más del 85% de las tarjetas. Además, personas con la misma tarea tenían distintos cargos y, por lo tanto, salarios básicos diferentes.

A tal situación en los salarios básicos se agregaba la aplicación desordenada y aleatoria de los incentivos o adicionales. En primer lugar, su gran cantidad y dispersión reflejaban la falta de una política de incentivos. En total se aplicaban dieciséis adicionales diferentes²⁵, los cuales fueron agregándose caso por caso, pero sin reflejar coherencia entre sí. Existían varios adicionales que de algún modo u otro premiaban el mismo comportamiento o situación (incentivos por formación, calificación y escalafón), lo que aumentaba la confusión y la asignación ineficiente de recursos, mientras que otros elementos centrales de la carrera eran desconocidos. Dentro de estos 16 incentivos es posible identificar, según el grado de incidencia, a tres grupos: (i) tres de alta aplicación (más del 70% de los cargos o tarjetas); (ii) cuatro de mediana aplicación (a más de 35% de los cargos); y (iii) nueve de baja aplicación (promedio de aplicación del 2,4%).

Adicionalmente, los incentivos existentes se aplicaban en forma irregular. Principalmente a partir del “congelamiento” de los incentivos: el personal nuevo no tenía oportunidad de cobrar los incentivos a los que accedían los antiguos, que además los tenían “congelados” (no deberían aumentar ni disminuir, independientemente de que la situación que los justificaba se modifique). Las pautas de aplicación poco claras potenciaban esta discrecionalidad. En definitiva, no todas las personas en la misma condición cobraban el mismo adicional. En el Cuadro IV.2 se refleja tal situación.

²⁵ Los mismos eran: Incentivo por Escalafón, Incentivo por Formación (Títulos Académicos), Incentivo por Aumento de Calificación, Incentivo por Zona Rural, Incentivo por Zona Marginal, Incentivo por Zona Turística, Incentivo de Adecuación Jerárquica, Incentivo por Mérito Personal, Incentivo por Complejidad del Cargo, Incentivo por Dedicación Exclusiva, Incentivo de Ajuste/Compensación de Estudios, Incentivo por Carga Familiar, Incentivo por Transporte, Incentivo por Categoría (Directores).

Cuadro IV.2
Asignación de incentivos

Incentivo	Cobertura Real	Cobertura Teórica²⁶
Escalafón (titulación)	55%	78%
Formación (títulos académicos)	54%	78%
Aumento por Calificación	63%	90%
Aumento por Grado	19%	27%
Zona Rural	3%	4%
Zona Marginal	6%	9%
Zona Turística	0%	1%
Adecuación Jerárquica	6%	8%
Mérito Personal	0%	0%
Complejidad del Cargo	1%	1%
Dedicación Exclusiva	0%	0%
Ajuste Compensación de Estudios	0%	0%
Carga familiar	35%	51%
Transporte	44%	63%
Años de Servicio	35%	50%
Categoría (directores)	1%	1%

Fuente: Elaboración en base a la nómina de septiembre del 2001 y la base de datos del Censo Nacional de Recursos Humanos.

La forma en que se calculaba el monto del incentivo que le correspondía a cada docente constituía también un problema grave. Por ejemplo, todos los incentivos se calculaban como un porcentaje del salario básico. Esto, que conceptualmente puede ser correcto para determinados incentivos si la estructura de básicos responde a una lógica racional, no resulta razonable en otros, como por ejemplo la ayuda familiar. De este modo, el director recibía más dinero por un familiar dependiente que un maestro.

En definitiva, el esquema de incentivos no lograba sus objetivos, a pesar de que se destinaba una importante cantidad de fondos al mismo. En la nómina de principios del año 2001, los 16 incentivos representaban cerca del 40% del total de la remuneración del maestro de básica. Al ser aplicados, en la mayoría de los casos, de manera discrecional o sin responder a pautas objetivas ligadas al desempeño y compromiso del docente, perdían total eficacia como modeladores de conductas deseables.

La configuración del régimen de remuneraciones constituía, probablemente, el principal factor generador de ineficiencias. Lejos de constituir una estructura de incentivos que premiara los perfiles y comportamientos deseados en la práctica era una fuente de arbitrariedad e inequidad para los agentes. Además, era un sistema complejo, de difícil instrumentación y muy difícil control. Es claro que el régimen de remuneraciones no respondía a criterios de eficiencia y equidad lo cual permite suponer que su justificación respondía al interés de poder ejercer un manejo clientilístico y desordenado, totalmente desvinculado con los objetivos de cobertura y calidad del sistema.

²⁶ Este cálculo se realizó con la nómina de septiembre del año 2001 y con la siguiente metodología. Según la información del Censo, un 54% de los agentes tienen una antigüedad menor a cinco años y un 30% fueron incorporados durante el año 2000. Se asume que ninguna de estas personas cobran hoy incentivos (lo cual es un supuesto de máxima) y que deberían cobrarlo en el mismo porcentaje que el resto de las personas. Asignado tales incentivos a ese grupo de personas nuevas, se obtiene la “cobertura teórica”.

2. Reforma del régimen de remuneraciones: “La consolidación salarial”

En esta área se han producido en los últimos años reformas importantes orientadas al reordenamiento del régimen remunerativo. Estos cambios fueron aplicados en tres eslabones secuenciales: la “sincerización de la nómina”, la “consolidación salarial”, y “la puesta en vigencia del nuevo estatuto”. El primero de estos eslabones consiste estrictamente en una mejora de los procesos administrativos necesario para la posterior aplicación de las reformas previstas en el régimen de remuneraciones. Por lo tanto, el mismo es tratado en la sección B de este capítulo. El tercer eslabón, consta de reformas en el marco regulatorio laboral de los docentes y se aborda en la sección C de este capítulo.

La “consolidación salarial” fue realizada a mediados del año 2002 y tuvo como objetivo eliminar la gran dispersión de salarios básicos y comenzar a racionalizar la política de incentivos. En ambos casos el objetivo perseguido era dar un primer paso hacia un régimen remuneratorio más transparente y equitativo que contribuyera y estimulara la profesionalización del docente. Este proceso se instrumentó a través de un acuerdo con el sindicato docente y en el marco de la negociación de la futura sanción del Estatuto Docente.

Para eso, se llevaron a cabo dos acciones simultáneas. En lo que hace a salarios básicos, se creó una estructura de cargos sensiblemente más simple que la que se venía aplicando. A cada cargo se le asignó un valor de salario básico. Esto fue posible en todos los casos salvo en los Maestros de Básica y de Media. Debido a la enorme dispersión de salarios observada fue necesario definir dos valores de salario básico. En el Cuadro IV.3 se presenta la estructura de cargos y sus respectivos salarios básicos.

Cuadro IV.3
Escala de salarios básico según el proceso de consolidación

Cargo	Salario Básico
Maestro de Educación Básica- Escala 1	RD\$3.600
Maestro de Educación Básica- Escala 2	RD\$4.200
Maestros de Educación Media- Escala 1	RD\$144 por cantidad de sextos
Maestros de Educación Media- Escala 2	RD\$160 por cantidad de sextos
Maestros de Educación Técnico Profesional	RD\$184 por cantidad de sextos
Directores de Centros de Básica	RD\$4.704
Subdirectores de Centros de Básica	RD\$4.410
Directores de Centros de Media	RD\$5.040
Técnicos Docentes Nacionales*	RD\$14.000
Técnicos Docentes Regionales*	RD\$13.000
Técnicos Docentes Distritales*	RD\$12.000

*En estos tres casos, la consolidación fue total; esto implica que los docentes técnicos perciben un salario base sin ningún adicional.

Fuente: Acuerdo de Consolidación Salarial. SEE.

En relación a los incentivos, el proceso de consolidación consistió en eliminar la gran mayoría, colapsándolos en un nuevo nivel de salario básico. De esta manera, en ningún caso se reduce el salario total que recibían los docentes, simplemente se elimina la aplicación arbitraria de incentivos. Permanecieron vigentes solamente los incentivos por “Desempeño”, “Titulación” y “Años en Servicio”, que son los únicos expresamente previstos en el nuevo Estatuto del Docente. Adicionalmente, también quedó vigente el incentivo por cargo, ya que en la lógica del nuevo Estatuto este componente salarial será incorporado al salario básico de los directores de centro.

En otras palabras, de los 16 adicionales vigentes antes de la consolidación, quedaron sólo cuatro. Los recursos liberados se reasignaron caso por caso para pagar el sueldo básico según la nueva escala, cuando estos fueron excedentes, se fusionaron en un único incentivo denominado “Ajuste por Consolidación”. De esta forma se garantizó a cada docente el nivel del salario previo a la reforma. Esto implica que en esta etapa no se llevó a cabo una revisión de los incentivos, estos fueron simplemente eliminados y consolidados bajo un único concepto. También es importante que los incentivos que se mantuvieron quedaron como una suma fija para cada tarjeta ya que dejaron de ser calculados como un porcentaje del salario básico. Esto es consistente con la idea de que a partir de la sanción del Estatuto se rediseñará el mecanismo de cálculo de cada uno de los tres incentivos que quedaron vigentes.

El alcance de la reforma fue prácticamente total. En la nómina de octubre de 2002, el 98,2% (77.053) de los docentes tiene un salario básico consolidado. De la misma nómina, de los 78.483 docentes, 2.049 (2,6%) seguían percibiendo al menos uno de los adicionales que deberían haberse eliminado.

B. Modernización de la Gestión de Recursos Humanos

1. El padrón de docentes

A principios del 2001, los registros de la SEE acerca de su personal eran incompletos y estaban mal organizados, lo cual dificultaba enormemente la modernización en la gestión de los recursos humanos. No existía información clara acerca de cuantas personas trabajaban en la SEE, y mucho más incompleta era la información sobre datos básicos del personal como son edad, títulos académicos, composición y características del grupo familiar, número de cédula electoral, etc.

