

**Banco Interamericano Desarrollo  
Oficina del Economista Jefe  
Red de Centros de Investigación  
Documento de Trabajo R-304**

**LA ESCUELA BASICA DE LA ZONA MARGINAL DE  
SANTO DOMINGO  
(Un estudio comparativo de la organización industrial  
del servicio de educación en la República Dominicana)**

Ing. Ramón Flores

Investigación realizada por ECOCARIBE, S. A., de Santo Domingo, como parte de la Red de Centros de Investigación Aplicada del Banco Interamericano de Desarrollo.

Santo Domingo, Rep. Dominicana,

© 1997

Inter-American Development Bank  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

The views and interpretations in this document are those of the authors and should not be attributed to the Inter-American Development Bank, or to any individual acting on its behalf.

## INDICE

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>3</b>
<b>LA PROVISION DE EDUCACION BASICA Y EL FENOMENO URBANO .....</b>	<b>4</b>
La Organización Institucional de la Educación Básica .....	4
El Proceso Urbano y el Deterioro de la Escuela Pública .....	4
El Proceso Urbano y el Auge de la Escuela Básica Privada .....	8
La Educación Básica en Santo Domingo .....	8
La Segmentación del Mercado Educativo en Santo Domingo .....	10
Tipología Administrativa de las Escuelas .....	11
<b>LA ADMINISTRACION DE LA PRECARIEDAD .....</b>	<b>12</b>
El Presupuesto .....	12
Ejecución Presupuestaria del Sector Oficial .....	13
Recursos Complementarios .....	15
La Escuela Semioficial .....	16
La Escuela Privada Marginal .....	16
Los Vasos Comunicantes .....	17
La Selección de los Estudiantes .....	18
Los Conflictos Escolares y la Segregación Escolar .....	19
Las Dificultades de la Fiscalización .....	21
El Profesor y la Práctica Docente .....	21
El Director y su Desempeño .....	24
<b>RESULTADOS ESCOLARES .....</b>	<b>26</b>
Antecedentes .....	26
Resultados Escuelas Bajo Estudio .....	28
Las Evaluaciones de EDUCA .....	29
El abandono del sistema y sus resultados .....	30
<b>LOS RETOS Y LAS OPORTUNIDADES .....</b>	<b>31</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>34</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>35</b>

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo recoge los resultados de una investigación sobre la organización industrial de la escuela básica en la zona pobre de la ciudad de Santo Domingo.

Comenzando con un análisis apretado del impacto del proceso de urbanización sobre un sistema educativo pobremente atendido, y el tipo de segmentación del mercado que tal desatención provoca, entonces, a través del estudio de 16 escuelas, se intenta aprender y en cierta medida comparar cómo los cuatro principales tipos de escuelas básicas que operan en las zonas marginadas urbanas de Santo Domingo, logran mantener el proceso educativo en medio de muy serias precariedades, y cuáles son los resultados escolares de ese proceso.

Finalmente, en un esfuerzo de recapitulación, se intenta poner de relieve cómo empujada por la precariedad, la escuela de la zona marginal ha ido encontrando respuestas que vistas en su conjunto podrían sustentar una organización industrial más eficiente del subsistema educativo urbano de República Dominicana.

## **LA PROVISION DE EDUCACION BASICA Y EL FENOMENO URBANO**

### **La Organización Institucional de la Educación Básica**

En la República Dominicana, la educación básica de ocho años es normada por el Estado a través de la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, (SEEBAC). Dicho organismo diseña y aprueba el curriculum y los textos escolares, establece la calidad mínima de los factores productivos, supervisa el funcionamiento de las escuelas, y administra pruebas nacionales al final de cada ciclo académico. La SEEBAC es dirigida por un Secretario de Estado nombrado por el Presidente de la República y cuenta con un Consejo Nacional de Educación que traza la política educativa. Las tareas de regulación son realizadas por las diferentes subsecretarías, divisiones y direcciones generales, mientras que la fiscalización está a cargo de una división, direcciones regionales y direcciones distritales. En 1993, la educación básica regulada y fiscalizada por la SEEBAC estaba integrada por 8078 centros educativos, en los cuales estudiaban 1,314,000 alumnos. Conjuntamente con sus funciones reguladoras y fiscalizadoras de carácter general, la SEEBAC financia y/o administra el subsistema de escuelas básicas públicas el cual convive con un creciente subsistema de escuelas privadas.

### **El Proceso Urbano y el Deterioro de la Escuela Pública**

Entre 1960 y 1990, la población dominicana creció de 3.2 millones de habitantes a 7.0 millones, mientras la población urbana pasó del 40% al 60% del total de los habitantes. A diferencia de algunos países, en donde el proceso de industrialización y el cambio de la sociedad rural a la urbana fue enfrentado con saltos observables en el gasto en educación, durante el proceso de modernización y urbanización que siguió a la caída de la dictadura de Trujillo en 1961, en la República Dominicana la educación fue considerada, la mayor parte de las veces, como una actividad residual cuyo financiamiento se define "después de atender las cosas verdaderamente importantes"<sup>1</sup>.

Justamente por ello, el sistema educativo fue seriamente desatendido durante el largo período de ajustes que sufrió la economía dominicana desde principio de los 80, y que se extendió por casi 10

---

<sup>1</sup> *Un acelerado proceso de urbanización requiere colocar grandes recursos en el sistema educativo para mantener la expansión de la escuela rural, compleja por su dispersión, y construir una escuela urbana, mucho más densa, para asimilar la creciente y a veces impredecible demanda de la población que se va concentrando en las ciudades. La demanda de recursos se incrementa cuando el proceso de urbanización va acompañado de un proceso de modernización que aumente el valor subjetivo y económico de la educación.*

años<sup>2</sup>. Los principales indicadores financieros apuntan hacia un desplome del sistema educativo que se extendió hasta 1992. Véase Cuadro no.1

**CUADRO 1**  
**INDICADORES ECONOMICOS Y EDUCATIVOS**  
**Precio 1970 o Porcentaje**

<b>AÑOS</b>	<b>Educación (Millones RD\$)</b>	<b>Educación/Gasto Público (%)</b>	<b>Educación/PBI (%)</b>	<b>Gasto/Estudiante RD\$</b>
1970	42.0	15.86	2.8	51.7
1971	42.1	14.40	2.6	50.0
1972	39.5	13.30	2.2	44.5
1973	42.2	14.10	2.1	45.7
1974	40.4	11.63	1.9	42.0
1975	39.5	9.96	1.8	39.9
1976	40.8	12.71	1.7	40.0
1977	38.2	12.35	1.5	36.1
1978	43.9	13.45	1.7	41.1
1979	57.9	13.11	2.1	52.3
1980	51.4	12.99	2.1	43.8
1981	55.4	14.61	2.2	45.1
1982	53.6	16.44	2.1	41.8
1983	54.1	14.79	2.1	41.6
1984	47.7	15.41	1.9	37.9
1985	42.1	12.68	1.7	34.2
1986	45.5	12.54	1.8	36.1
1987	44.3	9.76	1.7	36.7
1988	47.0	10.10	1.7	38.9
1989	37.7	9.48	1.4	34.2
1990	30.9	9.88	1.1	28.4
1991	27.8	9.20	0.9	25.5
1992	42.7	8.93	1.3	37.6
1993	54.2	9.84	1.7	46.2
1994	65.0	11.35	1.8	50.8

*FUENTE: Preparado por ECOCARIBE en base a los datos de la Oficina Nacional de Presupuesto y del Banco Central*

<sup>2</sup> *El período de ajustes económicos que se inició con la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario en 1992, fue seguido por un segundo y más restrictivo acuerdo en 1994, el cual produjo grandes convulsiones sociales. A partir de 1986 el país vivió un período de inflación provocado por el déficit fiscal, el cual no fue superado hasta los nuevos ajustes de 1990-91, cuando se logró restablecer la estabilidad macroeconómica y revertir la caída de la presión fiscal.*

Aunque cuando la situación comenzó a mejorar a partir de 1992, cuando el incremento de los ingresos públicos favoreció un mayor gasto en las áreas sociales, sólo en 1994 el gasto anual por estudiante recobraría los niveles de 1979 y la participación de la educación en el PBI alcanzaría los niveles de 1986. La participación del gasto en educación en el gasto público no ha vuelto a alcanzar sus niveles históricos.

Ese largo período de desatención, en tiempos de acelerada urbanización, llevo el déficit de planta física a niveles tan altos que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno y el apoyo prestado por diversas agencias internacionales y extranjeras, para atender a la población del nivel básico público, en 1995 se requería reparar la tercera parte de las 18 mil aulas diseñadas con fines escolares, y se estimaba que antes del año 2000 había que sustituir o adicionar otras 6 mil<sup>3</sup>.

El incremento del déficit en planta física fue acompañado de un severo deterioro del salario de maestro, el cual, entre 1970 y 1990 perdió más de dos terceras partes de su poder adquisitivo.

**CUADRO 2**  
**SALARIO DE LOS MAESTROS POR TANDAS**  
**En RD\$**

AÑOS	A PRECIOS CORRIENTES	A PRECIOS DE 1994
1970	75	3,007
1975	90	2,150
1978	121	2,294
1982	121	1,555
1986	250	1,600
1988	400	1,529
1989	421	1,107
1990	553	966
1991	780	927
1992	780	889
1993	780	844
1994	780	780
1995	1,300	1,157

*FUENTE: Elaborado por ECOCARIBE a partir de datos del CIECA*

---

<sup>3</sup> Durante la primera mitad de la presente década el país ha venido ejecutando proyectos con financiamiento internacional por unos US\$100.0, los cuales contienen importantes componentes en infraestructura. A pesar de todos los esfuerzos realizados, el inventario de planta física realizado en 1955, el cual excluye de las proyecciones los estudiantes, que deseando ingresar a una escuela pública, no encontraron espacio en ella, revela déficits importantes que posiblemente no puedan ser cubiertos en lo que resta del presente siglo. Una descripción de los mismos aparece en SEEBAC (1993) Documentos para la Reunión Consultiva de Donantes para el Plan Nacional de Educación. Véase también, SEEBAC, (1995) "Infraestructura Física".

El deterioro salarial, que llegó al extremo en que el conserje de una escuela ganaba más que un maestro, los conflictos y las condiciones de trabajo al interior de la escuela, la denostación del maestro y las oportunidades ofrecidas en otros sectores de la economía provocaron el éxodo o la jubilación prematura de muchos de los mejores cuadros del sistema y convirtieron la educación en una carrera para el que no tenía otra cosa que hacer.

