



FUNDACION
PLENITUD

*Perspectiva Ecosistémica por un
Mundo Equitativo y Sostenible*

EL 6% DEL PIB PARA LA EDUCACIÓN: UN ASUNTO IMPOSTERGABLE

Presentado a:

FORO SOCIOEDUCATIVO

**Ramón Pérez Minaya
Magdalena Rathe**

Santo Domingo, RD
Octubre de 2010



FUNDACION
PLENITUD

*Perspectiva Ecosistémica por un
Mundo Equitativo y Sostenible*

VISIÓN

Contribuir a crear un mundo equitativo y sostenible.

MISIÓN

Producir y difundir conocimientos y generar evidencias para sustentar la toma de decisiones que promuevan el desarrollo humano sostenible.

PLENITUD

Es un centro de investigación y reflexión privado, independiente y sin fines de lucro, con sede en la República Dominicana.

Fue creada por el Decreto del Poder Ejecutivo No. 366 de fecha 9 de Mayo de 2002. Está inscrita en el Consejo Nacional de Seguimiento a las Asociaciones sin fines de lucro de la Oficina Nacional de Planificación.

Arabia No. 1, Arroyo Hondo
Santo Domingo, República Dominicana
Tel. (809)563-1805

E-mail: info@fundacionplenitud.org
www.fundacionplenitud.org

EL 6% DEL PIB PARA LA EDUCACIÓN: UN ASUNTO IMPOSTERGABLE

INTRODUCCION

Antecedentes

El Foro Socioeducativo es una red de instituciones de la sociedad civil, del campo educativo de la República Dominicana, el cual se define como un espacio de reflexión concebido como una instancia de análisis crítico de la realidad socioeducativa dominicana, con un sentido propositivo, pluralista, independiente y no partidista, abierto a personas e instituciones interesadas en buscar respuestas a los problemas y desafíos de la educación dominicana. El FSE se ha ido construyendo con el propósito de incidir en la mejora de la educación dominicana a través de diferentes estrategias y en alianza con diferentes sectores sociales.

El Foro Socioeducativo se plantea la necesidad de profundizar el debate educativo para aportar a la construcción de una visión más integral de la educación, que incluya otros saberes y aprendizajes no formales, así como la necesidad de incidir en la generación de políticas educativas que aseguren el pleno cumplimiento del derecho a una educación de calidad de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación.

Entre las actividades que desarrolla el FSE se encuentra el proyecto de incidencia para la mejora de la inversión en educación (FRESCE), dentro del cual se enmarca la presente propuesta para el incremento hasta un 6% del PIB para educación, la cual se fundamenta en el texto de la Ley General de Educación del 1997, cuando dice:

Art. 197.- “El gasto público anual en educación debe alcanzar en un período de dos años, a partir de la promulgación de esta ley, un mínimo de un dieciséis por ciento (16%), del gasto público total o un cuatro por ciento (4%) del producto bruto interno (PBI) estimado para el año corriente, escogiéndose el que fuere mayor de los dos, a partir del término de dicho período, estos valores deberán ser ajustados anualmente en una proporción no menor a la tasa anual de inflación, sin menoscabo de los incrementos progresivos correspondientes en términos de porcentaje del gasto público o del producto interno bruto (PBI).”

En efecto, el seguimiento a las metas de Educación Para Todos (EPT) da cuenta de un bajo nivel de cumplimiento en la República Dominicana, siendo este uno de los países de la región de América Latina y Caribe con mayores dificultades para alcanzar las metas establecidas en DAKAR en año 2000. En el accionar del Estado y sobre todo en la inversión destinada a la educación se aprecia un bajo nivel de priorización real de las metas. De la misma

manera, el país ha manifestado que no podrá cumplir los Objetivos del Milenio, tampoco ha ratificado el protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador. Otros acuerdos internacionales relativos a los derechos humanos tienen bajo cumplimiento en el país.

Si bien la economía dominicana ha tenido un extraordinario crecimiento económico en el contexto latinoamericano y la sociedad dominicana ha tenido grandes avances en términos de participación y movilización, todavía exhibe grandes debilidades en cuanto a desarrollo institucional, desarrollo de una ciudadanía empoderada para movilizarse y demandar el cumplimiento de derechos constitucionales como el derecho a la educación, lo que acusa limitaciones en el campo conceptual, así como en la definición de políticas públicas.

Dentro de este contexto, se plantea el presente documento, a fin de que sirva como marco conceptual para que el Estado Dominicano garantice el derecho a una educación de calidad para todos y todas, y para sustentar la acción de la sociedad civil en la promoción de las políticas educativas.

Objetivos del informe

El documento conceptual que aquí se presenta contiene una justificación sobre la necesidad de aumentar la inversión en educación para mejorar la calidad del sistema educativo dominicano, al menos a un 6% del PIB y de decidir una asignación especial para la construcción de la infraestructura escolar a fin de dotar al estudiante dominicano de una escuela con su propio y exclusivo plantel. La propuesta contiene los argumentos conceptuales que permitirán al Foro Socioeducativo desarrollar procesos de incidencia política en la sociedad dominicana, a fin de lograr esa meta, ya que integra ponderaciones y análisis sobre las características del financiamiento a la educación dominicana, la relación entre calidad y asignación de fondos y, sobre todo, el papel de la calidad educativa como condición imprescindible para el desarrollo, la reducción de la pobreza y de la desigualdad de oportunidades para las personas.