Un problema central del “padrón” de empleados era que al no contar con el número de cédula identificatoria para todos los registros, no era posible procesar información “por persona”. Los registros de personal se encontraban organizados por cargo (o tarjeta) y no por empleado. Esto complicaba y en muchos casos impedía los controles sobre liquidación de beneficios (como la asignación por hijo), sobre incompatibilidades y, en general, la administración de los recursos humanos. Además, la falta del número de cédula impedía cruzar tal base con otras bases del Gobierno Nacional que proveen información de otro tipo, como son datos identificatorios de la Junta Electoral, datos sobre grupo familiar, datos sobre titulación académica, seguro de salud, entre otros. En este sentido, el Censo Nacional de Recursos Humanos (CNRH) fue la primera acción tendiente a la implementación del sistema de legajo único. Esto es, un sistema a partir del cual los recursos humanos de la SEE sean administrados por persona y no por cargo (o tarjeta).

El principal objetivo del CNRH llevado a cabo a comienzos del año 2001 por parte de la SEE fue contar con información confiable sobre el personal de la Secretaría que permitiera procesar adecuadamente acciones relativas a salarios, a la carrera docente y al sistema de seguridad social del sector²⁷.

Un aspecto que predominó como una preocupación para la SEE se refirió a la actualización de los datos del Censo. De otro modo, en poco tiempo la información recolectada durante el año 2001 hubiese tenido sólo un valor histórico. Se reconoció que era posible realizar tal actualización sin

²⁷ El CNRH fue realizado durante el mes de abril del año 2001 y obtuvo un nivel elevado de cobertura. De las 111.056 boletas previstas, el 97,80% fue censada²⁷. La mayor parte de las boletas censales se completaron durante aproximadamente diez días hábiles, a partir del día 14. Los primeros dos días, se entrevistó al personal que trabaja en la sede central de la SEE (cerca de 4.000 agentes), para luego entrevistar al personal que trabaja en las Direcciones Regionales, Distritales y en los centros educativos (cerca de 70.000 agentes).

mayores dificultades si se implementaban nuevos procedimientos y sistemas administrativos. Los empleados tuvieron un fuerte incentivo para actualizar sus datos, ya que de estos dependía la liquidación de sus salarios u otros beneficios (por ejemplo, jubilaciones, salario familiar, etc.). Por este motivo, se reconoció que los sistemas a administrar debían estar integrados con los procedimientos y circuitos de liquidación de sueldos y de administración del resto de los beneficios.

2. Sistemas de Información y Procedimientos Administrativos

Un rasgo notable del sistema educativo dominicano (y, probablemente del resto de la región) era el uso de tecnologías de gestión obsoletas. Esto resulta particularmente crítico frente a la complejidad de los problemas que plantea la administración de una planta de personal muy grande y dispersa. Buena parte de los problemas de eficiencia que sufre el sistema encuentra su justificativo en la utilización de herramientas de gestión en el área de recursos humanos que no permiten administrar eficientemente los requerimientos generados por procesos de gestión complejos (como son la selección de personal, evaluación de desempeño, licencias, etc.).

Los problemas de gestión detectados en la SEE se pueden agrupar en tres ejes principales: en primer lugar, aquellos relacionados con la base de nómina salarial; en segundo lugar, aquellos relacionados con los procedimientos operativos (internos de nivel central o externos de las regionales y los distritos); finalmente, aquellos relacionados con el sistema de liquidación de sueldos. A continuación, se enumeran y describen cada uno de los problemas encontrados en estas tres áreas.

Nómina Salarial

La nómina salarial es la base de datos que contiene toda la información relacionada con la liquidación de salarios. Esta base presentaba dos problemas principales:

- a. **Identificación de personas:** La base de nómina poseía información discriminada por tarjetal (cargo) y carecía de un campo que permitiera obtener información agregada para aquellos docentes que ocupaban más de un cargo. Como consecuencia, resultaba muy complicado conocer la historia laboral de un docente.
- b. **Multiplicidad de salarios básicos para un mismo cargo**²⁸: La imposibilidad para obtener información relativa a los salarios por docente y la falta de remuneración única por cargo representaban el peor de los escenarios para constituir un padrón de liquidación de sueldos.

Procedimientos operativos

Respecto a los procedimientos operativos, se identificaron los siguientes problemas:

- a. **Lentitud de procesos:** Los procesos eran lentos como consecuencia de la permanente revisión de cada uno los pasos y recorridos por los que transitaba una novedad en Recursos Humanos (Acción de Personal). Esto permitió detectar las razones por las cuales se producían importantes demoras e ineficiencias en los procesos y especialmente, existía ausencia de actualidad en la registro de las novedades.
- b. **Duplicación de procesos:** Por otro lado, los distintos pasos internos que componían el proceso, entre validaciones de los analistas y participación de digitadores, daba como resultado un trámite complejo y tedioso.

²⁸ Este problema se trata específicamente en la sección A de este capítulo.

- c. **Procesos sin control:** Los procesos relacionados con licencias y sustituciones también presentaban importantes ineficiencias. En el caso de licencias, la selección del sustituto la realizaba el centro escolar en forma absolutamente discrecional, sin ninguna pauta (no se exige, ni siquiera, que el sustituto tuviera el título docente) ni criterio.

Sistemas de liquidación de sueldos docentes

Los sistemas de información constituyen soportes imprescindibles para implementar procesos más eficientes de administración de los recursos humanos. El sistema de información utilizado para la liquidación de sueldos de la SEE presentaba en el año 2001 los siguientes problemas:

- a. **Tecnología obsoleta y centralizada.** La captura de datos se realizaba de manera anticuada y con enormes deficiencias. Adicionalmente, el proceso se encontraba totalmente centralizado; operaba exclusivamente en la sede central de la SEE sin existir bocas de carga en las regionales o las distritales. El sistema obligaba a contar en sede central, con digitadores que cargaran en una plataforma lenta y carente de esquemas de seguridad las novedades que se recibían desde los distritos y las regiones en soporte papel.
- b. **Ausencia de validación.** La falta de definiciones respecto al manejo de los incentivos salariales generaba la posibilidad de que un empleado (sea un “digitador” o un “analista”) pudiera ajustar la remuneración de cualquier agente sin ningún tipo de validación o control posterior. Esto obviamente provocaba enormes discrepancias entre casos similares ajustados en sede central en virtud de los reclamos presentados por un docente en detrimento de otro, quizás con igual derecho que el anterior.

3. Reformas en la gestión de Recursos Humanos

A partir de la tarea de diagnóstico y relevamiento, y haciendo uso de los datos obtenidos del CNRH durante el año 2001, se iniciaron acciones tendientes a corregir las principales falencias detectadas. Estas se realizaron a través de la acción directa sobre la gestión o bien mediante la elaboración de propuestas para su ejecución por parte de la Secretaría.

En el marco de estos esfuerzos tendientes a racionalizar los procedimientos, se introdujeron una serie de reformas que, a pesar de no haber implicado un cambio integral, tuvieron alto impacto en términos de ahorro de costos y eliminación de tiempos perdidos. A continuación se describen los logros obtenidos en las tres áreas del problema. Previamente, es importante señalar que la acción de convencer al personal de la SEE sobre sus nuevas funciones y sobre los beneficios del cambio constituyó una tarea compleja y al mismo tiempo un avance muy importante en la gestión.

Principales logros en administración de la nómina salarial:

- a. Se incorporó el número de cédula electoral, permitiendo la identificación de más de 52 mil docentes.
- b. Continuando el trabajo de depuración de la nómina iniciado con el CNRH, se realizó desde mediados del año 2001 hasta mediados del año 2002 la “sincerización” de la nómina. Tal proceso consistió en depurar la información que servía de base para la liquidación salarial en función de cruces de bases de datos y revisión caso por caso de situaciones de inconsistencia, incongruencia o incompatibilidad de los datos. En el Cuadro IV.4 se cuantifica el impacto que tuvo la sincerización en la depuración de la nómina.

- c. Se llevo a cabo el Proceso de Consolidación salarial²⁹.

Cuadro IV.4
Acciones de personal como consecuencias del Censo y la Sincerización

	Tipos de Casos	Sincerización	Total*
1	Reubicaciones	2.089	19.465
2	Cambio de Designación	4.025	8.306
3	Corrección de Nombre	25	779
4	Corrección de Cédula	2.820	55.548
5	Maestros que laboraban en una modalidad pero que cobraban en otra	1.160	1.160
6	Personal que cobraban en un solo centro sus dos tarjetas	5.696	5.696
7	Empleados fuera del reajuste salarial	1.965	1.965
8	Personal que tenía cédula de identidad en dos tarjetas diferentes	320	320
9	Maestros que trabajaban pero no cobraban	280	280
10	Administrativo que trabajaban y no cobraban	372	372
11	Personas fallecidas que seguían como parte de la nómina activa	47	47
12	Personas en nómina activa que no estaban laborando por enfermedad	1.275	1.275
13	Personas jubiladas en nómina Activa	1.020	1.020
14	Personas que se les paga desde la SEE pero prestan servicios a otra institución	51	51

*Incluye ajustes del CNRH.

Fuente: Dirección General de Recursos Humanos de la SEE.