### **El Proceso Urbano y el Auge de la Escuela Básica Privada**

Inicialmente restringido a la familias de medianos y altos ingresos en las comunidades urbanas más importantes del país, el subsector privado de la educación básica creció rápidamente, empujado por las nuevas libertades públicas, el crecimiento urbano, los conflictos al interior de la escuela pública y, eventualmente, la falta de espacio en los planteles estatales. Aquel subsector, que en 1961 apenas representaba el 3% de los 510 estudiantes de educación básica y el 2% de los 4500 centros educativos existentes, alcanzaría en los años 90, la cuarta parte de ese nivel educativo a en todo el país, más del 40% de la educación básica urbana nacional ofrecería servicios en más de 1600 centros.

**CUADRO 3  
EVOLUCION DE LA MATRICULA EN EDUCACION  
BASICA, SEGUN SECTOR**

%

<b>AÑO</b>	<b>PUBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Público</b>	<b>Privado</b>
1970-71	740,051	83,198	823,249	90	10
1975-76	861,015	115,453	976,468	88	12
1980-81	1,004,966	158,262	1,163,228	86	14
1985-86	1,032,558	213,503	1,246,061	83	17
1990-91	948,186	280,095	1,228,281	77	23
1991-92	952,850	295,260	1,248,110	76	24
1993-94	990,290	315,149	1,305,439	76	24
1994-95	1,026,628	287,408	1,314,036	78	22

*FUENTE: Registro de Estadísticas de la SEEBAC*

Obsérvese que mientras el subsistema oficial se desplomaba, la escuela privada continuaba su crecimiento. Sólo a partir de 1993, cuando la escuela pública comienza a crecer, se detiene temporalmente el crecimiento de la escuela privada.

## La Educación Básica en Santo Domingo

El impacto del proceso de urbanización sobre la educación básica adquirió matices especiales en la ciudad de Santo Domingo, la cual creció de poco más de 250 mil habitantes, en 1960, a 2.1 millones en 1993, asimilando más del 30% de la población nacional y más del 50% de la población urbana del país. Sin embargo, mientras se realizaban grandes proyectos habitacionales y de infraestructura que orientaban el proceso migratorio hacia Santo Domingo, la ciudad crecería rápidamente sin suficientes escuelas públicas para atender la demanda educativa generada por el acelerado proceso de urbanización. Existen grandes áreas urbanas que carecen de escuelas básicas públicas, y la mayoría de las disponibles tienen que ser usadas de manera intensa tanto en educación básica durante el día, como en educación media y programa de adultos durante la noche.

Para dar una idea de la situación, la escuela básica pública de Santo Domingo dispone de unas 3600 aulas, de las cuales, menos de 2700 están en buen estado o son reparables. Pero no sólo se necesita sustituir unas 900, sino también construir 1400 aulas adicionales para descongestionar las aulas superpobladas. Ninguna de esas cifras incluye todavía la demanda de nuevas aulas que es generada por las docenas de miles de estudiantes que deben asistir a la escuela privada por falta de espacio en la escuela pública<sup>4</sup>.

La falta de escuela en la vecindad, el deterioro académico y los problemas de seguridad originados en los permanentes conflictos de la escuela pública, no sólo empujaron a amplios sectores de clase media y alta, y, eventualmente, a sectores de ingresos medios bajos hacia la escuela privada, y desarrollando una cultura educativa que simplemente excluyó la escuela estatal como opción educativa para amplios sectores sociales, y forzó a miles de familias a enviar sus hijos a escuelas privadas debido a la imposibilidad de lograr inscripción en alguna escuela estatal<sup>5</sup>.

A pesar de la sobrepoblación en el aula, en 1995 la escuela pública de Santo Domingo apenas atendió el 50% de los estudiantes del nivel básico, para lo cual sólo dispuso del 28% de los centros, el 35% de las aulas y el 35% de los profesores en relación con las escuelas privadas. Ello significó escuelas grandes y dispersas, una elevada cantidad de estudiantes por aula y una relación de casi el doble de alumnos por maestro.

---

<sup>4</sup> *Paradójicamente, mientras el proceso de urbanización ha llevado los grandes déficits de aulas a las zonas urbanas, todos los recursos internacionales y gran parte de los recursos nacionales se orientan a satisfacer las necesidades de planta física de las pequeñas comunidades y zonas rurales.*

<sup>5</sup> *Las precariedades de la escuela pública han creado una cultura educativa tal que en entrevistas informales con profesionales de la clase media, todos enviaban sus hijos a escuelas privadas, como el estado natural de las cosas, incluyendo a los funcionarios de la SEEBAC responsables por el buen desempeño de la escuela oficial.*



**CUADRO 4**  
**RELACION ENTRE EL NUMERO DE ESTUDIANTES Y CENTROS, AULAS Y**  
**MAESTROS QUE LOS ASISTEN, POR SECTORES**

	PUBLICOS	PRIVADOS	CANTIDAD
Estudiantes	51%	49%	338,000
Centro	28%	72%	1,187
Aulas	35%	65%	10,683
Maestros	35%	65%	9,721

*FUENTE: Preparado por ECOCARIBE en base a cifras de la SEEBAC*

**La Segmentación del Mercado Educativo en Santo Domingo**

El abandono de la escuela pública, justamente en el momento en que el proceso de urbanización tomaba fuerza, libró gran parte de la población a su propia suerte, lo cual forzó una segmentación del mercado educativo en términos de la estructura del ingreso familiar. Esa segmentación ha dado lugar a tres grandes grupos de escuelas. A saber:

- a. Un primer grupo integrado por colegios orientados a las familias de mediano y altos ingresos, cuyo presupuesto anual por estudiantes varía entre 3 y 40 veces el presupuesto de la escuela pública, el cual podría representar el 25% de la población de la educación básica en Santo Domingo.
- b. Un segundo grupo está integrado por la escuela pública y la escuela privada marginal, orientado a familias de bajos ingresos que residen en los sectores pobres de Santo Domingo, el cual puede representar el 75% de la población estudiantil del nivel básico. El origen de esa escuela marginal es la falta de espacio y el deterioro de la escuela pública. La falta de espacio deja una demanda insatisfecha, y entonces, el nivel de deterioro de la escuela pública crea los estándares académicos dentro de los cuales puede operar una escuela privada de muy bajo presupuesto, que es la única escuela particular que pueden pagar las familias de los sectores

marginados que no encuentran cabida en la escuela pública<sup>6</sup>. Este es grupo que será estudiado en las siguientes secciones de este trabajo.

- c. Un tercer grupo está conformado por las listas de espera, que recogen los nombres de aquellos niños que ni encuentran espacio en las escuelas públicas ni pueden pagar un colegio marginal, pero cuyos padres los inscriben en las direcciones de los planteles a la espera de alguna oportunidad.

## **Tipología Administrativa de las Escuelas**

Si bien existen otros tipos de escuelas, en términos administrativos, la mayoría de las escuelas y colegios de Santo Domingo pueden clasificarse en cuatro categorías:

### a. La escuela pública administrada por la SEEBAC.

Esta escuela representa el caso más común de administración de un centro bajo el control de la Secretaría de Estado de Educación. En él, la SEEBAC selecciona y contrata el personal, fija los salarios, hace las evaluaciones de desempeño, entrega mobiliario y materiales, realiza mantenimiento de la planta física, realiza traslado del personal, etc., decidiendo desde las diferentes instancias de la Secretaría el destino de cada uno de esos centros.

### b. La escuela pública administrada por un grupo privado

Se trata de una escuela pública cuya administración es traspasada a un grupo privado, normalmente perteneciente a la Iglesia Católica. Este centro disfruta de todos los derechos y está sujeto a las mismas responsabilidades que cualquier escuela pública. Sin embargo, aún cuando el director, los profesores y otro personal son pagados por el Estado, de conformidad con los niveles salariales y las prestaciones sociales propios de la escuela pública, el director es seleccionado por la entidad administradora de la escuela, mientras los maestros y el resto del personal son seleccionados por el director. La entidad administradora tiene el derecho a cambiar el director a su mejor conveniencia, y el director tiene, el derecho, aunque raras veces lo ejerce, de solicitar el traslado de cualquier profesor cuyo desempeño se considere inadecuado.

---

<sup>6</sup>Desde 1993 la Secretaría de Estado de Educación ha intentado controlar la situación mediante una mejor supervisión y el cierre de los colegios amparados que no logren cumplir los criterios mínimos para justificar su presencia en el sistema educativo. Empero, como el colegio de las zonas marginadas asimila una demanda que no puede ser satisfecha por el sector público, se ha requerido una elevada dosis de tolerancia para evitar el cierre masivo de establecimientos educativos, que aún en forma precaria, ofrecen un servicio educativo que el Estado no puede cubrir. Después de observar las precarias condiciones de algunas escuelas públicas, uno tiene la sospecha de que la doble condición de fiscalizadora y administradora de una parte del sistema y la falta de una clasificación que se aplique de manera general a la escuela pública y privada, le permiten a la SEEBAC esconder, no sólo la enorme precariedad de la educación básica que ella controla, sino también la segregación educativa provocado por una prolongada desatención de la escuela pública.

### c. La escuela semioficial

edificios alquilados, recibe apoyo de la Secretaría a través del pago de parte de su personal. E La escuela semioficial es una escuela privada apoyada por el Estado. Posee sus propias instalaciones o utiliza n muchos casos, esta escuela opera como una escuela pública manejada por un grupo privado. La selección del director es hecha por la organización administradora y los profesores por el director, y una parte de su personal es directamente pagado por la SEEBAC. Sin embargo, mantiene el derecho a cobrar colegiatura<sup>7</sup>.

### d. La escuela privada

Es una escuela particular, propiedad de una persona física o moral de naturaleza privada. Su fuente principal de financiamiento es la colegiatura que pagan sus estudiantes. Como todas las escuelas del país, sigue el programa y el calendario oficial de la Secretaría de Educación y puede recibir ayuda de ésta.

## **LA ADMINISTRACION DE LA PRECARIEDAD**

Estudiar los problemas de asignación presupuestaria, los criterios de admisión de estudiantes, la participación de la comunidad y su impacto sobre los conflictos internos de la escuela, el papel del sindicato magisterial, la relación entre las demandas y los recursos asignados, la situación de los profesores y los directores, y sobre todo, las iniciativas que surgen en esa lucha de la escuela pública y el colegio de la zona pobre de Santo Domingo, para mantenerse en pie después de un largo período de abandono, es un ejercicio que permite entender el sistema educativo dominicano desde su base, y descubrir posibles cambios en la organización de pudieran ayudar a mejorar la educación básica en las zonas marginales. Desde luego, realizar el análisis de la gestión de la escuela pública y el colegio en el barrio marginado de Santo Domingo, que es el objeto de este trabajo, es sumergirse en la administración de la precariedad.

