

Estudios Sociales
Vol. XXXVII, Número 135
Enero - Marzo 2004

LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN DOMINICANA

Rafael Toribio*

Introducción

Los desafíos de la educación dominicana están relacionados, tanto con la situación de la educación particular, como con la situación general del país. Por eso, su abordaje tiene que iniciarse necesariamente por conocer su diagnóstico, su estado de situación, en el que deben aparecer debilidades (problemas) a superar y fortalezas (logros) a consolidar. La situación del país, la presente y la del futuro inmediato, es un factor a tener muy en cuenta por cuanto puede facilitar o dificultar el enfrentamiento de esos desafíos mediante la ejecución de soluciones estimadas como convenientes.

El diagnóstico de la educación y el análisis de la situación del país nos permitirán conocer los problemas a enfrentar y los desafíos, así como las dificultades para superarlos exitosamente.

* Educador. Director del Centro de Gobernabilidad y Gerencia Social de IN-TEC.

ESTUDIOS SOCIALES 135

te. Siendo los desafíos numerosos, resultado de la acumulación de problemas no resueltos en su momento, y agravados algunos, preciso será, después de señalarlos, priorizarlos según su efecto desencadenante dentro del sistema educativo y la viabilidad de las propuestas de soluciones en las actuales circunstancias.

La profunda crisis económica por la que atraviesa el país en estos momentos representa un fuerte condicionamiento a las posibilidades de enfrentar y superar los desafíos de la educación. Impone urgencias al gobierno no relacionadas con la educación y restringe los recursos que debieran dedicarse a la inversión social. Por eso, en las actuales circunstancias, además de señalar el “que”, es decir, los desafíos, hay que indicar también el “como”, las maneras de poder enfrentarlos y superarlos.

1. Diagnóstico: debilidades y fortalezas

En el diagnóstico de la educación del país, realizado como primer paso para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012, como era de esperarse, aparecen más debilidades que fortalezas. Problemas importantes fueron enfrentados con la ejecución del Plan Decenal de Educación, pero no todos con los mismos resultados¹. Además, como la situación de la educación es dinámica, y el contexto nacional e internacional también es cambiante, imponiendo nuevas exigencias, hoy tenemos otras demandas y necesidades que atender, sobre los problemas no resueltos.

Se han producido avances limitados, alcanzados de manera muy lenta. Avanzar lentamente cuando las circunstancias obligan a hacerlo con mas prisa, es una manera de retroceder, o quedar-

1 *Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana, 2003-2012. Situación de la educación Dominicana. Tomo I (2003).*

LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN DOMINICANA

se atrás². Por otro lado, mucho de los resultados obtenidos han sido mucho menores que los esperados. A esto se suma que gran parte de los esfuerzos y recursos invertidos se han tenido que orientar a llenar déficits acumulados, de manera que estos esfuerzos y recursos no han sido para poner a la educación donde debe estar sino para sacarla de donde estaba.

Antes de abordar los problemas y desafíos, contenido fundamental de este trabajo, conviene que hagamos una referencia a algunas de las fortalezas de nuestra educación que se deben preservar, consolidar y profundizar. La cobertura se ha ampliado de manera significativa, sobre todo en la educación básica; la formación y capacitación de los docentes ha recibido un gran impulso a través del desarrollo de diversos programas académicos en los distintos niveles, en todo el ámbito nacional; no existe problema de discriminación por sexo en el acceso, mostrándose más bien una tendencia favorable a la presencia femenina; la participación de la comunidad en una parte de la gestión de los centros se ha incrementado, así como la de organizaciones de la sociedad civil en la gestión de algunas iniciativas educativas; condiciones que promueven la asistencia a la escuela se han incorporado como insumos ya normales en el proceso educativo, desayuno escolar, por ejemplo³; la transparencia en la gestión de los recursos se ha visto fortalecida en la Secretaría de Educación por la implantación de un sistema gerencial de rendición de cuentas⁴; en los últimos años ha habido estabilidad en las relaciones entre la Secretaría de Educación y la Asociación Dominicana de Profesores; las pruebas nacionales han logrado un mayor nivel de credibilidad y legitimidad; la aprobación del estatuto docente se considera un logro importante para la institucionalización del sector magisterial.