Principales logros en procedimientos operativos

- El pago de haberes mediante cajero automático. Tradicionalmente, el pago de las remuneraciones en la SEE se realizaba a través de la emisión de cheques. Esto implicaba, por un lado, costos administrativos para emitir en papel miles de cheques mensualmente. Por otro lado, largas colas de docentes en los bancos en horario escolar para percibir sus remuneraciones, generando malestar en el personal y alteración de la jornada escolar. Para dar solución a este problema, se comenzó a implementar el sistema de pago por cajero automático mediante tarjeta magnética. En una primera etapa ingresaron a este nuevo sistema de pagos alrededor de 10 mil docentes. Si se cumple con la universalización se lograría una reducción interesante de costos para la SEE así como la eliminación de tiempos perdidos para los docentes. Esto no era posible anteriormente dado a la falta de un padrón de docentes ordenado por persona y no por tarjeta.
- La remisión a las regiones de la nómina en papel a los efectos de controlar las novedades puestas al pago (es decir las AP ingresadas, traslados, ascensos de categorías, licencias, etc.) significaba más de 400 resmas de papel mensuales que complicaban la búsqueda de información de los docentes, encarecían el proceso y generaban demoras innecesarias. Actualmente, se entrega mensualmente la nómina contenida en un CD ROM. Esto permite a las Regionales la búsqueda más ágil y veloz, el ahorro de costos de papel y transporte, y simplifica fuertemente la logística.
- Se producían fallas en el control de títulos docentes, provocadas por la falta de un sistema ágil de verificación en el Consejo Nacional de Enseñanza Superior. Allí se enviaban los expedientes en papel para verificar el título y en lapsos de meses eran devueltos con la certificación del mismo. En este sentido, a partir de la incorporación del número de cédula a los registros de personal y la obtención de la base de datos del

²⁹ Este punto se trata en la sección 4.1.2.

Consejo Nacional de Evaluación Superior (CONES) con los títulos registrados, la verificación actualmente es mucho más rápida y económica, el trámite anterior ha sido prácticamente eliminado.

- d. Con respecto a las licencias a mediados del año 2000 estaban pendientes los pagos a los docentes suplentes de los años 1997, 1998 y 1999. Actualmente, sólo resta realizar el pago correspondiente a las suplencias del año 2002. Esto implicó una notable tarea de resolución del stock adeudado y llevó a plantear la implementación del circuito de selección de sustitutos mediante la utilización de la base de elegibles.
- e. A comienzos del año 2002 se redactó el nuevo manual de procedimientos de la Dirección de Recursos Humanos de la SEE. Este manual incluye las actividades de cada área de la Dirección con todos los pasos para cada trámite, sirviendo como instrumento simplificador de rutinas y como orientador en la capacitación de cada sector. El mérito principal de esta herramienta ha sido inventariar los procedimientos identificándolos en forma clara. Durante su elaboración, fue necesario enfrentar en ciertas áreas de la Secretaría la resistencia a cambiar procedimientos por usos y costumbres. Actualmente se dispone de una herramienta que permite capacitar al personal en el procedimiento administrativo de la Dirección de Recursos Humanos. Quedará pendiente la actualización de dichos procesos a los cambios que se introduzcan a partir de la aplicación del nuevo Estatuto Docente.

Principales logros en el sistema de liquidación de sueldos

La descentralización operativa constituye el aspecto con mayor impacto en el largo plazo en la revisión de los sistemas de información y en el modelo de gestión de los recursos humanos. Específicamente, se concretaron las siguientes acciones:

- a. Se diseñó y desarrolló (a inicios del 2002) el sistema en Intranet que facilita la carga en forma descentralizada, e incluye una serie de indicadores para la tarea del analista. El Cuadro IV.5 muestra los indicadores de movimientos que surgen del nuevo sistema. La operación en régimen con esto tiene amplias ventajas, ya que evita la existencia de digitadores y permitirá la carga directa de la novedad desde la Regional facilitando así el procedimiento, haciéndolo más ágil y eficiente.

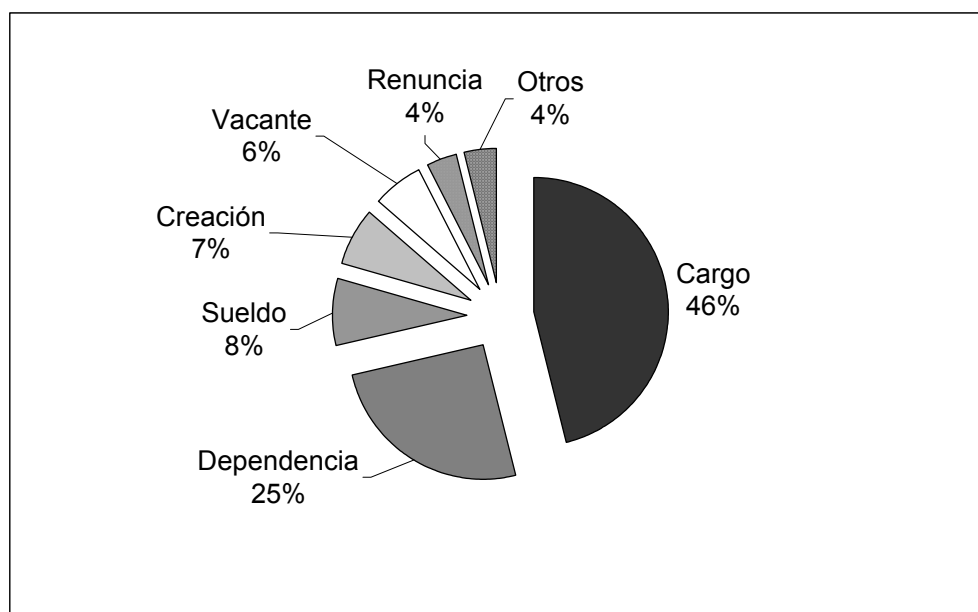
Cuadro IV. 5
Indicadores de movimientos que surgen del nuevo sistema

Periodos	Abr-02	May-02	Jun-02	Jul-02	Ago-02	Sep-02	Oct-02	Nov-02	Ene-03	Feb-03	Mar-03	Total	%
Solicitud de suspensiones													
Cancelación	81	71	129	24	157	46	39	80	119	68	53	867	33,8%
Renuncia	155	113	173	39	113	49	81	154	191	190	107	1.365	53,3%
Jubilación							2		3	1	1	7	0,3%
Muerte	23	19	34	3	34	18	9	27	113	20	24	324	12,6%
Subtotal	259	203	336	66	304	113	131	261	426	279	185	2.563	100,0%
%	10,1%	7,9%	13,1%	2,6%	11,9%	4,4%	5,1%	10,2%	16,6%	10,9%	7,2%	100,0%	
Solicitud de cambios													
Sueldo	129	88	217	1.742	80	44	155	245	209	22	52	2.983	10,1%
Dependencia	175	224	3.655	2.035	1.110	581	167	303	79	630	450	9.409	32,0%
Cargo	12	8.214	2.271	1.752	143	388	638	361	380	2.408	445	17.012	57,8%
Nómina							4				1	5	0,0%
Subtotal	316	8.526	6.143	5.529	1.333	1.013	964	909	668	3.060	948	29.409	100,0%
%	1,1%	29,0%	20,9%	18,8%	4,5%	3,4%	3,3%	3,1%	2,3%	10,4%	3,2%	100,0%	
Solicitud de inclusiones													
Creación	200	327	55	34	39	327	182	831	104	97	391	2.587	51,5%
Vacante	283	224	297	69	100	127	94	398	156	213	275	2.236	44,5%
Reintegración	8	7	6	20	15	20	8	14	10	36	59	203	4,0%
Subtotal	491	558	358	123	154	474	284	1.243	270	346	725	5.026	100,0%
%	9,8%	11,1%	7,1%	2,4%	3,1%	9,4%	5,7%	24,7%	5,4%	6,9%	14,4%	100,0%	
Total	1.066	9.287	6.837	5.718	1.791	1.600	1.379	2.413	1.364	3.685	1.858	36.998	
%	2,9%	25,1%	18,5%	15,5%	4,8%	4,3%	3,7%	6,5%	3,7%	10,0%	5,0%	100,0%	

Fuente: Sistema de Recursos Humanos

- b. En la actualidad ya se encuentran conectadas la mayoría de las Direcciones Regionales en línea, de manera tal de transmitir las novedades de personal en forma directa. Si bien la implementación de este sistema comenzó en enero de 2003, la evolución de los movimientos transmitidos oscila en el 35% del total; con lo cual, con una mayor capacitación del personal se supone que en el transcurso del presente año la totalidad de las AP se manejen de esta forma. El Gráfico 23 muestra las estadísticas de movimientos realizados durante los primeros cuatro meses del 2003.

Gráfico 23
Distribución de acciones de personal por tipo de movimiento



- c. La descentralización se completa con esquemas de supervisión de forma tal que la novedad ingresada a distancia, sea controlada y aprobada por los analistas en sede central. Se ha previsto que en el futuro este sistema incluya la liquidación de

suplencias y licencias, así como el diseño de tableros de control sobre la base de la matrícula de alumnos, a fin de conocer la relación “alumnos por docente” de cada centro educativo³⁰.

- d. El nuevo sistema funciona bajo el concepto de un Registro Único de Personal, ordenado por número de cédula electoral, lo cual permite explotar al máximo toda la información existente acerca de los agentes de la Secretaría, así como administrar en forma adecuada la nómina salarial, especialmente los incentivos. Esto permitirá realizar un seguimiento del historial laboral de cada empleado, así como la integración de la Junta Central Electoral (JCE), de las diferentes nóminas y del maestro de personal de la Secretaría de Estado de Educación con el Maestro de Cedulados.

C. Reformas a las Regulaciones Laborales de los Docentes

El contrato laboral del docente se regula por una norma específica, el Estatuto del Docente, contemplada en el Decreto 421/00. Esta norma tiene un conjunto de deficiencias que, adicionadas a los problemas administrativos, dan como resultado grandes pérdidas de eficiencias. Se trata de dos fenómenos que se potencian mutuamente. Por un lado, diseño inadecuado de las normas. Por el otro, procedimientos administrativos obsoletos.