### **El Presupuesto**

Para reducir el impacto del gasto anual por estudiante sobre el desempeño escolar, las escuelas estudiadas fueron seleccionadas de suerte que sus presupuestos por estudiante variaran dentro de un rango que los hiciera comparables. El siguiente cuadro presenta la presupuestos aproximados de los diferentes tipos de escuelas. Para el cálculo de la escuela pública administrada por la SEEBAC se utilizó el promedio nacional estimado por la propia Secretaría, al cual se le añadió la cuota de inscripción<sup>8</sup>. En la escuela pública administrada por grupos privados se usó el valor promedio nacional y se ajustó con una estimación de ingresos complementarios obtenidos por los

---

<sup>7</sup> *Muchas escuelas dominicanas han comenzado como escuelas privadas promovidas por las comunidades para atender necesidades que el sector oficial no cubre y al recibir el apoyo estatal se han convertido en escuelas semioficiales. Algunas de ellas son posteriormente oficializadas y transformadas en escuelas públicas bajo la administración de la SEEBAC o de un grupo privado.*

<sup>8</sup> Véase SEEBAC (1995) "El Gasto Público en Educación, 1985-94"

administradores. En el caso de las escuelas semioficiales se usó el promedio nacional para la escuela pública y se ajustó con la estimación de los ingresos complementarios. Para la escuela privada se calculó el promedio aritmético pesado de los ingresos anuales promedio por estudiante.

**CUADRO 5**  
**GASTO PROMEDIO ANUAL POR ESTUDIANTE**

**CATEGORIA**

---

Escuela pública administrada por la SEEBAC	RD\$ 1,550
Escuela pública administrada por grupos privados	1,750
Escuela semioficial	2,000
Escuela privada	2,200

---

*FUENTE:* Preparado por ECOCARIBE en base a informaciones de la SEEBAC y de las escuelas visitadas.

### **Ejecución Presupuestaria del Sector Oficial**

El presupuesto estatal para el sector educativo es aprobado anualmente por el Congreso Nacional, en base al anteproyecto propuesto por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, durante los últimos años la educación pública opera sobre dos tipos de asignaciones presupuestarias diferentes e independientes. El primero corresponde a las asignaciones que otorga la Oficina Nacional de Presupuesto a la SEEBAC para atender sus necesidades. El segundo corresponde a las asignaciones que se hace la Presidencia a sí misma para realizar tareas en el sector.

Normalmente la SEEBAC recibe partidas diferentes a las aprobadas en el Presupuesto y la Presidencia de la República ejecuta partidas que nunca les fueron asignadas. En los últimos tres años, curiosamente a partir de 1992, cuando se realizó el Congreso Nacional del Plan Decenal de Educación, la SEEBAC ha recibido alrededor del 65% del presupuesto que le fuera aprobado por el Congreso Nacional, mientras el gasto educativo de la Presidencia se ha incrementado notablemente<sup>9</sup>.

Como ni el monto global ni las asignaciones por capítulos coinciden con el presupuesto aprobado por el Congreso, para fines prácticos la SEEBAC opera sin presupuesto oficial. Fuera del pago de personal autorizado por la Presidencia, el Secretario de Estado de Educación debe dirigir el Ministerio más grande del país con los recursos que aleatoriamente le son asignados. Por

---

<sup>9</sup> *Las partidas no entregadas a la SEEBAC durante los últimos tres años superan los RD\$2,200 millones, una cantidad que duplica el monto de todos los recursos internacionales recibidos por el sector educativo en lo que va de la presente década. Para un análisis detallado del gasto de la SEEBAC y del gasto educativo de la Presidencia, véase, SEEBAC (1995) "El Gasto Público en Educación, 1985-1994".*

consiguiente, en lugar de ejecutar las actividades básicas que fueron inicialmente planeadas, ejecuta lo que puede, con lo que se le asigna, de acuerdo con un orden de prioridades definidas por las urgencias de corto plazo.

La distribución del gasto anual por estudiante, en la escuela pública aparece en el siguiente cuadro.

**CUADRO 6**  
**DISTRIBUCION DEL GASTO POR ALUMNO EN EDUCACION BASICA**  
**En RD\$**

SP	SnP	MyS	MyE	GASTO CORRIENTE	ADQUISICION INMUEBLE	CONSTRUCCION	GASTO CAPITAL	AÑOS
99	6	2	106	1	0	8	8	1985
103	7	3	113	2	0	23	25	1986
128	9	3	140	1	0	25	26	1987
172	9	6	188	2	0	68	68	1988
224	16	3	248	2	0	78	78	1989
294	20	4	319	6	1	98	98	1990
417	14	4	435	11	1	95	95	1991
521	60	29	609	21	0	204	225	1992
653	82	66	801	34	2	319	355	1993
819	84	99	1,00	21	0	457	478	1994
			2					

*FUENTE: Elaborado por ECOCARIBE en base a cálculos de CIECA y el Banco Central*

Los incrementos en el gasto de materiales y suministros, maquinaria y equipos, y construcciones observados a partir de 1993 se originan debido no sólo al esfuerzo interno sino también a la ejecución de diversos proyectos internacionales.

Obligada a distribuir entre más de 6,400 escuelas unos recursos que llegan de manera aleatoria, la SEEBAC debe proceder en los mismos términos. Como consecuencia, ni la asignación de los factores guarda relación con los criterios de proporcionalidad implícitos en el curriculum oficial ni existe garantía de que una asignación se pueda mantener por un período largo. Desde luego, en ese juego de aleatorias arbitrariedades recibe más el que disponga de mayor capacidad de persuasión, un asunto sobre el cual se volverá más adelante.

El gasto que realiza la Presidencia de la República se define por sus propios intereses políticos; normalmente se orienta a la construcción de aulas y a la adquisición de mobiliario o equipos, al margen de las grandes líneas políticas de la Secretaría de Educación. Con una enorme escasez de aulas, al levantar las nuevas infraestructuras educativas y establecer su uso, es la Presidencia y no la Secretaría de Estado de Educación la que define la dinámica de la nueva oferta educativa del país.

## Recursos Complementarios

Desde el punto de vista legal, en la República Dominicana la educación básica es gratuita. Y aunque el mandato legal no se cumple, en el sentido de que no todo aquel que solicite inscripción en la escuela pública tiene la oportunidad de lograrlo, la gratuidad de la escuela pública, (no de la educación), constituye, desde la educación inicial hasta la universidad, una de las conquistas mejor defendidas en el país.

Con el objeto de disponer de algunos recursos para adquirir materiales de limpieza, tiza, borradores, y papelería, etc. la SEEBAC ha autorizado a las escuelas públicas a cobrar una cuota de inscripción que puede alcanzar unos RD\$50.00 anuales por niño inscrito o por familia. Además, la escuela realiza, con apoyo de los padres, actividades para recolectar fondos y obtener la mano de obra para proyectos específicos, como reparaciones, pintura, limpieza de patios y jardines, instalación de bebederos, construcción de pozos sépticos. En todas las escuelas públicas visitadas, los directores pudieron mostrar aportes significativos de los padres al mejoramiento de su escuela.

Si bien el apoyo de la comunidad y los profesores permite enfrentar emergencias menores, resulta insignificante frente a las grandes necesidades, como reparaciones mayores o compra de mobiliario y equipos, instalación de bibliotecas y laboratorios, etc. Enfrentado el mito con las limitaciones y rigideces presupuestarias, para operar, la escuela pública dominicana se ha visto obligada a buscar, a veces de manera soterrada, recursos adicionales con los cuales complementar las asignaciones de la SEEBAC. Y en ese mundo de escasez y asignaciones aleatorias, la capacidad de cada esquema administrativo para obtener recursos adicionales define en gran parte el nivel de su desempeño.

Limitada por razones culturales, por las normativas de la SEEBAC, por razones de naturaleza política y por el ambiente de desconfianza que rodea en la República Dominicana al sector público, la escuela pública bajo el control de la SEEBAC tiene serias dificultades para buscar recursos complementarios importantes, lo cual la obliga a depender de las iniciativas y la aleatoria asignación de recursos de la Secretaria de Estado de Educación.

En contraste, aunque se trata también de una escuela pública, en el caso de la administración privada, la SEEBAC es una fuente de financiamiento, pero no es la única. A pesar de las quejas por los enormes esfuerzos que deben realizar diariamente, luchando adentro para mantener la disciplina y pidiendo y peleando afuera”, la administración de esta escuela aprovecha la libertad administrativa que le otorgan o que ella misma se otorga, para buscar, en cualquier parte, los recursos que le permiten resolver los problemas del centro. Si la SEEBAC no puede apoyarla se dirige a otros organismos públicos, a grupos privados y aun a entidades extranjeras<sup>10</sup>. Todas las escuelas públicas

---

<sup>10</sup> *Este tipo de administración escolar ha demostrado una gran capacidad para obtener recursos complementarios. De todos los casos de escuelas públicas administradas por grupos privados, sólo en uno el edificio había sido construido por el Estado y la escuela entregada al sector privado. En tres de los casos estudiados, se trató de colegios religiosos que las congregaciones decidieron convertir en escuelas públicas para obtener del Estado los recursos mínimos que les permitieran independizarse del cobro de matrícula y, por tanto, atender a los niños procedentes de las familias más pobres del barrio. En otro caso, la escuela se inició como un pequeño recinto privado, que eventualmente pasó a la categoría de escuela semioficial*

bajo administración privada que fueron visitadas lucían limpios y ordenados, y cuando no siempre poseían todo el mobiliario que necesitan, poseían más que otras escuelas públicas.

### **La Escuela Semioficial**

Al igual que la escuela pública administrada por grupos privados, esta escuela cuenta con una gran capacidad para obtener ingresos complementarios. En el caso estudiado, en donde el Estado paga el 90% del personal, la escuela había comenzado modestamente como un centro parroquial. Fue creciendo con la ayuda de la comunidad. Eventualmente consiguió apoyo internacional y construyó edificaciones más confortables, las cuales pertenecen a la parroquia.

Como no es una escuela oficial, ella puede cobrar colegiatura. Mientras las escuelas públicas cobran un máximo RD\$50 como cuota de inscripción, en la escuela semioficial incluida en la investigación se cobra una colegiatura mensual que puede alcanzar hasta RD\$150. Los niños más pobres no pagan, aquellos que pueden pagan una parte de la colegiatura, y la minoría la paga completa. Los niños son matriculados en orden de llegada y la cuota se establece después de matriculado. Sin afectar la composición social de los estudiantes, esta escuela recibe una cuota promedio anual por alumno de unos RD\$500, que es la tercera parte de lo que recibe del Estado. Con ese ingreso complementario contrata el personal adicional que requiere, mejorara los salarios del personal pagado por la SEEBAC, mantiene apropiadamente las edificaciones y atender otras necesidades del centro.

### **La Escuela Privada Marginal**

No se puede confundir la escuela privada de los sectores de medianos y altos ingresos, con la escuela privada marginal. Mientras la primera se alimenta de la preferencia de grupos sociales que al contar con la capacidad de pago tienen opciones, la segunda surge como respuesta a las limitaciones físicas y los estándares educativos de una escuela pública degradada que no ofrece cabida a los hijos de miles de familia cuya capacidad de pago no les deja otras opciones<sup>11</sup>.