2 *Es Hora de Actuar. Informe de la Comisión Centroamérica para la Reforma Educativa*. PREAL, 2003.

3 Contenidos en el Diagnóstico de la Educación Dominicana ya indicado.

4 Pedro Dáger, *Tecnología & Gestión en la Educación Dominicana*. FUDIS, 2003.

2. Debilidades: problemas a superar

Antes de pasar a considerar los desafíos, nos detendremos en analizar los principales problemas de la educación nacional, bajo el entendido de que apuntan hacia los desafíos a enfrentar y también a las posibles alternativas de soluciones. Los agruparemos en cobertura; calidad, pertinencia y equidad; los docentes; gestión; y financiamiento.

Aunque la cobertura se ha ampliado de manera significativa, como ya se señaló, hay un importante déficit en el nivel inicial, en media y en el de educación y formación para la vida. Dentro de la cobertura hay que indicar los problemas relacionados con la retención, repitencia y sobre edad porque representan ineficiencia del sistema ya que esos lugares en las aulas deben ser ocupados por otros estudiantes.

A partir de la Conferencia de Dakar (2000), la prioridad no es la “educación para todos”, sino “educación, de calidad, para todos”⁵. Y en este compromiso de “educación, de calidad, para todos”, la equidad y la pertinencia están indisolublemente ligados a la calidad, pues en la actualidad una educación que no sea de la calidad y pertinencia requeridas, determina la exclusión, por carecerse de conocimientos y destrezas adecuados para avanzar a niveles superiores de escolaridad, o integrarse al mercado laboral con posibilidades de éxito. La calidad está seriamente afectada cuando no se cumplen ni el horario establecido, ni las horas de docencia diaria acordadas, como tampoco cuando los docentes buscan en los programas académicos más la titulación que la formación y los docentes no tienen un adecuado dominio del contenido del currículo⁶. Respecto a la equidad el diagnóstico nos dice que las diferencias entre las oportunidades y la calidad de la educación son inmensas entre las zonas urbana y rural:

5 Foro Mundial sobre la Educación. *Marco de Acción de Dakar*. UNESCO, 2000.

6 Cheila Valera y Co. *¿Cambia la Escuela? Prácticas educativas en la Escuela Dominicana*. UNICEF, FLACSO-PREAL, 2001.

LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN DOMINICANA

en la zona rural la mayoría de las escuelas no tienen todos los niveles, y dentro de éstos, no todos los cursos, y existe una muy alta proporción de aulas multigrado. Por esta situación mientras el 25% de la población urbana de mayores ingresos tiene una escolaridad promedio de 10.4 cursos, el 25% de los más pobres en la zona urbana solo tiene 3.3 cursos de escolaridad. La situación de la calidad en todo el sistema se manifiesta más claramente si recordamos que en las pruebas nacionales los alumnos demuestran que tienen un escaso dominio de los conocimientos que debieran tener, y que en las pruebas internacionales en que han participado nuestros estudiantes competimos por el último lugar.

Un actor determinante en la calidad de la educación son los docentes. Sin embargo, con los datos suministrados por el diagnóstico, difícilmente podremos aspirar a que nuestra educación sea de la calidad que necesitamos: de la totalidad de profesores y profesoras del sistema, el 8.2% son sólo bachilleres, el 9.6% maestros normales, el 45% tienen el título de profesorado, el 35.3% el de licenciatura, el 1.1% especialización en postgrado y 0.7% maestría. Si el título de profesorado debe ser el mínimo, eso quiere decir que el 17.8% de los docentes actuales no deberían estar impartiendo docencia. Por nivel educativo, la situación es la siguiente: en el Inicial sólo el 31.4% tiene una titulación sobre la licenciatura; en el básico el 68.5 no alcanza la licenciatura; en media el 58.5% está sobre la licenciatura. En el nivel, básico, donde hay más cobertura, casi el 70% de los docentes no tienen el grado de licenciatura. Por otro lado, la mayor parte de los programas de formación son puntuales, no sistemáticos, y según datos de estudios recientes, están desconectado del contenido del currículo. Además, el origen social de la mayoría de los y las docentes está en sectores medios y bajos, lo cual implica horizontes culturales muy limitados. Los actuales docentes tienen un status social similar al de su origen, con una remuneración que, aunque mejorada, sigue siendo muy escasa.