Las fallas estructurales que tenía el Estatuto permitían argumentar que para mejorar significativamente la gestión, era necesaria una reforma integral. Por ejemplo, el Estatuto no formulaba una carrera docente, con un escalafón de cargos y categorías. No describía la estructura salarial, ni el conjunto de derechos y deberes que posee un docente como trabajador o el estado como empleador. De hecho, exhibía una terminología confusa, mencionando “categorías”, “especialidades”, “funciones”, “grupos”, “cargos y rangos”, etc., sin definir adecuadamente cada especie ni la carrera docente.

En función de este diagnóstico es que la SEE decidió, a principios del año 2001, impulsar la sanción de un nuevo Estatuto del Docente³¹. La meta era dotar al sistema educativo de un instrumento regulatorio moderno que represente una superación de las debilidades, deficiencias y vacíos que adolece el Decreto 421/00. La sanción de un nuevo estatuto, en un contexto político democrático, implica una operación compleja no sólo desde el punto de vista técnico sino también político. Por eso, si bien la conducción del proceso estuvo a cargo de la Secretaría de Estado de Educación, el diseño de la norma se realizó a través de un proceso participativo amplio, en el cual se recibieron colaboraciones y opiniones de funcionarios de todas las áreas de la Secretaría, de miembros de la comunidad educativa y la sociedad civil y de especialistas internacionales. Finalmente, el proyecto fue puesto a consideración en el Consejo Nacional de Educación y luego del consenso alcanzado en este ámbito, fue remitido para su aprobación por parte del Presidente de la Nación a mediados del año 2003.

Hay dos rasgos que distinguen a la experiencia dominicana. Por un lado, el esfuerzo desplegado para combinar la solidez técnica con los parámetros políticos. Esto implicó sostener el doble objetivo de impulsar un instrumento moderno pero que a su vez cuente con la legitimidad que le da el consenso de los principales actores involucrados. Por otro lado, el concebir el Estatuto dentro de un proceso global de renovación de los estilos de gestión. Esto implicó no limitar el cambio normativo a una mera reforma jurídica, sino insertarlo como uno de los ejes de un proceso integral

³⁰ Con el objetivo, entre otros, de dar un sustento más firme a los nombramientos de nuevos docentes, se implementó durante el año 2002 el “Relevamiento de Matrícula Express”, el cual permite establecer la relación docente-alumno para cada centro educativo, a inicios del ciclo lectivo 2002-2003.

³¹ Decreto 639/03.

de modernización. En este sentido, la reforma jurídica estuvo íntimamente ligada a los cambios en los procedimientos administrativos y el uso intensivo de tecnología.

1. Movilidad externa

La Ley General de Educación establece la estabilidad absoluta como característica fundamental de la relación docente-sistema educativo e incorpora el período de prueba como alternativa de selección. A su vez, expresamente la normativa contemplaba el ingreso a la carrera docente a través de concursos. Sin embargo, la práctica estuvo alejada de los criterios que inspiraban estos institutos. La ambigüedad que contienen las normas permitió que la movilidad del personal siguiera más criterios discrecionales que los formalmente contemplados en las normas.

El principal problema con el ingreso a la carrera docente fue la inexistencia de una política y un mecanismo explícito para el reclutamiento del personal. Esto, además de contrariar la normativa legal que expresamente establece el ingreso a través de concurso, permitía contrataciones no necesariamente realizadas en función de las necesidades del sistema ni la selección del personal más idóneo para el puesto de trabajo vacante.

En general, la burocratización de los procedimientos administrativos potencia y legitima la discrecionalidad. Los procedimientos de selección y reemplazo, fundamentalmente los temporarios de los agentes, eran extremadamente complicados y burocráticos. El nombramiento de un maestro suplente podía llevar varios meses para hacerse efectivo. Frente a esta situación, era costumbre que los directivos adoptaran soluciones precarias asignando la tarea a una persona (con o sin acreditación) y se omitiera comunicar la necesidad del reemplazo. Esto constituye un factor que favorecía la falta de profesionalidad del docente. Al mismo tiempo, al ser un procedimiento opuesto a las normas, era posible que muchas veces no se reconociera su designación y terminara recibiendo como salario un porcentaje menor al que legalmente le hubiese correspondido.

En lo que respecta a la antigüedad del personal, resulta sumamente significativo hallar que más del 50% del personal docente tiene menos de 5 años dentro del sistema (Cuadro IV.6). El hecho de tener tantos docentes novatos sólo en parte puede ser explicado por la expansión de la matrícula. La otra parte probablemente sea explicada porque la desvalorización de la carrera docente hizo abandonar el ejercicio a muchos de ellos en los años anteriores y en la aplicación de prácticas fuera de la norma, en el nombramiento y despido de docentes.

Cuadro IV.6
Antigüedad del personal docente

Antigüedad	Agentes	Porcentaje*
Menos de 5 años	45.213	50,79%
de 6 a 10 años	13.805	15,51%
de 11 a 15 años	7.799	8,76%
de 16 a 20 años	6.350	7,13%
de 21 a 24 años	6.201	6,97%
de 25 a 29 años	4.337	4,87%
de 30 a 34 años	2.337	2,63%
Mas de 35 años	2.978	3,35%
Total	89.020	100,00%

*El porcentaje se calcula sobre un 78,38% de casos válidos de la pregunta.

Fuente: Censo Nacional de Recursos Humanos de la SEE.

El nuevo Estatuto, decreto 639/03, contempla un conjunto de dispositivos apoyados con los instrumentos de gestión administrativa adecuados a los efectos de corregir cualquier debilidad del

sistema. En primer lugar, regula de manera explícita y precisa una política de ingreso a la carrera docente. Esta puede resumirse en tres instancias centrales:

- a. Previo al inicio del año escolar se definirá la planta de personal sobre la base de indicadores objetivos definidos en el Estatuto referidos a matrícula y alumnos y evolución de la misma.
- b. El ingreso responderá, exclusivamente, al objetivo de cubrir los puestos vacantes de la planta anualmente definida.
- c. La selección se hará a través de concursos a cargo de un órgano colegiado representado por diferentes sectores participativos de la educación. Luego de la implementación de cada concurso, se constituirá un registro de elegibles a los fines de cubrir las vacantes futuras.

En la actualidad ya se ha elaborado el reglamento de los concursos y el sistema de información prevé la confirmación del registro de elegibles. A través de este procedimiento se producirá un ahorro significativo, ya que no será necesario realizar un concurso cada vez que se presente una vacante, sino que se realizarán concursos en los cuales se seleccionarán personas que serán “Elegibles”. De tal base se seleccionarán las personas a contratar cuando se presente la vacante.

Por otro lado, el nuevo Estatuto incorpora la movilidad externa con criterios más flexibles y objetivos:

- a. Se combina el período de prueba con un sistema de evaluación de manera que el ingreso con carácter definitivo a la carrera docente, no depende exclusivamente del paso del tiempo sino de una verificación de la idoneidad del docente.
- b. Se establece un mecanismo de evaluación continua de los conocimientos del docente en función del puesto de trabajo desempeñado. El docente que de manera sistemática no supere niveles mínimos de desempeño será retirado del sistema. La capacitación cumple un rol central en lograr nivelar a los docentes que no han alcanzado estos niveles mínimos de desempeño. El objetivo no es exclusivamente depurar el sistema, sino lograr que la planta docente tenga señales claras de capacidades necesarias para sus funciones y cuenten con las herramientas de superación para alcanzarlas.

La operatividad de ambos temas está supeditada a que funcione el sistema de evaluación de desempeño, y la reestructuración de la oferta de capacitación, temas que se analizan más adelante.

2. Movilidad interna

Era tradición en el sistema educativo establecer de manera enunciativa los criterios de mérito y oportunidad para la movilidad interna. Sin embargo, tales criterios no fueron traducidos a mecanismos explícitos que guiaran la movilidad del personal. Por el contrario, los ascensos y promociones generalmente se dieron en un marco de discrecionalidad, dada la ausencia de la normativa que lo especifique. Además, se advertía la presencia de un esquema de movilidad interna rígido, que sólo permitía acceder a los docentes a la categoría inmediata superior. Esto influye negativamente disminuyendo cualquier iniciativa de actualización y capacitación existente en el docente, así como el esfuerzo en general con el cual emprenden la carrera docente los docentes ingresantes.

El nuevo Estatuto regula de manera explícita y flexible la movilidad del siguiente modo:

- a. El Estatuto define los cargos y categorías que componen la carrera docente.
- b. El ascenso es por mérito y al puesto de trabajo vacante sometido a concurso, sin considerar su ubicación en la escala escalafonaria, ni el agrupamiento. De este modo, los ascensos no están limitados a la categoría inmediata superior sino que pueden darse entre cualquier cargo y categoría, en la medida en que el agente sea seleccionado en el concurso respectivo.
- c. A los fines de contribuir a la transparencia y objetividad del proceso se contempla el mecanismo de integración de las comisiones de concurso.

3. Tiempo de trabajo

El tiempo de trabajo destinado a la docencia constituye uno de los principales problemas que evidencia el sistema educativo dominicano. El incumplimiento bastante generalizado de la jornada laboral se produce a través del elevado ausentismo y reducción de los horarios establecidos. Como consecuencia, se genera un calendario escolar reducido.

Parte del problema se origina en lo inadecuado de sus sistemas de control. Otra parte se origina en la gran cantidad de docentes que laboran en distintos centros educativos en diferentes turnos. En la medida en que no se dispone de mecanismos operativos para verificar el nivel de cumplimiento de la jornada por parte de cada docente, naturalmente se agrava el incumplimiento del horario de trabajo establecido. Por este motivo, un desafío que evidencia el sistema dominicano en esta materia, no es de tipo normativo sino administrativo. En concreto, es necesario montar un sistema de información que permita monitorear con objetividad el cumplimiento de la jornada laboral por parte de los miles de docentes distribuidos en todo el país.