---

*y finalmente se oficializó. Sus edificaciones fueron financiadas con el apoyo del sector privado nacional y un grupo internacional. En los cuatro últimos casos, las edificaciones siguen perteneciendo al grupo privado. En una escuela visitada, la dirección había logrado, por diligencias propias al margen de la SEEBAC, que la Secretaría de Obras Públicas le reparara sus edificaciones. En otras, fundaciones extranjeras les han permitido ampliar su infraestructura. Otra había logrado conseguir el pago del personal de mantenimiento por parte de un organismo público. En algunos casos se las habían arreglado para disponer de laboratorios y bibliotecas y en un caso, para obtener los recursos para dar desayuno escolar a los estudiantes más pobres.*

<sup>11</sup> *La Secretaría realizó un estudio, del cual se puede inferir una caracterización del colegio privado marginal. Se trata de una escuela pequeña, con una población entre 100 y 300 estudiantes, menos de 20 profesores, algunos de ellos con inapropiada formación, cinco empleados o menos, de propiedad predominantemente personal, con pocos materiales pedagógicos, escasez de biblioteca, menos de 10 aulas en edificaciones "aceptables de acuerdo a los estándares de las localidades donde se ubican" aunque muy pocos fueron diseñados con fines escolares, y la mayoría requieren reparaciones y carecen de lugares para el recreo de los niños, mobiliario insuficiente y en mala calidad. Como su presupuesto depende del pago de matrícula y el pago de matrícula depende de los ingresos familiares de estudiantes, los cuales en las zonas marginadas no son muy elevados, la característica del colegio marginal es su bajo presupuesto. Véase, SEEBAC (1995) "Situación de los Colegios Marginales de Santo Domingo".*

De las escuelas privadas visitadas, una correspondía a un grupo evangélico que había llegado al país en actividades misioneras, y se vio involucrado en actividades educativas para apoyar el desarrollo del barrio. En dos casos más, laicos interesados en el desarrollo de sus comunidades habían iniciado actividades educativas y mantenían escuelitas privadas. En el resto de los casos, las escuelas habían sido fundadas por profesores retirados o activos de la propia Secretaría, para los cuales la falta de aulas y la precariedad de la educación pública creaban un mercado educativo para el sector privado. Comenzaban precariamente y se iban desarrollando conforme a las posibilidades.

Ahora bien, mientras la escuela pública presenta el edificio suntuoso o las casuchas destartadas, el gran patio o el pasillo donde juegan los niños, los nuevos asientos y las viejas butacas, en fin, diferentes niveles de opulencia y precariedad; careciendo de recursos para hacer grandes inversiones, la escuela pública marginal luce uniformemente pobre. No obstante, a diferencia de la escuela pública, ella conoce y administra un presupuesto que le da la flexibilidad necesaria para equilibrar los diferentes factores que entran en la producción del servicio. Ella escoge el local que puede alquilar o construir, los profesores que puede pagar, el mobiliario y los materiales que puede comprar, en un esfuerzo por ofrecer, con un presupuesto limitado, la mejor calidad educativa que le es dable para atender la demanda de unos estudiantes que pagan colegiatura.

### **Los Vasos Comunicantes**

Compitiendo en el mismo mercado educativo, con la escuela pública como oferta que dirige el mercado, la mejoría y las dificultades de ésta afectan la demanda de la otra. Así, la reparación o la construcción de una escuela pública, cambia la distribución de estudiantes por escuela en la vecindad. Más aún, cuando uno indaga sobre algunas deficiencias del colegio, una de las respuestas es que se trata de una institución de corte marginal que atiende estudiantes que la escuela pública no puede recibir.

En segundo lugar, muchos profesores trabajan en los dos sectores. Ello no sólo significa una eficiente comunicación sino también que el mejoramiento de los salarios profesoraes del sector público afecta la calidad de la educación en el sector privado en cuanto a que muchos de los profesores mejor preparados del sector privado aspiran a ingresar al sector público<sup>12</sup>.

En tercer lugar, aunque nadie habla de eso, parecería que parte del mobiliario y de los materiales de algunos colegios de las zonas marginadas proceden de la reparaciones de aquellos "desechos" que

---

<sup>12</sup> *En la investigación se encontró una directora que explicó que ella, como muchos otros directores y maestros de colegio siguen ligados a la SEEBAC. Eso les permite disfrutar de los beneficios sociales que otorga el Estado a sus maestros. Ella tiene derecho al seguro médico de los maestros y a la pensión. Su colegio lo estableció con un pequeño préstamo que obtuvo de la cooperativa de maestros, a la cual acude cuando necesita financiamiento para su centro educativo.*



las escuelas públicas tenían tirados en salones, patios y techos, y de los préstamos que esa escuela pública hace a la privada marginal<sup>13</sup>.

El colegio marginal debe vender la imagen de orden, disciplina y continuidad en sus tareas educativas. Sin embargo, el hecho de que los niños de una y otra escuela pertenecen al mismo vecindario y a la existencia de tantos vasos comunicantes, la paralización de la docencia en las escuelas públicas crea en aquellos un ambiente de expectación que afecta negativamente el rendimiento académico.

### **La Selección de los Estudiantes**

Desde el punto de vista legal, la escuela básica pública está abierta para todos y el estudiante tiene la libertad de moverse libremente de una escuela a otra; empero, las limitaciones de espacio crean restricciones en el acceso y la movilidad. Normalmente, la primera inscripción de cada estudiante se realiza en el orden de llegada. Ya inscrito, la reinscripción anual persigue mantener la continuidad de los estudiantes que asistieron a la escuela el año anterior. A veces se producen migraciones que dejan espacio para nuevos estudiantes que son atendidos en orden de llegada. Pero, igualmente, al pasar de un nivel a otro puede faltar espacio y obligar a la dirección a dejar fuera de la escuela a estudiantes que ya han cursado varios años en ella<sup>14</sup>.

En el caso de la escuela privada marginal, la entrada y salida es libre para todos los estudiantes, los cursos son pequeños y el problema de cupo es insignificante<sup>15</sup>.

### **Los Conflictos Escolares y la Segregación Escolar**

La larga historia de conflicto que se inicia con la caída de la dictadura de Trujillo en 1961, ha dejado una cultura dinamizada por los conflictos de lealtad y pertenencia entre los maestros, los directores, las autoridades superiores y el sindicato magisterial. Nadie sabe con precisión si la lealtad del maestro es con la escuela o el sindicato; si el director pertenece a la administración o gremio magisterial; si el poder administrativo descansa en el sindicato o el Ministerio. Estos conflictos de lealtades y

---

<sup>13</sup> *Los investigadores observaron en algunas escuelas privadas marginales mapas y globos que habían sido adquiridos por el Estado con recursos internacionales para las escuelas públicas. Si bien no se indaga como los obtuvieron, era claro que los vasos comunicantes permitían a los niños de esas escuelas disfrutar de los materiales de la otra.*

<sup>14</sup> *Conociendo la escasez de aulas y la calidad de la educación que el plantel ofrece, de manera deliberada, en tres centros públicos administrados por religiosas, la dirección lleva a cabo un censo entre las familias de la vecindad para seleccionar cada año, de entre las familias más pobres, a los estudiantes que ingresarán a los niveles iniciales y al primer curso.*

<sup>15</sup> *Presionadas por los padres, la mayoría de las escuelas públicas mantienen una sobrepoblación de estudiantes. En un par de escuelas públicas visitadas, a pesar de disponer de con una planta física deplorable, en sus dos tandas de trabajo, varios profesores debían manejar más de 100 estudiantes cada uno. En contraste, aunque sus modestas edificaciones no habían sido diseñadas con fines escolares, y el tamaño de las aulas provoca un hacinamiento, es visible, sea por la presión de los padres o por la falta de demanda, en las escuelas públicas visitadas la mayoría de los cursos no superaban los 25 estudiantes.*

pertenencia han llenado la escuelas de recelos, temores, y confusión de papeles que afectan de manera significativa tanto la imagen pública de la escuela oficial como la credibilidad, la confianza, el orden y la autoridad al interior de la misma. A pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la cultura interna y la imagen externa de la escuela pública, subsisten los conflictos internos y la generalizada creencia de que en la escuela pública, como en cualquier otra entidad pública, ni la propiedad ni la autoridad se respetan y la impunidad campea por sus fueros.

Los conflictos que de alguna manera arropan a todas las escuelas de las zonas marginales, parecen afectar en mucho menor grado a los establecimientos públicos o semioficiales administrados por el sector privado. La administración ejerce una autoridad que sin ser permisiva es recibida con claridad y respeto. El orden y la disciplina son visibles tanto en escuelas medianas como en escuelas de más de 1,000 estudiantes. Como un dato que pudiera reflejar una visión de la escuela pública metropolitana, a pesar de su naturaleza pública o del financiamiento estatal, algunos padres entrevistados de manera informal, algunos niños y aún algunos profesores llaman a estas escuelas colegio. En ellas rara vez ocurren protestas o se dan expresiones de activismo sindical<sup>16</sup>.

Sus directores explicaron aquella paz como el fruto de una mayor conciencia del maestro en relación al valor de la educación como creador de oportunidades para el niño pobre y de la inutilidad de las protestas recurrentes como instrumento reivindicador.

En el curso de las entrevistas se pudo encontrar una causante que parece explicar mejor la diferencia de conducta entre la escuela pública administrada por la SEEBAC y las escuelas administradas por grupos privados.

Empero, aunque en todas las escuelas visitadas se encontró una asociación de padres, al segregarse dicha escuela en términos de los ingresos familiares, las asociaciones de padres en los centros públicos de las zonas marginadas devienen en organizaciones de familias pobres intentado apoyar un plantel precario.

Entonces, mientras la escuela pública administrada por grupos privados, que en este caso eran religiosos, puede complementar una asociación de padres pobres con el apoyo directo o indirecto de otros grupos externos, en estos casos la congregación y la Iglesia Católica, convirtiendo la dirección en un interlocutor válido que se hace escuchar por los funcionarios de la SEEBAC, de otras áreas del Gobierno y del sector privado, en las escuelas públicas bajo el control de la SEEBAC, una dirección débil y temerosa sólo cuenta con una asociación de padres igualmente débil.

Careciendo de otros grupos externos que le den fuerza, esta administración, no sólo es débil frente a otras agencias del Estado y a grupos del sector privado que entienden que la escuela pública es cosa del Gobierno, sino frente a la propia SEEBAC. De hecho, para hacerse escuchar en el Ministerio al

---

<sup>16</sup> Aunque no tenían activismo sindical, curiosamente, en las escuelas públicas administradas por grupos privados, se encontró en estas escuelas las defensas más ardientes a las reivindicaciones del docente y las críticas más abiertas y descarnadas a las precariedades del sistema educativo dominicano.

cual pertenecen, tiene que valerse del sindicato de maestros, el cual ha sido convertido por la segregación social y las autoridades de la Secretaría de Estado, en el único intermediario eficaz entre la escuela pública y los funcionarios públicos que están llamados a protegerla. Desde luego, cuando el sindicato no puede resolver por medio del diálogo, entonces las asociaciones de padres, los maestros y los estudiantes, unidos en una coalición para lograr reivindicaciones que beneficia a unos o a otros han convertido la protesta en un mecanismo para hacerse escuchar.