Con relación al formato gerencial se mantiene la centralización

ESTUDIOS SOCIALES 135

y la concentración, con intentos muy limitados de descentralización; la participación de la comunidad y organizaciones de la sociedad civil en el proceso educativo o en la gestión de la escuela, todavía es limitada también⁷. Lamentablemente, aún la militancia política influye en muchos de los nombramientos del personal y la poca estabilidad en los cargos por cambios de gobierno hace que la inversión en capacitación del personal se pierda al despedirse a muchos funcionarios, o ser trasladados a puestos donde su capacidad es subutilizada.

El financiamiento es uno de los problemas más importante en la educación del país. Pese a la declaración de que la educación es una necesidad nacional, lo cierto es que en la realidad se niega esta afirmación. Sucede que en los tiempos buenos, de crecimiento económico, lo invertido en educación es poco; cuando los tiempos son malos hay menos posibilidades de destinar recursos al sector educativo. A esto se agrega que la Ley General de Educación, que establece un 16% del presupuesto nacional dedicado a educación, o el 4% del PIB, ha sido sistemáticamente violada porque ningún gobierno ha consignado esta suma en algún presupuesto⁸. Pero la violación no es sólo a la ley, que ya es demasiado, sino que se viola el presupuesto aprobado en las Cámaras Legislativas pues no siempre se le entregan a la Secretaría de Educación los fondos que aparecen en el presupuesto aprobado.

3. Desafíos principales de la educación dominicana

La educación se ha considerado tradicionalmente como la variable más importante para el desarrollo de las personas y de los pueblos. Esta importancia es aún mayor en estos momentos

7 Rafael Toribio. *Consideraciones sobre la descentralización educativa*. (Mimeo). 2001.

8 Isidoro Santana. *El financiamiento de la educación y la condición del maestro en la República Dominicana*. 2003.

LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN DOMINICANA

por estas tres razones: la tercera revolución industrial a la que asistimos se basa en la disponibilidad de conocimientos en forma de ciencia y tecnología; la globalización impone un clima de competitividad internacional donde la competencia realmente se da entre los sistemas educativos de los distintos países que forman los recursos humanos que gestionan empresas, gobiernos y organizaciones; y porque el instrumento más eficaz de lucha contra la pobreza es, precisamente, un cierto nivel de instrucción y formación académica.

Como ya fue indicado, a pesar de los enormes problemas a los que nos hemos tenido que enfrentar, y a los que hoy nos enfrentamos, hay que reconocer que en algo hemos avanzado, sólo que lo hemos hecho muy lentamente y debemos reconocer que lo que nos falta es inmensamente superior a lo que hemos logrado. Nos preocupa constatar que el deterioro económico nos ha retrotraído a situaciones que creímos superadas, por ejemplo, la inversión anual en educación, y que las actuales circunstancias son las menos propicias para destinar a la educación los recursos que necesita.

Los desafíos de la educación dominicana son muchos, porque mucho son sus problemas históricos no superados y nuevos no enfrentados exitosamente. Además de exponer los considerados principales, nos arriesgaremos también a señalar dónde deben ponerse los énfasis, es decir, los que son prioritarios. Como son tantos, muchos de ellos muy importantes y los recursos son escasos, y parece que lo seguirán siendo en los próximos años, hay que seleccionar para enfrenarlos a aquellos que tienen mayor poder desencadenante en el resto del sistema educativo.