Si bien la génesis del problema no es de tipo legal sino de gestión, el nuevo Estatuto del Docente precisa las obligaciones del docente al distinguir entre el año lectivo y año laboral docente, entendiendo por este último el período por el cual el docente se encuentra obligado a prestar servicios, independientemente del tiempo efectivo de concurrencia a clase. Desde el punto de vista administrativo, se ha comenzado a montar un sistema de información que permitirá su control.

De manera más indirecta, el Estatuto contempla -a través del incentivo por desempeño- la posibilidad de estimular el cumplimiento de la jornada laboral a través de la política salarial. Obviamente que esto depende de que los sistemas de información funcionen de manera muy confiable, que en el diseño del incentivo se le dé una alta ponderación al indicador de cumplimiento de la jornada. A la luz de la necesidad de romper una inercia de cierta indiferencia frente a la importancia de cumplir de manera estricta con el calendario escolar surge la necesidad de enfatizar la conveniencia de contemplar el presentismo y el cumplimiento de la jornada como indicadores del desempeño docente.

4. Régimen disciplinario

La Ley General de Educación alude a este instituto de una manera ambigua y genérica. Simultáneamente, los procedimientos administrativos burocráticos dificultan la detección de las irregularidades cometidas por el personal y la toma de decisiones tendientes a aplicar sanciones. En la práctica, y frente a la ambigüedad de la norma, el régimen disciplinario se ha estado ejecutando de manera discrecional en función de la voluntad y orientación de la autoridad de turno. Esto es

consecuencia de que no se contemplan mecanismos que regulen un ejercicio controlado de estas potestades.

El nuevo Estatuto del Docente tipifica y regula las causas por las cuales un docente puede ser sancionado. Junto con esto se montó un sistema administrativo que permite detectar de manera ágil y objetiva las irregularidades cometidas por el personal. La articulación de las regulaciones previstas en el Estatuto, con adecuados procedimientos administrativos permitirá poner en funcionamiento un sistema de sanciones que opere de manera transparente y equitativa. De esta manera, se estará estimulando el compromiso de los docentes con los objetivos del sistema educativo.

5. Licencias

La Ley General de Educación no contempla regulaciones específicas en este tema. En la práctica, al no aplicarse un régimen particular, la administración de las licencias del personal estuvo sujeta a instrumentos ambiguos y dependientes de la interpretación que de la temática hiciera la autoridad de turno. En este contexto, el régimen de licencias se convierte en un factor que deteriora el clima laboral al inhibir a los docentes en el ejercicio de sus derechos. Ello deriva en un incremento de costos laborales y pérdidas de eficacia para el sistema.

El nuevo Estatuto del Docente regula el régimen de licencias y fija las pautas formales que se deben cumplir en su administración. Esto, si va acompañado del rediseño de los procedimientos de gestión, permitiendo ofrecerles al personal un régimen de licencias preciso y de aplicación transparente y equitativa. A su vez, ello facilitará el seguimiento y control del uso de días de licencia por parte de la autoridad administrativa.

D. La Formación, los Incentivos Salariales y la Capacitación Docente: Eslabones para un Mejor Desempeño

Incentivos salariales. El esquema de incentivos salariales del sistema educativo dominicano incluía un incentivo de desempeño que se había aplicado años atrás y que se otorgaba a aquellos que habían participado en el operativo original, aún cuando no se dio una renovación de dicha evaluación. Esto implicaba que como parte de la remuneración de los docentes todos los meses se liquidaba un incentivo por tal concepto. De hecho, en la nómina salarial de principios del año 2001 se aplicaba este incentivo cubriendo aproximadamente 60.000 tarjetas (77% del total), lo que significaba para el Estado un gasto mensual de RD\$40.000.000, equivalente a un promedio del 12% del sueldo básico.

El nuevo Estatuto incorpora la evaluación de desempeño como una herramienta fundamental para la gestión de los recursos humanos, con tres objetivos básicos:

- a. Generar los insumos que permita premiar a los docentes que demuestran acciones individuales y colectivas favorables al cumplimiento de los objetivos del sistema educativo.
- b. Generar información de manera que los docentes puedan mejorar sus competencias, actualizar sus conocimientos, y/o reorientar su carrera o especialidad.
- c. Generar información que permita detectar carencias sistemáticas en las competencias docentes, pudiendo tomar acciones correctivas de capacitación, y que en caso extremo pueden significar la expulsión.

Como se señaló anteriormente, el Estatuto proporciona las bases políticas para comenzar a utilizar la herramienta, pero su efectiva operatividad depende de un complejo proceso técnico. En tal sentido, es necesario destacar que la implementación de un sistema de evaluación del desempeño requiere que se definan los procesos y requisitos técnicos para su aplicación y el desarrollo de la normativa respectiva, y de la voluntad política para su implantación.

Capacitación docente. Esta juega un rol fundamental en el esquema de incentivos planteado en el nuevo Estatuto para una mayor profesionalización del docente. La oferta provista al cuerpo docente a través del INAFOCAM, debe alinearse con la evaluación de desempeño. La capacitación es una herramienta que, conjuntamente aplicada con una mejor estructura de incentivos, debiera orientarse a mejorar, actualizar o reorientar las competencias de los docentes. Para que el INAFOCAM efectivamente reoriente su oferta a estas nuevas necesidades es imperativo que el sistema comience a generar la información necesaria para su aplicación. Los procesos por los cuales esta información será generada queda a definirse en los próximos años. De allí, que la evaluación de desempeño, no sólo está vinculada con la aplicación de un pago por mérito, sino más importante aún a una reforma de la oferta de capacitación docente.

E. Conclusiones

En los últimos años se avanzó en establecer el consenso entre los actores del sistema educativo dominicano para las reformas al marco laboral docente. Reformas que se plasmaron en un nuevo Estatuto del Docente. Varias de las normativas de dicho Estatuto han sido aprobadas y algunas, como el incentivo al desempeño docente, quedan por definir. El desafío en los próximos años será lograr una real aplicación de las normativas del Estatuto, conjuntamente con la aplicación de sistemas automatizados a nivel de las Regionales de Educación.

La profesionalización del cuerpo docente es necesaria si muchos de los cuellos de botella identificados en el capítulo II, en especial la atención a los sectores más rezagados en su desempeño como lo son el sector rural y el urbano-marginal. Otro desafío para la profesionalización del cuerpo docente y para la creación de equipo de trabajo en los centros educativos es la gran cantidad de docentes taxi que laborar en varios planteles en diferentes turnos, limitando substancialmente el tiempo dedicado en cada plantel a labores no directamente relacionadas con el aula.

V. REFORMAS PENDIENTES Y OPCIONES DE POLÍTICA

El sistema educativo dominicano ha venido avanzando desde la crisis de los noventa, recuperándose de los bajos niveles de asistencia y progresión educativa de comienzo de la década de los noventa. La puesta en marcha de un nuevo Estatuto Docente y su Reglamento sienta las bases para la mejora del plantel magisterial, definiendo mejor el salario magisterial e introduciendo las normas de selección de los nuevos maestros. Tanto los salarios como la gestión de personal son elementos básicos para mejorar la calidad del profesorado a mediano plazo.

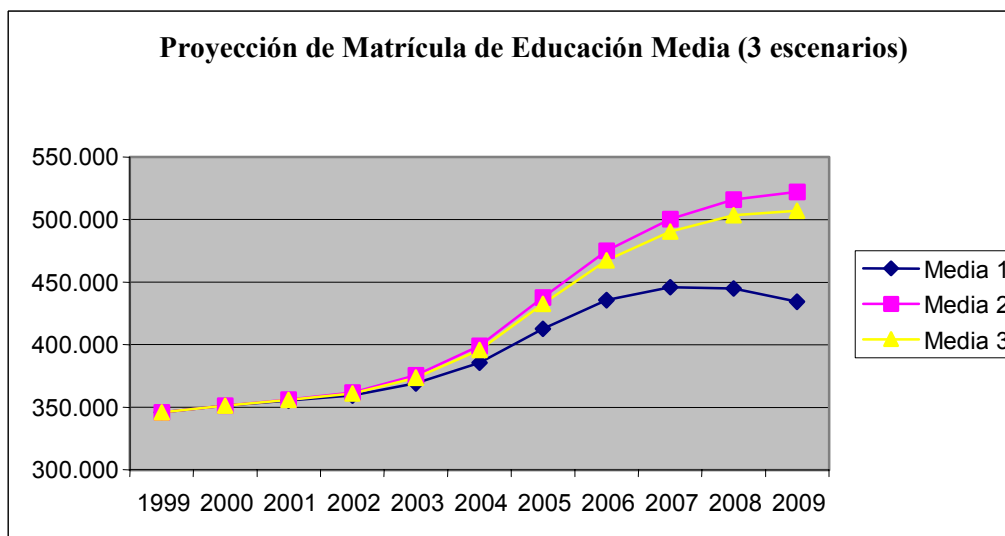
Sin embargo, hoy en día el sistema se enfrenta una serie de nuevos desafíos para la modernización del sector en medio de una nueva crisis económica que restringirá las posibilidades de implantar varias de las reformas pendientes. En este capítulo resumimos las opciones de política que han sido adoptadas en los últimos años para enfrentar estos nuevos desafíos. Muchas de estas políticas aún están pendientes en su implementación y requerirán un esfuerzo del nuevo gobierno para su aplicación y profundización. Explícitamente no priorizamos las opciones de política, ya que reconocemos que ésta se dará en función de las necesidades y prioridades de las directivas del gobierno en materia educativa.