Mientras la dependencia del sindicato en la intermediación o en la protesta persuasivas provoca el conflicto de lealtades apuntado anteriormente, la falta de apoyo externo provocada por la segregación de las escuelas, genera una cultura de solución de conflictos que, al mantener la tensión al interior de la SEEBAC y los problemas de credibilidad de la escuela pública, refuerza dicha segregación.

En el caso de la escuela privada marginal, si bien los vasos comunicantes transmiten los conflictos de la escuela pública, ella no sólo depende de sí misma y no de los recursos aleatoriamente asignados desde arriba, sino que su existencia se explica en parte por los conflictos de la escuela pública. Por consiguiente, la disciplina, la seguridad y el imperio de la autoridad constituyen requerimientos comunes de los padres, de la dirección y de la misma existencia de dicha escuela. Y si bien entre unos y otros existe el conflicto permanente alrededor del monto de la colegiatura, el hecho de que el colegio atiende niños de la vecindad y que la entrada y salida son libres y que los padres tienen una idea de lo que la escuela puede hacer, crea un mejor ambiente escolar.

### **Las Dificultades de la Fiscalización**

El largo período de abandono al sector educativo ha creado al interior del sistema educativo dos mundos contradictorios. Por un lado, un mundo abstracto, de grandes avances educativos plasmado en documentos, pronunciamientos, informes de prensa y legislaciones, el cual diseña y promulga las instrucciones que definen lo que debía ser la escuela dominicana, al margen de los recursos que le asignara el poder político. Y por el otro, el mundo de las grandes realidades, caracterizado por enormes déficit de planta física, deudas históricas con los maestros, falta de mobiliario, de materiales y de recursos mínimos para atender las pequeñas urgencias que afectan la eficiencia global de la producción educativa. Técnicamente hablando, no existe un problema educativo que la sociedad dominicana no haya resuelto en papeles. Objetivamente hablando, no hay un problema crucial que haya sido realmente resuelto.

La superposición de estos dos mundos no sólo ha desviado la atención de la escuela, el proceso enseñanza-aprendizaje y el educando sino también ha creado una cultura especial en el sistema educativo. Mientras en la sede central se preparan planes y ordenanzas que se sabe de antemano que no se pueden cumplir con los recursos y la organización industrial disponibles, en la escuela se hace lo que se puede<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Para ilustrar el punto, en los últimos años, la SEEBAC ha venido laborando en un proceso de reformas que incluye el diseño de un nuevo currículum, que en términos muy objetivos propone la introducción de dos idiomas extranjeros a partir del quinto grado del nivel básico, la extensión del año escolar hasta 42 semanas y el incremento del horario de 20 a 25 horas

En la medida en que esa diferencia se hace un hábito, la escuela no sabe lo que realmente se espera que haga. El fiscalizador, atrapado entre esos dos mundos, carece de indicadores específicos que le permitan controlar el funcionamiento escolar. Al integrarse las funciones normativas y fiscalizadoras con las funciones de administración de la SEEBAC, el conflicto entre esos dos mundos se supera con un alto nivel de tolerancia. Como consecuencia, en un sistema educativo precario y altamente centralizado, en donde la burocracia pretende controlarlo todo, se termina en un caos en donde unos ordenan lo que mejor le place, que no siempre es lo mejor que debieron ordenar; otros hacen lo que mejor les parece, que no es todo lo que se debió hacer; y los dos viven en conflicto, recriminándose por la diferencia.

## **El Profesor y la Práctica Docente**

La contratación de los profesores en las escuelas públicas y privadas marginales se hace por tanda, que es la responsabilidad de impartir las asignaturas de un grupo en un grado específico. Una tanda implica unas 20 horas de docencia distribuida en cinco sesiones de 4 horas diarias, que es el tiempo que asiste el estudiante de nivel básico a la escuela pública o privada marginal de Santo Domingo. El 80% de los profesores del nivel primario público ofrece por lo menos dos tandas dentro del sector oficial. Además, para subsistir en una ciudad cara como Santo Domingo, muchos más profesores que los que aparecen en las estadísticas oficiales, tienen que realizar tareas adicionales para aumentar sus ingresos. Frente a las realidades del sistema han surgido arreglos especiales, como el de tandas vespertinas más cortas que las matutinas.

Existen tres tipos de contratación de personal. La primera corresponde a la escuela pública administrada por la SEEBAC. Como se recordará, en este tipo de escuela, el maestro es seleccionado y contratado directamente por la SEEBAC. Aunque en el Estado dominicano, el empleado es fácilmente removido, por razones muy diversas, en la educación pública, el maestro entra al sistema hasta su jubilación, independientemente de su desempeño.

La segunda modalidad corresponde a la de las escuelas administradas por el sector privado y los maestros que la SEEBAC financia en las escuelas semioficiales. En estos casos la dirección de la escuela hace la selección y tiene la capacidad, aunque rara vez la ejerce, no de solicitar la cancelación o el traslado de maestros que no tengan el desempeño o la conducta adecuados. Ello no sólo permite una selección de personal más ajustado a las necesidades concretas de cada escuela, sino que el proceso de escogencia implica un reforzamiento de la autoridad de la dirección. Además, en algunas de estas escuelas se ofrece una compensación adicional al maestro, lo cual ayuda a mantener una conducta diferenciada en un sistema de educación pública caracterizado por el bajo salario.

La tercera modalidad es la de la escuela privada, en donde la escuela selecciona y contrata directamente al maestro, por períodos fijos, renovables, de acuerdo con el desempeño del maestro,

---

*semanales. Durante su formulación y después de su oficialización, esas propuestas han sido ampliamente divulgadas como parte de una reforma educativa en marcha. Sin embargo, a pesar de que todas las personas consultadas defendían necesidad del cambio curricular, nadie pudo explicar de donde surgirían los profesores necesarios, ni las nuevas aulas, ni el desayuno escolar masivo, ni el financiamiento para todas esas cosas.*

tal como existe en otras actividades económicas<sup>18</sup>. Este tipo de contratación permite a la dirección mantener suficientes niveles de control como para mantener el proceso fluyendo ordenadamente. Y dado que la disciplina es un elemento fundamental en la escuela privada, el control se ejerce.

Con un gasto anual por estudiante ligeramente superior al de la escuela pública, para compensar la baja relación de estudiante por profesor la escuela privada marginal debe pagar salarios mucho más bajo que la escuela oficial. Se estima que el salario de la escuela privada marginal está entre el 60% y el 75% del de la escuela pública si se incluyen los incentivos y las prestaciones sociales. Esa diferencia obliga a la escuela privada marginal a contratar a jóvenes sin empleo ni experiencia, o a maestros que laborando en la Secretaría, aceptan una tanda en el colegio del barrio para complementar sus ingresos. Después de ganar experiencia y quizás formación, muchos de los contratados persiguen insertarse en el sistema público, mejor pagado con mayores beneficios sociales y mucho menos exigencias. Como consecuencia, el nivel académico de los profesores que imparten docencia en las escuelas privadas marginales de Santo Domingo corresponde mayoritariamente a la parte inferior de la columna correspondiente al sector privado, en el siguiente cuadro.

---

<sup>18</sup> Aunque el tema escapa los límites de este trabajo y del mismo no se habla mucho, conviene señalar que en Santo Domingo, donde el 65% de los contratos de trabajo de los profesores corresponden al sector privado, la contratación es libre y los salarios son establecidos en términos de las capacidades y rendimientos de cada profesor, en un esquema muy similar a otros sectores económicos.

**CUADRO 7  
PROFESORES POR GRADO ACADEMICO**

GRADO ACADEMICO	Público		Privado		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	
Maestro Normal	1,415	41.96	1,046	16.49	2,461
Profesorado	559	16.58	556	8.76	1,115
Licenciatura	764	22.66	1,407	22.17	2,171
Maestría	7	0.21	47	0.74	54
Doctorado	2	0.06	10	0.16	12
Post-grado	3	0.09	26	0.41	29
Bachillerato	16	0.47	65	1.02	81
Bachiller	228	6.76	780	12.29	1,008
Universitario	93	2.76	648	10.21	741
Pedagogía	230	6.82	1,469	23.15	1,699
Otra carrera	55	1.63	291	4.59	346
<b>TOTAL</b>	<b>3,372</b>		<b>6,345</b>		<b>9,717</b>

FUENTE: Censos de EDUCA

Todo esto plantea una situación de mucho interés. Por un lado se encuentra un maestro del sector público sometido a regulaciones salariales cuya aplicación depende de las decisiones tomadas en la cúspide del sistema, la cual a su vez depende de la fuerza persuasiva de un sindicato de maestros que ya la autoridad oficial ha convertido en el intermediario entre ella y la escuela<sup>19</sup>. Por el otro se encuentra una escuela privada pobre en donde el contrato permite exigir alto desempeño, pero el bajo salario obliga a un alto nivel de tolerancia. Y entre una escuela y la otra aparecen, los centros públicos o semioficiales, en donde el maestro pagado por la SEEBAC está regulado por una dirección más exigente, pero tampoco se puede exigir demasiado porque la dirección sabe que el maestro está mal pagado y que, de todas maneras, ya está dentro de un sistema oficial en donde,

<sup>19</sup> La SEEBAC tiene regulaciones salariales con formulas preñadas de refinados mecanismos de incentivos. Sin embargo, el enorme porcentaje de profesores con evaluaciones de excelente parecen señalar que en lugar de perseguir un mejor desempeño individual, las fórmulas son utilizadas para esconder tras el incentivo, aumentos generalizados de salarios que debieron realizarse por otras vías. Al obrar así, el incentivo ha servido para probar que en la escuela pública se progresa a través de una presión colectiva cuyos frutos son distribuidos al margen del esfuerzo individual en el aula. Las presiones para lograr que se paguen los incentivos y la manera como esos incentivos son distribuidos, refuerza la contraposición existente entre el mejoramiento de la escuela y el mejoramiento del salario.

independientemente de conducta y desempeño, siempre se logra sobrevivir hasta la hora del retiro. Al parecer, hay mucha gente en el sistema con poder, pero muy pocas relaciones entre el progreso individual y el progreso de la escuela.