Habiendo ya señalado los grandes problemas de la educación, estamos en condiciones entonces de conocer cuales pueden ser sus desafíos. Los desafíos no son otra cosa que los problemas vistos desde la perspectiva de su solución. No son ya solamente los factores no deseables de una situación, que nos describen de manera negativa lo que no está bien, ahora son responsabilidades que deben ser asumidas en búsqueda de

ESTUDIOS SOCIALES 135

alternativas de solución. Conforme a lo anteriormente indicado, los desafíos de la educación dominicana son los problemas a enfrentar y las decisiones que deben ser tomadas y ejecutadas⁹. Y como los grandes problemas de la educación tienen que ver con la cobertura, calidad, pertinencia y equidad, los docentes, la gestión y el financiamiento, los desafíos serán los compromisos que los actores deben asumir para enfrentarlos y las alternativas de soluciones para resolverlos.

Una educación con tanto déficits acumulados necesita una inversión anual de recursos económicos similares a los que destinaron los países hoy desarrollados, que no fue menor al 5% del PIB. Lo menos que debemos de exigir es el cumplimiento de lo que está establecido en la Ley General de Educación, esto es, el 16% del presupuesto o el 4% del PIB. Sin embargo, una mayor inversión anual no significa, automáticamente, el mejoramiento cualitativo de la educación sino está asociada a un modelo gerencial moderno y reformas profundas que permitan avanzar con mayor rapidez y lograr los resultados necesarios y esperados¹⁰. En ese sentido, la profundización de la descentralización, establecida ya en la vigente Ley General de Educación, debe ser asumida como una prioridad, comprendiendo responsabilidades mucho más allá de gestionar recursos para el mantenimiento de los planteles, y otorgándole a la Escuela la centralidad que debe tener en el proceso de gestión. La descentralización introduce un nuevo estilo gerencial en el que el involucramiento de representantes de todos los actores en mecanismos de participación y decisión ha reportado en algunos países logros significativos para la calidad y en la democratización de la educación.¹¹

La ampliación de la cobertura, lo que equivale a una mayor

9 *Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2013. Visión Estratégica*. Tomo II.

10 *Mañana es Muy Tarde*. Informe de la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. PREAL, 2000.

11 *La Escuela no Puede Solo*. Informe del Consejo de Asesores Externos de la Secretaría de Educación. 2000.

LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN DOMINICANA

democratización, empezando por los niveles con mayor déficit, debe ser asumida también como otra prioridad. La educación inicial merece una atención especial por todo lo que significa para el desarrollo emocional e intelectual del niño y las posibilidades de continuar el proceso de aprendizaje en los otros niveles del sistema. Además de la búsqueda de alternativas innovadoras para expandir la cobertura, como son las casas infantiles, lo determinante será la calidad de los docentes y las posibilidades de que una experiencia exitosa en este nivel pueda continuar en los superiores. Una ampliación de la cobertura en el nivel inicial sin la calidad requerida es un fraude, como lo sería también que al pasar a la primaria lo innovador recibido en la inicial sea sustituido por lo tradicional. La educación inicial requiere docentes de calidad y continuidad de esa experiencia de aprendizaje en las posteriores etapas del proceso formativo. El licenciado Ramón Pérez Minaya, con la asesoría de la licenciada Mercedes Hernández, y otros educadores, ha elaborado un interesante proyecto en el que se logran estos dos esenciales objetivos para la educación inicial.¹²

Respecto a la cobertura, permanecen dos déficits también importantes que deben ser enfrentados y resueltos. Uno tiene que ver con el nivel de la secundaria y el otro con la educación y formación para la vida. Con relación al primero, en razón de que la secundaria se nutre de las promociones anteriores, la ampliación de la cobertura pasa necesariamente por una mayor eficiencia interna que logre superar los niveles actuales de repitencia y deserción. Para que la educación técnica, que prepara para la vida y la incorporación al trabajo, tenga los niveles apropiado con relación a las necesidades laborales, se requiere, por un lado, el fortalecimiento de la modalidad técnica en la secundaria, así como una mayor inversión en los politécnicos públicos y un apoyo más decidido a los establecimientos de esta naturaleza gestionados por el sector privado, especialmente por la Iglesia Católica.