A. Ampliar el Acceso

- **... de los más pobres al nivel inicial.** La educación preescolar está fuertemente vinculada a una mayor preparación de los niños para comenzar el primer grado, promueve el ingreso oportuno al sistema educativo, reduce las probabilidades de repitencia y deserción y mejora el desempeño académico de los niños en los primeros grados. La cobertura de la educación inicial se mantiene aún bastante baja especialmente entre los más pobres, donde sólo el 16,1% de los niños entre tres y cinco años recibe alguna atención preescolar, comparado al 75% del decile más alto. El programa de educación inicial financiado por el Banco Mundial tiene como meta aumentar la cobertura del nivel inicial para las poblaciones más pobres de 51% al 86%. La concreción de éstas metas es clave para aumentar la progresión del nivel básico y reducir las probabilidades de fracaso de los más pobres.
- **... al segundo ciclo del nivel básico en las áreas rurales.** La baja progresión de los niños en educación básica rural se explica por varios factores, tanto de oferta como de demanda. Por el lado de la oferta, a la falta de modelos pedagógicos adecuados se suma una oferta desordenada, donde no existe una microplanificación de los centros educativos para poder ofrecer el segundo ciclo del nivel básico de manera eficiente a miles de pequeñas escuelas multigrado. El desafío para la SEE se concentra en la planificación de la inversión, es decir, importa más donde se amplía el acceso que contar con los recursos para hacerlo. Esta iniciativa requerirá un sistema de estadísticas educativas confiable y geo-referenciado.
- **... al nivel medio medio, aumentando la inversión en infraestructura y así reducir la oferta hacinada en planteles de educación básica.** Las necesidades de inversión son aún más críticas dado que la matrícula del nivel aumentará nuevamente de manera acelerada hasta estabilizarse próxima al año 2007. El Gráfico 24 detalla las proyecciones de demanda bajo tres escenarios distintos³². El programa de educación media financiado por el Banco orienta sus inversiones a ampliar la infraestructura del nivel de manera de poder atender la demanda proyectada.

³² El primer escenario es el más conservador y asume que la eficiencia del nivel básico y del nivel medio se mantiene a los niveles de 1999. El segundo escenario supone que las mejoras en el nivel básico continuarán al mismo ritmo que se han venido desarrollando. El tercer escenario supone que una intervención sobre el nivel medio logra mejorar la eficiencia interna de este nivel.

Gráfico 24



B. Mejorar la Equidad

- **Implantar modelos pedagógicos (guías didácticas, seguimiento y capacitación docente en microcentros) específicos a la problemática multigrado.** El país ha desarrollado desde 1998 un modelo pedagógico de atención a las escuelas multigrado (Escuela Multigrado Innovada, EMI) basado en las mejores prácticas de la experiencia internacional, como han sido la Escuela Nueva de Colombia, y el MECE Rural en Chile. Sin embargo, la experiencia ha estado restringida a menos del 10% del total de escuelas multigrado del país. En el último año, a través del Programa de Equidad en la Educación Básica financiado por el Banco, se ha desarrollado un plan de ampliación de modelo EMI, para en cuatro años cubrir la totalidad de escuelas multigrado del país y poder garantizar una educación de mayor calidad en la zona rural³³.
- **Atención integral a los centros educativos urbano-marginales.** El bajo desempeño de las escuelas urbano-marginales requiere de intervenciones integrales que los diferentes factores que afectan el desempeño escolar. Así, se han identificado las escuelas que exhiben mayor repitencia (10% ó más) del tercer grado en las zonas urbanas y éstos centros son elegibles a recursos de atención especial, a través del Programa de Equidad en la Educación Básica. De esta manera, la inversión y atención educativa toma una urgencia especial para aquellos sectores de la población con mayor probabilidad de fracasar en los primeros grados de la educación básica.
- **Ampliar las experiencias piloto de atención a la sobreedad y programas de refuerzo de verano para el primer grado del nivel medio de manera de reducir el fracaso escolar de éstos jóvenes y aumentar la eficiencia de los recursos.** La sobreedad del primer grado del nivel medio es la más alta de todo el sistema, lo cual muestra una gran heterogeneidad de los estudiantes en cuanto a sus competencias académicas, experiencias previas en el sistema educativo y desarrollo psicológico y físico. Es poco sorprendente que al tratar a la población como homogénea, las probabilidades de fracaso de la misma sean tan altas. La tasa de repitencia para ese grado es la más alta de todo el sistema (Gráfico 10). Es por esto que la SEE, ha desarrollado en los últimos dos años dos programas de atención a la sobreedad, uno durante el año escolar y otro de refuerzo académico previo al comienzo del ciclo escolar. El éxito de

³³ Ver, “Gestión Educativa 2000-2004, Rendición de Cuentas (Área Docente), Vol.2”. Secretaria de Estado de Educación, Santo Domingo, República Dominicana.

éstas intervenciones se vuelve más imperativo en el marco de restricción presupuestaria, ya que la repitencia genera una alta tasa de ineficiencia en el gasto público.

- ***Realignar los incentivos (subsidios) de programas como la Tarjeta de Asistencia Escolar (TAE) y el desayuno escolar, hacia el sector rural y urbano-marginal para incentivar la entrada temprana y permanencia en la escuela de estas poblaciones.*** Las experiencias en programas de subsidio a la demanda para Latinoamérica demuestran la efectividad de los mismos si dos condiciones están presentes: (i) los subsidios deben estar focalizados a las poblaciones beneficiarias apropiadas; y (ii) el incentivo debe estar condicionado a un cambio de conducta específico (ie. asistencia a la escuela). Evaluaciones operativas de estos programas han concluido que ninguna de estas dos condiciones están presente, por lo cual su efectividad es poco probable³⁴. La racionalización de estos programas es crucial dada las restricciones presupuestarias que enfrenta el país, y aunado a que la SEE gasta una proporción altísima de su presupuesto en estos programas.

C. Aumentar la Calidad

- ***Aumentar la gestión educativa, unificando la gerencia por plantel y aplicar políticas de asignación del personal docente de manera de reducir los docentes “taxi”.*** Todas las intervenciones antes mencionadas, en especial aquellas de atención integral a los centros educativos requieren de un plantel de docentes estables y comprometidos con la comunidad educativa. La cantidad de docentes que laboran en dos tandas pero en planteles físico distintos atenta contra la concreción de las metas que estas intervenciones pretenden lograr. Por esto, es imperativo que la SEE implante una política activa de reordenamiento de la gerencia de los centros, unificando las tandas bajo un mismo equipo gerencial y reasignando docentes que necesitan laborar en dos tandas a los mismos planteles.
- ***Fomentar la gestión a nivel de centro, conformando las juntas descentralizadas y dotándolas de financiamiento y apoyo para la innovación pedagógica y curricular.*** La LGE y el Reglamento a las Juntas Descentralizadas posibilitó avanzar en la conformación de éstas en las escuelas del nivel medio. Hoy en día se cuenta con más de 200 centros educativos que ya cuentan con experiencia en procesos de mayor autonomía escolar. Sin embargo, este es un proceso incipiente que podría perderse si el ímpetu de los últimos dos años se perdiese.
- ***Reformar la oferta de capacitación para asegurar una real implantación del currículo en el aula y no la titulación per se.*** La capacitación aún está orientada a la obtención de un título académico. Los programas de capacitación puestos en marcha a partir del segundo programa de educación básica no permitieron el desarrollo de sistemas de capacitación y formación diferenciados. El financiamiento externo priorizó las actividades que tenían como objetivo reducir el empiricismo en el sistema y por ende la mayoría de los docentes en servicio están asistiendo a cursos de formación en períodos especiales. La capacitación no está ligada ni a un diagnóstico inicial ni a una evaluación posterior. El único indicador utilizado es el nivel académico del docente y el logro de un título superior al anterior es la medida de éxito de la inversión. Al enfocarse en la titulación y al implantarse a través de universidades las actividades de capacitación no se suplementan con seguimiento en el aula ni en el centro.
- ***Elaborar materiales educativos y guías de apoyo a contenidos curriculares, para apoyar el proceso de aprendizaje.*** Si bien se desarrollaron libros de textos, la falta de material de apoyo al docente es generalizado. Los estudiantes y docentes resienten la carencia de recursos y

³⁴ “Informe de Resultados. Evaluación de Medio Término. Proyecto Mejoramiento de la Educación Básica, Fase II.” Contrato de Préstamo BID 897/OC-DR y BIRF No. 3951-DO.

apoyos didácticos en las aulas de clases. Aunque los libros de texto han sido desarrollados y distribuidos, para la entrega adecuada del currículo a los alumnos, se necesita contar también con guías de estudio y trabajo para el alumnado, cartas didácticas específicas (que desarrollen contenidos de especial dificultad) para los docentes, cuadernos de clase, equipos de laboratorio, etc.).

- ***Desarrollar y aplicar pruebas para el cuarto grado de básica en una muestra representativa de escuelas rurales, urbano-marginales y urbanas para poder tener un seguimiento efectivo del alcance de los aprendizajes y poder intervenir de forma temprana.*** El desmantelamiento de las pruebas de cuarto grado a partir del año 1996 ha dejado al sistema sin un instrumento de medición del desempeño del sistema. Como se ha visto anteriormente, la mayor parte del fracaso y falta de adquisición adecuada de los aprendizajes se da durante el primer ciclo de la educación básica.
- ***Reformular el sistema de Pruebas Nacionales para poder monitorear los contenidos curriculares y no solamente como un requisito de graduación del ciclo educativo.*** Actualmente el sistema de Pruebas Nacionales es utilizado como un examen de egreso de los dos niveles de educación, básica y media. Aún cuando se decida mantener esta política de graduación debiera considerarse ampliar el sistema para incorporar pruebas del primer ciclo de básica para poder tener mejores elementos de monitoreo y seguimiento del sistema educativo.