Con financiamiento del Gobierno, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, la SEEBAC ha elevado el nivel de titulación de los profesores a dos años de estudios superiores e iniciado un programa masivo de formación de profesores, directores y supervisores escolares, en el cual estarán involucrado alrededor de 10,000 maestros de escuelas públicas básicas. De igual manera, con recursos de la Agencia para el Desarrollo Internacional, EDUCA mantiene un programa masivo para la formación de maestros del sector privado marginal y un programa de formación de directores para esos escuelas. Estos programas han revitalizado las escuelas de educación de las universidades y las escuelas normales del Estado. Las personas consultadas estuvieron de acuerdo que de mantenerse el financiamiento, y los esfuerzos para mejorar el salario, esos programas permitirían normalizar la formación del maestro del nivel básico y atraerán jóvenes cada vez mejor preparados<sup>20</sup>.

### **El Director y su Desempeño**

En una escuela precaria, la capacidad del director para imponer su liderazgo académico, para motivar, para buscar y organizar los recursos escasos, para crear un sentido de propósito dentro de la escuela, prácticamente define todo el proceso. Y esa importancia del director y de los profesores se incrementa en la comunidad pobre que tiene pocos recursos para apoyar su escuela y demasiadas cosas que esperar de ella. Enfrentado a un ambiente social degradado, a niños desnutridos que proceden de hogares con serios problemas económicos y sociales, el papel del director y el maestro trasciende a la escuela para proyectarse en la vecindad.

Independientemente del impacto de la personalidad y la formación de los directores, su desempeño parece estar definido por los grados de libertad dentro de los cuales esas personalidades y formaciones se potencializan. A lo largo de esta parte del trabajo se ha ido presentando cómo en las escuelas públicas administradas por la SEEBAC, la centralización de las decisiones, el ambiente de desconfianza, la manera como se seleccionan y mantienen los profesores, la excesiva dependencia del premio o el castigo de la burocracia y la impunidad, inhiben al director a tomar iniciativas simples y racionales que pudieran mejorar la situación de sus escuelas. Aunque las regulaciones de la Secretaría de Estado de Educación otorgan amplios poderes a los directores, en la práctica su capacidad de ejercerlos depende de factores políticos que él no siempre controla y de relaciones personales que no siempre funcionan.

---

<sup>20</sup> *Una conceptualización del sistema de formación de recursos humanos para el sector educativo fue preparada por una comisión especial creada por la SEEBAC como paso previo a las expresiones de formación citadas en este trabajo. Véase, Polanco, Francisco y otros, (1993) Propuesta para la Creación de un Sistema Nacional de Formación de Recursos Humanos para el Sector Educativo” Mientras mas precaria es la escuela mas grande es esa diferencia.*

A diferencia del caso anterior, en las escuelas públicas administradas por grupos privados y en las escuelas semioficiales, el director tiene una más clara autoridad para dirigir y administrar sus escuelas, en cuanto su nombramiento no depende de las autoridades centrales y contaba con suficiente apoyo externo para actuar con mayor libertad. Empero, aun aquí, el manejo centralizado de los recursos limita considerablemente capacidad de iniciativa. El director sabe que no puede ser arbitrariamente penalizado por la burocracia, pero también sabe que la obtención de recursos de la SEEBAC depende de esa burocracia.

Quizás la escuela donde la dirección se ejerce a plenitud es la escuela privada. Como en cualquier empresa, el director tiene que jugar con situaciones conflictivas y con serias limitaciones de recursos. Pero tiene la libertad de usar su buen juicio y desarrollar libremente sus propias iniciativas para lidiar con esos conflictos y para desenvolverse en armonía con sus recursos escasos.

Con apoyo de diferentes agencias internacionales, tanto EDUCA como la SEEBAC están financiando programas regulares conducentes a postgrado y maestría orientados a la formación profesional de directores del sector público y privado en áreas marginadas de Santo Domingo. Estos programas van generando una renovación de la dirección escolar e introduciendo elementos de modernización en la escuela. Su permanencia posibilitaría el desarrollo de una categoría profesional, con la formación y la experiencia para dar a la escuela dominicana una dirección eficiente.

Aunque el fruto de esta formación se comienza a sentir en todas las escuelas, y los directores se refieren a ella con respeto, su verdadero impacto depende de la libertad otorgada a un director más capaz. Los directores de las escuelas públicas administradas por la SEEBAC se encuentran limitados por normas y regulaciones que limitan su área de acción. Aquellos más osados han intentado aplicar lo que aprendieron y su éxito ha sido premiado con cargos mejor pagados, pero fuera de la escuela.

En el caso de las escuelas públicas administradas por grupos privados o escuelas semioficiales, el impacto del programa es mucho más visible, aunque un director que ya concluyó el curso señaló que ahora comenzaba a descubrir las enormes restricciones financieras y burocráticas que limitaban su capacidad para introducir verdaderas innovaciones.

Quizás donde el programa tenga un mayor impacto es en la escuela privada marginal, no por el régimen de propiedad sino por una organización administrativa más flexible y la dependencia de la escuela de sus propias decisiones y realizaciones. Mientras el programa de formación del maestro arrastra los mejores maestros de las escuelas privadas marginadas al sector público que paga mejores salarios y prestaciones sociales, en el caso del programa de formación de directores, éste ha creado nuevas motivaciones a los directores para usar su libertad en favor del mejoramiento de los centros a los cuales pertenecen y en donde están sus reales posibilidades de progreso individual. En todos los casos había grandes proyectos para ampliar los planteles, mejorar las aulas, introducir laboratorios etc<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> *En una privada marginal, el director, quien participo en los programas de formación y ahora posee una maestría, descubrió que el centro era incompatible con su nueva formación. Entonces decidió cambiar. Para cambiar necesitaba*



## RESULTADOS ESCOLARES

### Antecedentes

Los niveles de deterioro que presentaba la escuela pública incentivan, desde mediados de los 80, la realización de diferentes tipos de evaluaciones del rendimiento escolar, medido en término de lo que la escuela entiende que el estudiante debe saber, de los programas oficiales de la SEEBAC y de estándares internacionales. En adición a los problemas de repitencia, deserción y sobreedad, que constituyen una endemia en el sistema educativo dominicano, esas evaluaciones arrojan coherencia en cuanto al bajo rendimiento de la escuela dominicana. Los resultados de esas evaluaciones fueron citados por Santana y Rathe, en una investigación anterior<sup>22</sup>.

A partir de 1992 la SEEBAC introdujo las Pruebas Nacionales que se iniciaron con los estudiantes del octavo grado y se fueron extendiendo al sexto, cuarto de primaria y eventualmente al último año de la educación media. Con preguntas refrendadas por los maestros, estas pruebas reflejan lo que la escuela entiende que el estudiante debe saber, que normalmente es menos y a veces diferente del curriculum oficial.

Elegido el octavo grado como síntesis del nivel básico los resultados nacionales aparecen en cuadro siguiente:

---

*ampliar y mejorar su planta física. Pero esto no era suficiente, pues la calidad académica y el prestigio de su entidad dependen de la calidad de sus profesores, la cual esta asociada a su capacidad para ofrecer por lo menos salarios competitivos con la escuela pública. Pero a diferencia de un director de escuela privada de clase media o alta que puede jugar con el pago de matrícula de sus estudiantes, este director sabía que en el barrio marginado donde la gente no puede pagar mucho y la competencia con la escuela pública es real, los incrementos de matrícula tienen implicaciones muy serias. Así que aprendió a lidiar con las instituciones financieras, tomó un préstamo que le permitió ampliar su colegio, disponer de aulas más grandes en donde un profesor podía atender cómodamente mas estudiantes, introdujo tecnología y ahora tiene cuatro veces más alumnos, en instalaciones más cómodas y con profesores mejor pagados. Su meta es lograr para su comunidad un colegio de la misma categoría física y académica de los colegios de clase media, con profesores igualmente pagados y una colegiatura baja. Los autores no saben como lo logrará. El entiende que lo logrará en base a grandes innovaciones.*

<sup>22</sup> Véase Santana, Isidoro y Rahte Magdalena. (1993) *Reforma Social, una Agenda para Combatir la Pobreza*. En una privada marginal, el director, quien participo en los programas de formación y ahora posee una maestría, descubrió que ce

**CUADRO 8**  
**RESUMEN CALIFICACIONES**  
**PRUEBAS NACIONALES Y FINALES DE 8VO GRADO, 1995**

ASIGNATURA	GENERAL		S. PUBLICO		S. PRIVADO		SEMIOFICIAL	
	Cal PN	Cal Final	Cal PN	Cal Final	Cal PN	Cal Final	Cal PN	Cal Final
Español	59	70	59	69	59	72	60	71
Matemática	63	72	63	71	63	74	64	74
Sociales	58	69	58	69	57	70	57	69
Naturales	63	71	63	71	62	73	63	72

FUENTE: Preparado por Ecocaribe en base a informaciones suministradas por la SEEBAC

Conviene observar que aún cuando las pruebas son estructuradas sobre preguntas refrendadas por la escuela, los resultados son generalmente pobres. Más todavía, contrario a las creencias generalizadas, vistas en conjunto, no son muy claras las diferencias de rendimiento entre el sector público y el sector privado, el sector público y las escuelas semioficiales. Si bien las pruebas destacan la existencia de buenas escuelas privadas y semioficiales, el peso específico de éstas ha sido disminuido al interior de un subsector privado cuyo crecimiento ha sido empujado por las dificultades de cobertura y calidad del sector público<sup>23</sup>.

En cambio, llama a la atención cómo, a pesar de los pobres resultados en las Pruebas Nacionales, las calificaciones finales resultan satisfactorias para un nivel educativo donde la promoción sólo requiere 60 puntos sobre 100. La explicación es muy simple. Como el sistema educativo no se puede paralizar con reprobaciones masivas, la necesidad de un nivel razonable de promoción, al interior de una escuela degrada sometida a evaluaciones oficiales externas, produjo como respuesta un sistema de calificación final que promedia aritméticamente las calificaciones acumuladas en el aula y los resultados de las Pruebas Nacionales. Entonces una calificación interna generosa compensa los pobres resultados de una evaluación externa que desnuda la pobreza del sistema educativo. A nivel nacional, la diferencia entre las calificaciones finales y las calificaciones obtenidas en las Pruebas nacionales promedia los 9 puntos, lo cual quiere decir que las calificaciones internas y las calificaciones en las pruebas nacionales difieren en 18 puntos<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> En los primeros años de las Pruebas nacionales, las calificaciones del sector publico fueron superiores a los del sector privado. El mejoramiento de los resultados en la escuela privada podría reflejar una reacción positiva a la evaluación externa , el uso de mecanismos no académicos para elevar las calificaciones o ambas cosas a la vez. Aun entre los profesionales relacionados con las pruebas las opiniones son muy divergentes.