Para lograr incrementar la calidad en todos los niveles del sis-

12 *Nueva Generación de Dominicanos*, 2004.

ESTUDIOS SOCIALES 135

tema son recomendables medidas como las que se sugieren a continuación. Lo primero es no confundir insumos con productos. Sucede muy a menudo que insumos que se consideran convenientes o necesarios para que puedan producirse resultados de calidad, se presentan como logros cualitativos. El desayuno escolar y la atención sanitaria a los niños, por ejemplo, son condiciones que propician la asistencia a la escuela y estar en un estado físico satisfactorio, pero que, en sí mismos, no pueden considerarse y ser proclamados como evidencia de una mayor calidad en la educación. Hay que fortalecer las pruebas nacionales y extender las evaluaciones, con efectos en la permanencia y en la remuneración, a los otros actores, incluyendo a los docentes y al personal administrativo. No parece ni razonable ni justo que la remuneración de los docentes no tenga nada que ver con la calidad de su desempeño y con el nivel de aprendizaje demostrado de sus alumnos.¹³ Una recomendación a tener muy en cuenta es que el sistema de evaluación sea administrado por una institución independiente de la Secretaría de Educación. De igual manera, se considera conveniente y necesario, el establecimiento de estándares que sean puntos de referencia que nos permitan saber en que medida se están cumpliendo los objetivos y metas asumidos.

Además de lo indicado en el apartado anterior respecto al personal docente, por ser elemento clave en el logro de una mayor calidad, los programas de capacitación deben orientarse hacia la formación en distintos grados académicos y de gerencia, y no tanto, como hasta ahora, a la solución puntual de deficiencias detectadas, y deben ser ofertados con una promoción que haga atractivo el oficio docente y gerencial en el sector educativo a personas que provengan de los sectores sociales medios altos y altos. Una estrategia en ese sentido se hace muy necesaria. Previo a ello, es conveniente realizar o completar un censo del personal docente para saber la condición de cada cual y tomar, en

13 *Mañana es Muy Tarde*. Informe de la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. PREAL, 2000.

LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN DOMINICANA

cada caso, las medidas que procedan.. Unido a lo anterior, para que la inversión realizada en el personal permita cosechar los frutos esperados, debe establecerse un mecanismo que asegure la estabilidad y la permanencia de los mejor formados y con óptimos resultados en evaluaciones, por lo menos en las categorías de directores de centros y directores de distritos. La formación y la estabilidad de los directores de centros, por las evidencias que se tienen de lo determinante en el funcionamiento adecuado de la escuela, deben ser asumidas como prioridades importantes.

4. Otras propuestas

Además de las propuestas y recomendaciones que se formularon al presentar problemas y desafíos, quisiera concluir presentando otras propuestas adicionales, algunas de las cuales tienen el claro propósito de hacernos pensar en la necesidad de recurrir a la innovación en la búsqueda de las soluciones a los desafíos de la educación dominicana.

Con la finalidad de obtener ingresos adicionales se sugieren estas medidas. Existiendo una escasa disponibilidad de recursos económicos por parte del gobierno para la inversión necesaria en educación, sobre todo en estos momentos de grave crisis económica y financiera, donde lo urgente es el pago de deudas, debiera tomarse, como decisión de estado, recurrir al financiamiento externo, a largo plazo, de organismos multinacionales y orientarlos a programas considerados estratégicos para el logro de una educación de calidad para todos. Esta decisión debe ser acompañada de otra que asegure la contrapartida que exige todo financiamiento externo. Una atención especial debe prestarse a la Unión Europea, pues su cooperación se recibe en forma de donación al país.