D. Afianzar el Financiamiento

- ***En el marco de la crisis fiscal urge consolidar el gasto educativo bajo el control de la SEE.*** La eficiencia del gasto aumentará en la medida que financie las políticas y programas del sector de manera integral; para ello es imperativo mantener la tendencia de los últimos años bajo la cual la mayor parte de los recursos destinado a educación cae bajo el manejo de la SEE.
- ***Mantener la prioridad para el sector y la recuperación de los niveles y tendencia histórica del gasto.*** Es importante reconocer que si bien el sector educativo ha recibido una atención financiera importante en los últimos años, los niveles de financiamiento al sector son aún muy bajos para permitir ofrecer un servicio de calidad.
- ***Implantación real del SIGEF para un manejo presupuestario eficiente.*** El buen manejo presupuestario es imperativo en materia fiscal, y aún para la SEE. Los programas que maneja la SEE podrán implementarse de manera eficiente si, ceteris paribus, los flujos de financiamiento son constantes.
- ***Aumentar el gasto por alumno en educación media.*** La educación media se enfrenta a niveles crecientes de demanda de los servicios educativos, cuando al mismo tiempo el gasto en el sector, desde planta física a insumos educativos, han sido aún menores que la educación básica.
- ***Invertir los recursos adicionales que surjan en el futuro de manera eficiente, es decir apoyando políticas que lleven a un mejor desempeño del sector, como la aplicación del incentivo al desempeño docente y/o gasto en insumo para apoyar los modelos de atención a la equidad.*** La implantación de un sistema de incentivos al desempeño es un área de política que aún queda por definir. Sin embargo, es uno de los desafíos más importantes del sector de cara a la recuperación económica del país.
- ***Ejecución de fondos externos, los cuales se encuentran alineados a financiar las necesidades de las políticas antes descritas.*** El país y la SEE cuentan con una cartera de proyectos de

inversión con fondos de financiamiento externo que asciende a más de US\$200 millones en los próximos cuatro años.

E. Consolidar la Gestión de los Recursos Humanos

- ***Profundizar los procesos de gestión operativa descentralizada..*** Si bien los cambios introducidos han superado importantes inercias es indispensable consolidar estos logros ante el riesgo de que se produzcan retrocesos. Los temas vinculados con la descentralización operativa constituyen una necesidad fundamental para mejorar la operatividad administrativa del sistema, y así el nivel de servicio a favor de los docentes y la eficiencia y eficacia del sistema.
- ***Instalar procesos continuos de control y seguimiento a las normas, y auditoría de los procesos administrativos.*** Fomentar la descentralización operativa exige contar con fuertes mecanismos de control y seguimiento de los procesos para verificar el cumplimiento real de las normas que rigen la relación docente/estado. Esto involucra tanto a los operadores como a los propios docentes. Si bien, se avanzó en esta área en los últimos años, aún queda mucho por hacer en las Regionales educativas y más aún en las Distritales.
- ***Poner en funcionamiento el Tribunal de la Carrera Docente.*** Coherentemente con lo anterior, supervisar, exige contar con tribunales idóneos para resolver las controversias. En este sentido, un importante avance se ha realizado dictando la normativa que regula la temática. El desafío actual, es ponerlo en funcionamiento de acuerdo a la lógica que fue concebido, con estructuras ágiles, poco burocráticas y totalmente técnicas que sirvan para administrar procesos en donde esta en juego el análisis de una eventual comisión de infracción.
- ***Perfeccionar el régimen de concursos recientemente implementado.*** En el 2004 se realizó la primera prueba piloto de formulación de concursos para el ingreso de nuevos docentes a puestos de trabajo vacantes. Si bien la experiencia fue interesante, resulta fundamental mejorar y enriquecer el proceso utilizado vinculándolo con el desarrollo de metodologías que permitan detectar las necesidades de nuevos nombramientos en base a parámetros claros y objetivos tales como el análisis de la matrícula (efectiva y potencial), infraestructura, plantel docente de cada centro y reubicaciones de docentes disponibles en otros centros, respetando las limitaciones legales. Este último punto constituye una necesidad frente a la escasez de recursos que sufre la educación. Su aprovechamiento eficiente exige analizar la aplicación de una metodología que permita una buena distribución de los docentes excedentes existentes en el sistema en función de la relación docente/alumno y en relación a las necesidades evidenciadas por los centros educativos frente a los perversos efectos que provoca la presencia de los docentes taxi.
- ***Implementar el régimen de concursos para ascensos de cargos y categorías.*** La característica sobresaliente del nuevo régimen laboral docente es que los cargos y categorías vacantes se cubren con los mejores docentes que se presentan al concurso. Su puesta en marcha constituye un punto central de la agenda futura.
- ***Mejorar las condiciones laborales de los docentes.*** La caída abrupta de los salarios como consecuencia de la devaluación y la inflación que soporta el país constituye un problema que afecta el nivel de profesionales que ingresan y permanecen en el sistema. Su recomposición debería servir para; (i) corregir los problemas de nivelación de salarios básicos por cargo que subsistan en el sistema; y (ii) profundizar la política de incentivos a favor del mejor desempeño docente.

Modelo de Flujos Educativos - Método KLEIN

RURAL

	Year																								Indicators of Retention		
Grade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	Total Year / Students	Dropouts by Grade	Survival by Grade
1	1000	177	31	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes homogenous repetition rate.										1214	64	1000
2		771	182	35	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes no reentry									995	130	936
3			625	233	60	13	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0									935	109	806
4				466	216	64	15	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0								766	89	697
5					371	200	66	17	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0							659	90	608
6						292	177	64	18	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0						556	98	518
7							221	146	57	17	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0					446	72	421
8								173	122	50	15	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0				365	167	348
9									86	67	30	10	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0			196	31	182
10										66	55	25	9	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0		159	24	151
11											53	46	22	8	2	1	0	0	0	0	0	0	0		132	36	127
12												37	33	17	6	2	0	0	0	0	0	0	0		95	6	91
Enrollment by Year of Study	1000	948	838	739	653	570	482	404	288	205	158	123	68	28	9	3	1	0	0	0	0	0	0	0	6517		
Dropouts by Year (through grade 12)	52	110	99	86	84	88	78	117	82	47	35	22	10	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	914		
Graduates 12 Grade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	30	15	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	86		
Dropouts by Year (through grade 8)																											
Graduates 8 Grade																											

1000

Modelo de Flujos Educativos - Método UNESCO

RURAL

Grade	Year																								Total Year / Students	Indicators of Retention	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24		Dropouts by Grade	Survival by Grade
1	1000	56	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes homogenous repetition rate.										1059	169	1000
2		784	78	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes no reentry									868	116	831
3			645	142	22	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									813	99	715
4				488	144	27	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0								664	81	616
5					392	142	31	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0							571	78	534
6						313	130	32	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0						482	85	457
7							241	110	29	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0					387	62	372
8								192	92	25	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0				316	145	310
9									100	51	15	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0			169	29	164
10										79	42	13	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		137	22	135
11											65	35	11	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	114	31	113
12												46	26	8	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	82	7	82
Enrollment by Year of Study	1000	840	726	636	558	485	406	340	228	162	128	98	40	11	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5662	1000	
Dropouts by Year (through grade 12)	160	114	90	78	74	78	66	113	65	34	30	17	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	926		
Graduates 12 Grade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42	23	7	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	74		
Dropouts by Year (through grade 8)																											
Graduates 8 Grade																											

Modelo de Flujos Educativos - Método KLEIN

URBANO

	Year																								Indicators of Retention		
Grade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	Total Year / Students	Dropouts by Grade	Survival by Grade
1	1000	58	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes homogenous repetition rate.										1061	25	1000
2		918	99	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes no reentry									1025	48	975
3			830	192	31	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0									1057	23	927
4				710	238	51	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0								1010	13	904
5					625	270	71	15	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0							983	22	890
6						552	286	87	20	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0						950	41	868
7							480	283	96	25	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0					891	51	827
8								418	279	105	30	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0				841	-32	776
9									402	380	207	86	31	10	3	1	0	0	0	0	0	0			1120	-36	808
10										303	314	184	82	31	10	3	1	0	0	0	0	0	0		928	104	844
11											241	272	172	81	32	11	4	1	0	0	0	0	0	0	813	100	740
12												190	225	148	72	29	10	3	1	0	0	0	0	0	680	59	640
Enrollment by Year of Study	1000	976	932	909	895	877	846	804	800	817	798	741	511	269	117	44	15	5	1	0	0	0	0	0	11357		
Dropouts by Year (through grade 12)	24	44	23	14	18	31	42	5	-17	19	57	68	49	26	11	4	1	0	0	0	0	0	0	0	419		
Graduates 12 Grade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	162	192	127	62	25	9	3	1	0	0	0	0	0	581		
Dropouts by Year (through grade 8)																											
Graduates 8 Grade																											

1000

Modelo de Flujos Educativos - Método UNESCO

URBANO

[illegible]

Modelo de Flujos Educativos - Método KLEIN

MUJERES

	Year																									Indicators of Retention					
Grade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	Total Year / Students	Dropouts by Grade	Survival by Grade				
	1	1000	117	14	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes homogenous repetition rate.														1133	41	1000
	2		847	132	17	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes no reentry										998	78	959			
	3			748	195	35	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0										985	48	881			
	4				633	219	49	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0									911	40	833			
	5					552	230	59	12	2	0	0	0	0	0	0	0	0								855	47	793			
	6						482	231	66	15	3	0	0	0	0	0	0	0	0							796	55	746			
	7							418	219	67	16	3	1	0	0	0	0	0	0	0						723	60	691			
	8								365	210	69	17	4	1	0	0	0	0	0	0	0					666	33	631			
	9									328	246	105	34	9	2	0	0	0	0	0	0	0				725	32	598			
	10										257	211	98	34	10	2	1	0	0	0	0	0	0			612	69	566			
	11											209	187	93	34	10	3	1	0	0	0	0	0	0		536	50	498			
	12												175	173	94	37	12	3	1	0	0	0	0	0		495	24	448			
Enrollment by Year of Study		1000	964	894	847	808	766	718	663	622	591	546	497	309	140	50	15	4	1	0	0	0	0	0	0	9437	1000				
Dropouts by Year (through grade 12)		36	70	47	39	42	49	54	41	31	44	49	38	21	9	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	575					
Graduates 12 Grade		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150	148	81	32	10	3	1	0	0	0	0	0	0	425					
Dropouts by Year (through grade 8)																															
Graduates 8 Grade																															