<sup>24</sup> Aun cuando la diferencia entre las calificaciones internas y las externas reduce la significación de las Pruebas Nacionales en el índice de promoción y por tanto en el mejoramiento directo de la calidad de la educación, dichas pruebas aportan valiosa información para el diagnóstico y monitoreo académico del sistema. Desafortunadamente, el sistema está demasiado saturado de responsabilidades burocráticas y de nuevas reformas como para aprovechar las costosas informaciones de las Pruebas Nacionales. Véase, SEEBAC(1994) Panorama General de los

A pesar de alcanzar resultados similares en las Pruebas Nacionales, el índice de promoción anual de la escuela privada es más alto que el de la escuela pública y esa diferencia que era de 7% en 1992 podría superar el 10% en 1995.

### Resultados Escuelas Bajo Estudio

Tal como ocurre a nivel nacional, no se encontraron diferencias importantes en los resultados generales del sistema ni tampoco se encuentra una diferencia políticamente interesante entre las escuelas públicas y privadas. En el caso de la escuela semioficial se explica más por su escogencia que por razones estadísticas. Con excepción, de la escuela semioficial, los resultados de las Pruebas Nacionales son uniformemente pobres que mientras las calificaciones finales son satisfactorias.

Desglosando los resultados del cuadro anterior, en términos de las cuatro categorías de gestión estudiadas en este trabajo, se obtuvieron los siguientes resultados:

**CUADRO 9**  
**RESUMEN CALIFICACIONES**  
**(PRUEBAS NACIONALES Y FINALES) DE 8VO GRADO**

ASIGNATURA	PUBLICO-SEEBAC		PUBLICO-PRIVADO		SECTOR PRIVADO		SEMIOFICIAL	
	Cal PN	Cal Final	Cal PN	Cal Final	Cal PN	Cal Final	Cal PN	Cal Final
Español	61	70	61	72	60	70	61	70
Matemática	62	72	62	71	61	73	63	73
Sociales	57	67	58	72	57	69	58	69
Naturales	63	70	62	72	65	73	67	73

*FUENTE: Secretaría de Estado de Educación Bellas Artes y Cultos*

Parece evidente que la integración orgánica del recurso público y financiamiento de la familia, al interior de una administración altamente descentralizada y responsable, como la incluida en la investigación, produce los mejores resultados. Sin embargo, esta escuela, arroja más luces sobre lo que puede ser que sobre lo que actualmente es la escuela semioficial. Fuera de ella, en el conjunto no aparecen suficiente evidencias para concluir que las diferencias en los atributos no medibles se traducen en diferencias significativas en los resultados de escuelas operadas de acuerdo a diferentes esquemas de administración.

## Las Evaluaciones de EDUCA

Desde 1992, EDUCA ha realizado pruebas en colegio y escuelas de las zonas marginadas de Santo Domingo. Esas evaluaciones, que cubren las áreas de Lengua Española y Matemáticas en cuarto, sexto y octavo grado son realizadas a partir de muestras de 7000 estudiantes de diferentes centros seleccionados al azar. A diferencia de las pruebas nacionales que se basan en lo que la escuela entiende que el estudiante debe saber, éstas se basan en el currículum oficial. Como consecuencia, los resultados fueron aun más bajos que los de las Pruebas Nacionales<sup>25</sup>.

**CUADRO 10**  
**PROMEDIOS GENERALES SEGUN TANDAS**  
**A LA QUE ASISTEN**

TANDAS	GRADOS					
	CUARTO		SEXTO		OCTAVO	
	Lenguaje	Matemática	Lenguaje	Matemática	Lenguaje	Matemática
Matutina	56.69	53.92	46.95	56.82	44.44	54.3
Vespertina	48.09	46.68	44.23	54.68	41.5	52.48

FUENTE: EDUCA

Al igual que en las pruebas nacionales, el número de estudiantes que logró obtener los 60 puntos fue sumamente bajo. En Lengua Española sólo el 36% logró superar los 60 puntos mientras en matemáticas sólo lo logró el 29%. Obsérvese como los estudiantes que asisten a la tanda vespertina, la cual normalmente es la segunda jornada de trabajo del maestro y tiene un horario más corto, obtienen menores calificaciones. Resultados similares fueron obtenidos por Clara de León y Claudia Santa Cruz<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Véase EDUCA (1995) Informe de Resultados de Post-test en las Pruebas de Aprovechamiento en Español y Matemáticas.

<sup>26</sup> Véase, EDUCA, Op.Cit. Véase también De León, Clara y Santa Clara, (1995) Incidencia del Proyecto de Desarrollo de la Educación Media en el Mejoramiento de la Educación Básica, Anexo 6.

## **El abandono del sistema y sus resultados**

Cuando uno observa los resultados escolares, le sorprende como a pesar de las enormes diferencias encontradas en las escuelas visitadas, en cierta medida el sistema ha alcanzado un nivel de degradación que afecta por igual todos los esquemas de administración. Si bien el país tiene buenos colegios, escuelas públicas y escuelas semiprivadas, en términos generales los resultados académicos son uniformemente pobres. Ello hace pensar que siendo producción, transmisión y acumulación de conocimientos una actividad costosa, en la cual, la cantidad y calidad del producto dependen de la calidad y cantidad de los recursos acumulados, así como de los recursos y la atención puesta día a día, por muchos años, un período prolongado de desatención provoca deformaciones cuya superación resulta extremadamente difícil.

Más aún, siendo la escuela pública el marco de referencia oficial del sistema educativo dominicano y la fuente principal de los recursos humanos del sistema, su debilitamiento, al interior de una sociedad pobre arrastró consigo a todo el sistema. El surgimiento de una oferta alternativa de carácter masivo, la escuela privada de pobres, refleja el tipo de respuesta que el debilitamiento de la escuela pública creaba al interior de la sociedad de bajos ingresos per cápita.

Más aún, tanto en las Pruebas Nacionales y las evaluaciones realizadas por EDUCA como en las evaluaciones de entrada en los programas de formación de maestros, se ha detectado que las áreas donde los estudiantes tienen mayores dificultades son precisamente aquellas que los profesores no dominan apropiadamente; que el maestro ha tenido dificultades para usar los nuevos materiales educativos entregados a las escuelas, porque ellos fueron educados sin usar materiales y algunos de los temas escapan a su conocimiento; y en general, que la mayoría de los maestros de la escuela pública y privada de Santo Domingo procede de los sectores sociales forzados a asistir a escuelas precarias. La obligada y masiva contratación de maestros pobremente preparados, simplemente reproduce en el aula el tipo de enseñanza del cual fueron objeto.

Ahora, cuando aquella contratación masiva es enfrentada con esfuerzos igualmente masivos en formación de profesores, algunos directores señalan que el éxodo de muchos de los mejores profesores, la cultura de conflicto desarrollada durante años de abandono, los mecanismos de selección y la procedencia social del maestro, los problemas de planta física, la sobrecarga de trabajo, los conflictos internos en la escuela seguirán siendo factores que pesarán en el sistema por muchos años, impidiendo saltos cualitativos inmediatos.

Si se toman en cuenta los cambios ocurridos desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, quizás sería plausible argumentar, a la luz de los rendimientos escolares, que la educación dominicana de hoy es mucho menos eficaz para enfrentar los problemas de la sociedad actual, que la educación dominicana de los años 50 para enfrentar los suyos. Por lo pronto, aún cuando una sociedad puede desempeñarse adecuadamente con subsistemas de educación media y superior caracterizados por islas de excelencia en medio de un mar de mediocridad, hoy resulta cuesta arriba avanzar en medio de las grandes tensiones de la competencia internacional, arrastrando el fardo de amplios sectores sociales condenados a vivir entre una escuela básica degradada y la carencia total de escuela.

## LOS RETOS Y LAS OPORTUNIDADES

Con los atrasos históricos en aulas, formación y salarios profesorales, mobiliario y equipo, en todos los niveles del sistema, es a todas luces evidente que para lograr mejorías significativas en la calidad y cobertura de la educación básica ofertada a los sectores de bajos ingresos, se requiere una nueva estrategia que permita colocar más recursos en la tarea. Esta búsqueda se hace más urgente en cuanto el proceso de modernización introduce, como lo demuestra el éxodo de buenos maestros hacia los sectores más dinámicos de la economía como el de zona franca y turismo, una marcada competencia por el recurso humano calificado, entre el sector educativo y otros sectores de la economía.

En ese contexto, si bien los nuevos paradigmas de formación de profesores y directores, logrados en base al financiamiento internacional, resultan esenciales para el mejoramiento de la educación, si no se hace compatible la nueva formación del maestro con el mejoramiento de las condiciones de vida, esos programas centuarán los conflictos de carácter reivindicativo y eventualmente el éxodo de los mejores cuadros de la educación a otros sectores.

Ahora bien, con una presión fiscal que no supera el 15%, una participación de la educación en el presupuesto nacional del orden del 10%, grandes déficit en la empresas públicas, pagos de deudas externas que absorben alrededor del 25% del presupuesto nacional, y enormes presiones en otros sectores, resulta cuesta arriba imaginar un reordenamiento acelerado del ingreso y el gasto público para sustentar una estrategia financiera basada exclusivamente en el recurso público, que permita superar rápidamente aquellos atrasos y apoyar adecuadamente el incremento de la calidad y la cobertura sólo de la educación básica de los sectores más pobres de Santo Domingo y el resto del país. Sin una importante y organizada participación de la familia y de la empresa en el financiamiento de la educación, aún duplicando el presupuesto público actual, las precariedades del sistema educativo se extenderán por un período tan largo que pudieran dejar al país fuera de las posibilidades de insertarse ventajosamente en una economía mundial dinamizada por el conocimiento.

Pero el sistema no sólo requiere recursos. Durante el largo período de desatención, las deformaciones del sistema educativo centralizado han desarrollado raíces tan profundas que, independientemente de los recursos financieros y humanos que, en él se coloquen, y de las mejores voluntades y apoyo político que se le brinden, salvo que se introduzca una organización industrial que descentralizando el sistema en favor no de la burocracia sino de la escuela, haga coincidir el progreso individual con el mejoramiento ostensible de los resultados escolares y otorgue la escuela la flexibilidad para realizar las innovaciones internas que mejoren su productividad, las posibilidades de superar los problemas de calidad, cobertura, segregación social y bajos salarios de la educación en Santo Domingo, son mínimas. La homogeneidad de los resultados escolares parece señalar que la estructura organizativa actual ha agotado sus potencialidades.

Sin embargo, en el curso de la investigación fueron descubiertos modelos de organización que trascienden la experiencia del laboratorio social. Tal como ha ocurrido en otros sectores de la sociedad dominicana, la necesidad de sobrevivir ha obligado al desarrollo de nuevas experiencias que en conjunto pudieran apoyar el relanzamiento del sistema. Si se considera que la responsabilidad del

Estado no es ofrecer gratuitamente educación básica de baja calidad a los que tengan la suerte de poder acceder a una escuela pública, sino desarrollar un sistema educativo que, usando diferentes fuentes de recursos permita ofrecer educación básica de calidad, en el marco de la solidaridad y de la universalidad, entonces la precariedad y desarticulación del sistema actual deben alentar y facilitar un relanzamiento de la educación sobre nuevas bases.