Por otro lado, en una situación donde, por lo menos, debemos recuperar, al más breve plazo, el nivel de inversión que se había mantenido en la década del 2000, no parece descabellado

ESTUDIOS SOCIALES 135

reclamar que de los recursos económicos que reciben los ayuntamientos, que en los últimos años se han incrementado de manera sustancial, una parte sean destinados al sector educativo. El acuerdo sería que un porcentaje de los recursos recibidos sea especializado para ser invertidos en algún componente, programa o proyecto educativo que se desarrolle en el ámbito geográfico del ayuntamiento correspondiente, para beneficio directo de los actores educativos de esa demarcación.

Tampoco puede ser considerado un despropósito que una parte de los ingresos que se generarán por la reforma fiscal, que se aprobará próximamente, sea destinada al sector educativo. Si la continuidad del estado obliga a un sacrificio de la ciudadanía, vía el incremento de los impuestos, para pagar deudas a particulares, parece justo y razonable que una parte de ese sacrificio sea también para el pago, aunque sea solo una pequeña porción de la enorme deuda social que el estado dominicano tiene con sus ciudadanos, invirtiendo en la educación.

La responsabilidad del estado en materia de educación, como lo es también en otras áreas, no es proveer todos los servicios, sino asegurar que sean ofrecidos, con la calidad y oportunidad debidas¹⁴. Teniendo enormes dificultades el estado dominicano para ofrecer servicios educativos en cantidad y calidad necesarios debe pensarse en la posibilidad de una decisión de estado que haga del sector privado un aliado estratégico en la oferta de servicios educativos. Pienso, por ejemplo, la transferencia de terrenos donde se pueden edificar centros educativos, o el financiamiento con tasas de interés subsidiadas para la ampliación de facilidades físicas puede ser una manera de contribuir a la ampliación de la oferta educativa, a cambio de que los beneficiarios de estas disposiciones ofrezcan becas, para estudiantes de escasos recursos, en proporción a los beneficios recibidos. Otra forma de alianza con el sector privado a favor de la educación sería propiciar fórmulas

14 Laurence Wolf, Pablo González Juan Carlos Navaroo. *Educación Privada y Política Pública en América Latina*. PREAL-BID, 2002.

LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN DOMINICANA

de involucramiento de la sociedad civil en la gestión del proceso educativo en demarcaciones que por su relativo desarrollo o experiencias en otras áreas de gestión, permitan esperar un desempeño exitoso de las responsabilidades que asuman. Tal pudiera ser el caso de municipios como Santiago, Hígüey o La Romana, a través de algunos de los mecanismos de participación contemplados en la vigente Ley General de Educación.

El sistema de tener varios niveles educativos en un mismo plantel, conocido como “tandas”, contribuye a ocultar el déficit de aulas que se tiene e incentiva a que no se cumplan las horas de trabajo docente establecidas. En la realidad, el número de tandas en un plantel, tres por ejemplo, obliga a que la planificación del trabajo docente sea de cuatro horas por tanda, que se reducen a tres con las demoras y recesos. Con esa pequeña cantidad de horas para el trabajo docente es poco probable, no importa el esfuerzo que se haga, la capacitación del maestro y los materiales de que se disponga, lograr una educación pertinente y de calidad. Simplemente no hay tiempo para lograrlo. Esta situación nos indica la necesidad de desarrollar un plan de construcción de nuevos centros y de rehabilitación de los ya construidos como forma de descongestionar los planteles existentes y ampliar el horario del trabajo docente por tanda. Parte de los fondos internacionales antes mencionados pudieran dirigirse a este programa.

Con la finalidad de promover el reconocimiento al mérito y ampliar las oportunidades de los estudiantes de escasos recursos, pudiera pensarse en la creación de un programa nacional de becas mediante el cual se hiciera un reconocimiento a los mejores estudiantes del bachillerato y se les concediera una beca para cursar sus estudios superiores en una universidad nacional de su preferencia. Para lograr una continuidad en un programa de esta naturaleza, y que aparezcan los recursos para su financiamiento, quizás fuera conveniente que se denominara programa presidencial de becas para que sea una iniciativa del presidente de la república que pueda ser asumida y continuada por el presidente que asuma el poder el 16 de agosto, cada cuatro años.