Modelo de Flujos Educativos - Método UNESCO

MUJERES

	Year																									Indicators of Retention	
Grade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	Total Year / Students	Dropouts by Grade	Survival by Grade
	1000	32	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes homogenous repetition rate.										1033	112	1000
2		860	49	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes no reentry									911	58	888
3			785	100	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									895	43	831
4				692	118	13	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								824	44	788
5					626	128	16	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							772	48	744
6						565	132	18	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0						718	61	696
7							501	129	19	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					651	47	635
8								453	124	19	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				598	-45	587
9									480	145	25	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			653	96	633
10										394	129	24	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		551	66	536
11											338	117	22	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	481	38	470
12												304	111	22	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	441	55	432
Enrollment by Year of Study	1000	892	835	794	753	707	650	601	625	562	494	448	137	26	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8526	1000	
Dropouts by Year (through grade 12)	108	57	41	42	46	57	49	-23	63	68	46	51	16	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	622		
Graduates 12 Grade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	261	95	19	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	378		
Dropouts by Year (through grade 8)																											
Graduates 8 Grade																											

Modelo de Flujos Educativos - Método KLEIN

HOMBRES

	Year																									Indicators of Retention					
Grade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	Total Year / Students	Dropouts by Grade	Survival by Grade				
1	1000	147	22	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes homogenous repetition rate.														1172	54	1000
2		808	159	26	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes no reentry										997	109	946			
3			680	226	52	10	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0										971	84	838			
4				528	228	63	14	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0									837	62	753			
5					437	230	74	19	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0								765	60	691			
6						361	222	81	23	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0							692	67	631			
7							295	200	79	23	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0						604	65	564			
8								244	179	75	24	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0					529	36	499			
9									214	202	109	44	15	4	1	0	0	0	0	0	0	0				589	39	462			
10										154	157	90	38	13	4	1	0	0	0	0	0	0	0			458	19	423			
11											136	177	129	70	32	13	5	2	0	0	0	0	0	0		563	62	404			
12												111	153	117	66	30	12	5	2	1	0	0	0	0		496	33	342			
Enrollment by Year of Study	1000	955	861	783	721	665	606	546	498	460	432	429	336	205	103	44	17	6	2	1	0	0	0	0		8672					
Dropouts by Year (through grade 12)	45	94	78	62	56	59	60	48	37	28	3	-3	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0		573					
Graduates 12 Grade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	96	132	101	57	26	11	4	1	0	0	0	0	0		427					
Dropouts by Year (through grade 8)																															
Graduates 8 Grade																															

1000

Modelo de Flujos Educativos - Método UNESCO

HOMBRES

	Year																								Indicators of Retention		
Grade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	Total Year / Students	Dropouts by Grade	Survival by Grade
1	1000	41	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes homogenous repetition rate.										1043	143	1000
2		822	62	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	assumes no reentry									888	90	857
3			711	131	17	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									861	77	767
4				570	142	23	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								739	56	690
5					490	150	29	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0							674	57	634
6						420	150	32	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0						609	70	577
7							351	140	33	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0					531	56	508
8								299	127	31	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0				464	0	452
9									318	151	41	8	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0			520	103	452
10										238	122	35	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		404	0	349
11											257	138	41	9	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	447	51	349
12												221	123	38	9	2	0	0	0	0	0	0	0	0	392	46	297
Enrollment by Year of Study	1000	863	775	705	650	596	533	477	484	427	426	403	173	48	10	2	0	0	0	0	0	0	0	0	7572		
Dropouts by Year (through grade 12)	137	88	70	55	54	63	57	-7	56	1	23	39	19	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	662		
Graduates 12 Grade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	190	106	33	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	338		
Dropouts by Year (through grade 8)																											
Graduates 8 Grade																											

1000

BIBLIOGRAFÍA

- Arcia, Gustavo. 2000. "Flujos de Recursos Financieros y Eficiencia del Gasto Público en Educación." Informe de consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Araujo, Juan Carlos. 2003. "Revisión y Análisis del Flujo Financiero de la Estructura del Gasto en Educación 1995-2002." Informe de Consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ballou, Dale. 2001. "Pay for Performance in Public and Private Schools." *Economics of Education Review*. 20: 51-61.
- Batista Gomes-Neto, Joao, and Eric Hanushek. (1994). "Causes and Consequences of Grade Repetition: Evidence from Brazil." *Economic Development and Cultural Change*. 45: 117-148.
- Berhman, Jere R., Suzanne Duryea and Miguel Székely. 1999. "Schooling Investments and Aggregate Conditions: A Household Survey-Based Approach for Latin America and the Caribbean." Working Paper Series 407. Office of the Chief Economist. Inter-American Development Bank.
- Cabrol, M. 2002. "Los Desafíos de la Educación Secundaria ¿Qué nos dice el análisis de flujos?". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. RE-02-004.
- Cox Edwards, Alejandra. 1989. "Understanding Differences in Wages Relative to Income Per Capita: The Case of Teachers' Salaries". *Economics of Education Review*. Vol. 8, No.2, pp. 197-203.
- _____, and Manuelita Ureta . 2003. "International migration, remittances, and schooling: evidence from El Salvador." *Journal of Development Economics*. 72: 429-461.
- Dahuarje, Andrés, y Jaime Aristy Escuder. 2002. "Los Maestros en República Dominicana: Carrera e Incentivos" Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo No.R-448. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Dixit, Avinash. 2002. "Incentives and Organizations in the Public Sector". *The Journal of Human Resources*. 37 (4): 696-727.
- Eberts, Randall, Kevin Hollenbeck and Joe Stone. 2002. "Teacher Performance Incentives and Student Outcomes". *The Journal of Human Resources*. 37 (4): 754-777.
- Giordano, Osvaldo. 2003. "La Cobertura de la Seguridad Social para los Docentes en República Dominicana." Informe de consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gutiérrez, Ricardo A. 2002. "Nota Temática sobre Entorno Fiscal y Manejo del Gasto Público". Mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jiménez, Emmanuel, Marlaine E. Lockheed, Eduardo Luna and Vicente Paqueo. 1989. "School Effects and Costs for Private and Public Schools in the Dominican Republic". Policy, Planning and Research Working Paper Series 288. The World Bank. Washington, D.C.
- Koretz, Daniel. 2002. "Limitations in the Use of Achievement Tests as Measures of Educators' Productivity". *The Journal of Human Resources*. 37 (4): 754-777.

- McEwan, Patrick J. 1999. "Recruitment of Rural Teachers in Developing Countries: an Economic Analysis". *Teaching and Teacher Education* 15: 849-859.
- Meza, Darlyn. 2000. "Evaluación de Medio Término del Programa de Mejoramiento de la Educación Básica en el República Dominicana". Informe de Consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Mizala, Alejandra, Pablo González y Pilar Romaguera. 1999. "Teachers in Latin America: Careers and Incentives. The Case of Chile". Research Network Paper. Inter-American Development Bank.
- OREALC. 1998. "Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado". Santiago de Chile, Chile.
- Piras, Claudia and William Savedoff. 1998. "How Much do Teachers Earn?". Working Paper Series No. 375. Office of the Chief Economist. Inter-American Development Bank.
- Psacharopoulos, George, Jorge Valenzuela y Mary Arends. 1996. "Teacher Salaries in Latin America: A Review". *Economics of Education Review*. Col. 15, No. 4, pp. 401-406.
- Protsik, Jean. 1996. "History of Teacher Pay and Incentive Reforms". *Journal of School Leadership*. Vol. 6: 265-289.
- Sapelli, Claudio. 1999. "Education and the Labor Market in the Dominican Republic (1991-1997)". Mimeo. The World Bank.
- Secretaría de Estado de Educación. 1992. Plan Decenal de Educación. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____. 1997. Ley General de Educación. Decreto No. 66-97. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____. 2000. Boletín Estadístico 1999-2000. Oficina de Planificación Educativa. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____. 2000. Reglamento de las Juntas Descentralizadas. Ordenanza No. 3'2000. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____. 2000. Estadísticas e Indicadores Educativos 1998-1999. Oficina de Planificación Educativa. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____. 2001. "Informe sobre el Censo Nacional de Recursos Humanos." Informe de consultoría. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____. 2001. "Relevamiento y Diagnóstico de los Procesos Administrativos de Liquidación". Informe de consultoría. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____. 2002. Boletín Estadístico Años Lectivos 2000-2001 & 2001-2002. Oficina de Planificación Educativa. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____. 2003. Gestión Educativa 2000-2004 .Redición de Cuentas. Santo Domingo, República Dominicana

- _____. 2003. Reglamento del Estatuto del Docente. Decreto No. 639-03. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____. 2003. Indicadores Educativos Básicos. Año 2002-2003 (Datos Provisionales). Oficina de Planificación Educativa. Santo Domingo, República Dominicana.
- _____. 2003. Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012. Santo Domingo, República Dominicana.
- Torres, Alejandra, Osvaldo Giordano y Maria Virginia Meinero. 2003. "Insumos para la Profundización del Proceso de Modernización de la Política Salarial de la Secretaría de Estado de Educación". Informe de consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Weistroffer, Ronald H., Michael A. Spinelli, George C. Canavos, F. Paul Fuhs. 2001. "A Merit Pay Allocation Model for College Faculty Based on Performance Quality and Quantity". *Economics of Education Review*. 20: 41-49.
- World Bank. 2003. Dominican Republic: Public Expenditure Review. Report No. 23852-DO. Washington, D.C.