1. Así, llama a la atención, por un lado, cómo muchas familias pobres cuyos hijos quedan fuera de la escuela pública, están pagando la educación de sus hijos en colegios marginales. El hecho de que el quedar fuera de la escuela pública se produce al azar refleja que también que al azar, las familias pobres hacen grandes sacrificios para apoyar la educación de sus hijos. Y por el otro, la escuela semioficial ha desarrollado el mecanismo para integrar recursos públicos, de la familia y de otras fuentes, dentro de un espíritu de solidaridad que permite restablecer el sentido la escuela como lugar común de los niños de una comunidad. La superación de viejos prejuicios ideológicos y la estructuración orgánica del aporte familiar y de otras fuentes privadas permitirían desarrollar esquemas de financiamientos mixtos, en donde el Estado asuma la responsabilidad del financiamiento de algunos renglones de costos, como el pago de los profesores y la planta física, y la comunidad (entendida como los padres, las empresas, las organizaciones sindicales, los Ayuntamientos, etc) asuma abiertamente el financiamiento de otros renglones, como el mantenimiento de las edificaciones, la dotación de materiales, libros, uniformes, y el salario complementario para los trabajadores de mejor desempeño.

Esto no sólo haría transparente una situación que ahora se da de manera soterrada, sino que al establecerla de manera contractual, el apoyo de sectores externos a la escuela reforzaría el involucramiento de aquellos y obligaría a ésta a rendir cuentas no sólo a la burocracia sino también a una comunidad que la apoya. Ambas cosas podrían influir significativamente el desempeño escolar.

2. La experiencia de la escuela pública manejada por grupos privados y de las escuelas semioficiales parece demostrar que un mayor grado de descentralización escolar, lejos de perjudicar, provoca un incremento de las responsabilidades de las autoridades escolares, la cual se traduce en mayor disciplina interna, mayor seguimiento a las directrices oficiales y mayor capacidad para sumar a los recursos aportados por la SEEBAC, recursos provenientes de otras fuentes. Una mayor delegación administrativa a la autoridad escolar, le permite racionalizar su función de producción e introducir los controles de desempeño de que son capaces, sin las aleatoriedades y restricciones que ahora le imponen la cultura presupuestaria y la burocracia.

3. Aun cuando la SEEBAC se libere de muchas de las tareas asociadas al manejo de centralizado de cada escuela, la simple tarea gerencial de distribuir periódica e individualmente los recursos entre miles de escuelas públicas y privadas sigue representando una carga administrativa enorme. Sin embargo, aun cuando la experiencia dominicana se limita a la administración de escuelas individuales, no existen razones para eliminar la posibilidad de crear consorcios escolares con la capacidad de administrar de manera coordinada y realizar por sus propios medios muchas de las tareas de contabilidad, asesoría técnica, capacitación, compras, etc, que ahora realiza la SEEBAC.

4. La SEEBAC contempla organizar los distritos escolares y las escuela con juntas que integren maestros y padres. Concebido no como una instancia burocrática de carácter territorial sino como un consorcio de escuelas públicas de una o distinta naturaleza, obligadas a competir entre sí, el distrito facilitaría la descentralización administrativa de la escuela pública y la superación de la dualidad de funciones que ahora tiene la SEEBAC como entidad reguladora y fiscalizadora de todo el sistema y entidad administradora de una de sus partes. Superada la dualidad de funciones, la SEEBAC estaría en mejores condiciones de implantar un sistema de fiscalización único para todas las escuelas, independientemente del régimen de administración y propiedad

5. Estructurado el financiamiento mixto y organizadas las escuelas en consorcios, el Estado podría integrar en el nuevo sistema a todas las escuelas privadas que reuniendo condiciones mínimas deseen participar en un servicio escolar bajo esquemas de financiamiento similares a los de la escuelas públicas. El hecho de que muchas escuelas privadas fueron convertidas en escuelas públicas donde el Estado asume gran parte de los gastos pero las instalaciones siguen perteneciendo a los grupos privados que manejan esas escuelas, es un antecedente suficientemente auspicioso para la generalización de un esquema que ha permitido enfrentar simultáneamente la situación de miles de niños que deben asistir a escuelas privadas precarias, las dificultades de espacio en la escuela pública y el problema de segregación social.

6. En lo que concierne a la planta física, la creciente y demostrada capacidad de grupos privados y de las comunidades para buscar recursos e integrarlos a escuelas que a veces son públicas y de las escuelas privadas marginales para buscar recursos para mejorar y ampliar sus facilidades físicas demuestra el enorme potencial de grupos no gubernamentales para sumar su esfuerzos a los esfuerzos del Estado en la búsqueda de soluciones al problema del déficit de aulas. Una clarificación de los mecanismos de financiamiento escolar permitiría a las escuelas y a los consorcios públicos o privados aprovechar las diversas fuentes de financiamiento de la economía para programar su propio desarrollo.

7. En lo referente a los recursos humanos, con los programas de formación de maestros, directores y supervisores, el país ha comenzado a conceptualizar y poner en práctica un sistema nacional que, partiendo de criterios académicos comunes, se sustenta sobre la infraestructura de las escuelas universitarias y las escuelas normales existentes, dentro de un marco de cooperación y recia competencia. Con 25 instituciones de educación superior distribuidas en todo el territorio nacional, parecería que están dadas las condiciones para conformar un sistema de formación de recursos humanos para el sector educativo que permita por primera vez en su historia superar los programas de emergencia y asegurar servidores de una alta calidad para todo el sistema educativo nacional. El desarrollo de una oferta de recursos humanos con formación certificada y una extensa capacidad de actualización profesional, permitiría a cada escuela reclutar y actualizar su personal de acuerdo con sus necesidades.

8. La experiencia concreta parece demostrar que el interés de controlarlo todo ha terminado en un sistema educativo sin control. Sin embargo, las Pruebas Nacionales y las evaluaciones de EDUCA ofrecen un primer instrumento para monitorear todo el sistema. Pese a las precariedades de las escuelas, el congestionamiento de la sede central, el caos generalizado en el sistema y el temor de la



burocracia educativa a presentar las verdaderas precariedades del sistema educativo, las Pruebas Nacionales y los trabajos de EDUCA para el área de Santo Domingo ofrecen informaciones importantes para apoyar al estudiante, a la escuela y al maestro, y para ayudar al monitoreo centralizado del sistema. La integración de esas costosas informaciones con otras informaciones rutinarias que recaba la SEEBAC permiten diseñar sistemas simples de control que guíen la acción escolar y faciliten las tareas de fiscalización sin necesidad del actual aparataje burocrático.

9. Finalmente, en el curso de la investigación se encontró que el sistema educativo tiene suficiente información, costosamente levantada, para estimar los parámetros iniciales que permitan manejar centralizadamente sin necesidad de una administración directa de las escuelas. Hay suficiente información para estimar parámetros básicos para una transparente asignación de recursos en términos de escuela, aulas y estudiante sin necesidad del juego aleatorio que caracteriza la asignaciones actuales y suficiente mecanismo de monitoreo estadístico para confirmar la veracidad de la información.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El análisis de la educación de los sectores marginales desde el punto de vista de la organización industrial no sólo permite descubrir las grandes dificultades de la educación dominicana sino también las enormes potencialidades que han surgido en el esfuerzo por mantener en marcha una escuela que sobrevive a pesar de todo. En medio de la precariedad, o simplemente como respuestas a ésta, la educación ha ido encontrando salidas masificables sobre las cuales, sin necesidad de respuestas exóticas, se pudiera tejer el nuevo andamiaje de un sistema educativo integrado que responda a los criterios de equidad y justicia, y sirva de sustento al desarrollo económico. Habría que profundizar las investigaciones alrededor de los resultados escolares y sobre los indicadores escolares que pudieran facilitar el control al interior de una organización industrial descentralizada. Pero los elementos ya están en el sistema.

Desde luego, a pesar de las experiencias que se van desarrollando en la base del sistema, superar las fuerzas sociales y políticas que le dan coherencia semiótica y factual a una organización centralizada para transferir funciones clave a las comunidades que tiene intereses especiales en el servicio y aquellos que lo producen, cae en el terreno de las políticas públicas, que es el terreno político que uno observa día a día. Y eso es otra cosa.

## BIBLIOGRAFIA

- Santana, Isidoro y Rathe, Magdalena. (1993) "Reforma Social, una Agenda para Combatir la Pobreza". Ediciones de la Fundación Siglo 21. Santo Domingo, D.N. Rep. Dominicana.
- Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos -SEEBAC- (1992) "Memorias del Congreso Nacional del Plan Decenal de Educación". Santo Domingo, D.N. Rep. Dominicana.
- Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos -SEEBAC-. "El Gasto Público en Educación 1985-1994 y Proyecciones 1995-2006". Preparado por el Centro de Investigaciones para el Caribe - CIEGA- Santo Domingo, D.N. República Dominicana..
- Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, -SEEBAC- (1995) "Infraestructura Física". Gobierno Dominicano-BID-PNUD- Banco Mundial,. Santo Domingo, D.N. República Dominicana.
- Acción para la Educación Básica -EDUCA- (1992), "Resultados del Censo de Educación Primaria 1991-1992". Santo Domingo, D.N. República Dominicana.
- Acción para la Educación Básica - EDUCA- (1995) "Censo de Centros Educativos a Nivel Primario en el Distrito Nacional". Preparado por:: Centro de Estudios Sociales y Demográficos -CESDEM- Santo Domingo, D.N. Rep. Dominicana.
- Acción para la Educación Básica -EDUCA- (1995) "Informe de Resultados del post-test en las Pruebas de Aprovechamiento en español Matemáticas". Preparado por: Asesorías e Investigaciones. Santo Domingo, D.N. Rep. Dominicana.
- De León, Clara y Santa Cruz, Clara, (1995) Incidencia del Proyecto de Desarrollo de la Educación Media en el Mejoramiento de la Educación Básica. Tesis de grado, PUCMM, Santo Domingo, D. N. República Dominicana.
- Fuller, B. (1986). "Is primary school quality eroding en ithe Third World?". Comparative Education Review, 30,491-507.
- Fuller, B (1987). "What school factor raise achivirmente in the Third World?"Review of Educational Research, 57-255-292.
- Polanco, Francisco, y Otros(1993) Propuesta para la Creación de un Sistema nacional de Formación de Recursos para el Sector Educativo. Santo Domingo, D. N., República Dominicana.
- Leithwood, K.,& Montgomery, D. (1982) "The role of the elementary school principal in program improvement". Review of the Educational Research, 52, 309-339.

- Schiefelbein, E., & Farrell, J. (1973). "Factors influencing academic performance among Chilean primary students". Santiago. Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Education.

- Everar, K. B. and Morris, G. (1985). "Effective School Management". London, Harper and Row Ltd.