El informe tiene tres partes: el marco conceptual, la escuela dominicana y la propuesta de reforma a la educación. El marco conceptual establece la relación entre la escuela y el progreso económico social, El análisis se sustenta en un enfoque sistémico que lleva a la conclusión de que la escuela es un sistema irreductible. En tal sentido, se procura dejar planteadas las condiciones indispensables de la reforma educativa que el país necesita.

Se pasa de allí a un breve diagnóstico de la situación de la escuela dominicana, mostrando la dramática situación de la escuela dominicana en el contexto de las evaluaciones internacionales, donde los latinoamericanos son los últimos y los dominicanos, los últimos de los últimos. Asimismo se presentan indicadores de calidad y cobertura, y de la evolución del financiamiento público a la educación.

Finalmente, se concluye con la propuesta estratégica para la reforma del sistema educativo dominicano, la cual es estructural y de largo plazo, requiriendo una visión de futuro y un compromiso profundo de la sociedad. Se plantea una nueva estrategia para iniciar la implementación de una escuela de calidad para crear una nueva generación de dominicanos.

MARCO CONCEPTUAL¹

La calidad de la enseñanza y el desarrollo

Unos años atrás, Oscar Arias, ex presidente de Costa Rica y Premio Nóbel de la Paz, expresó: “hace 50 años, México era más rico que Portugal. En 1950, un país como Brasil tenía un ingreso per cápita más elevado que el de Corea del Sur. Hace 60 años, Honduras tenía más riqueza per cápita que Singapur, y hoy Singapur – en cuestión de 35 ó 40 años – es un país con \$40,000 de ingreso anual por habitante. Bueno, algo hicimos mal los latinoamericanos.”²

Ciertamente, algo estamos haciendo muy mal los latinoamericanos. A principios de la década de los sesenta del siglo pasado, Corea del Sur se encontraba devastada por los estragos de la guerra recién concluida. Su agricultura estaba en ruinas y las infraestructuras destruidas (puertos, aeropuertos, carreteras, plantas de energía eléctrica y otras), el país estaba plagado por altos niveles de analfabetismo y la población masculina había sido diezmada. En esas circunstancias, el gobierno decide iniciar la ejecución del primer plan quinquenal destinado a la recuperación de la infraestructura productiva que luego permitiera, entre otras cosas, un fuerte impulso a la educación.

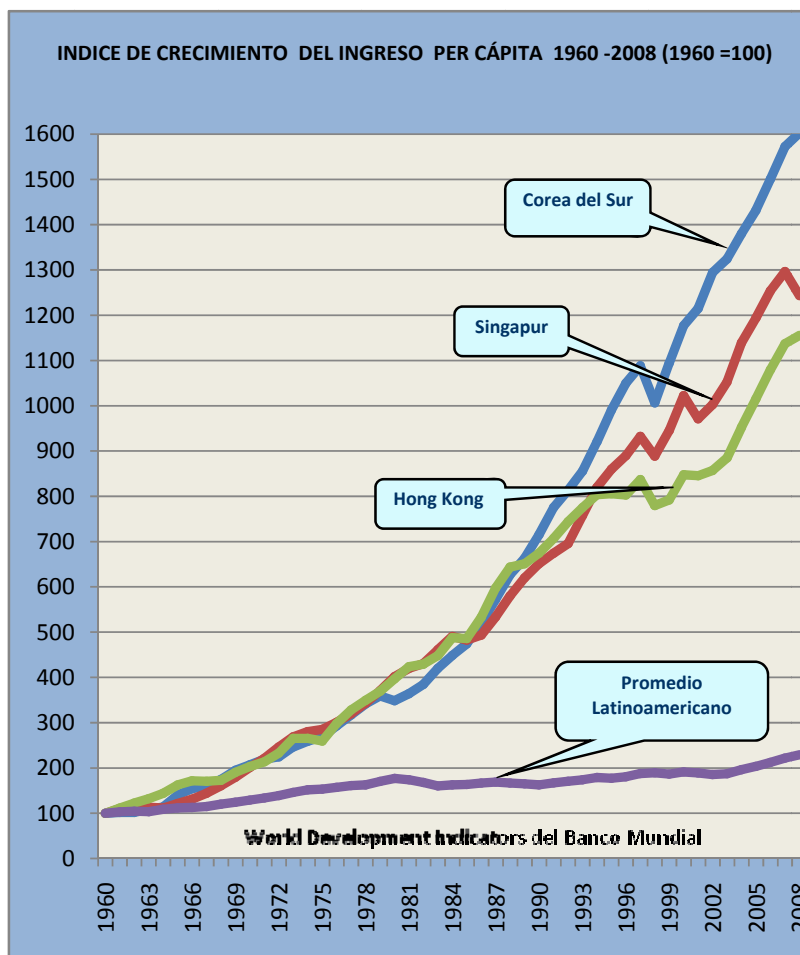
Al mismo tiempo, Taiwán y Singapur iniciaron un proceso similar, seguidos más tarde por otros países del sudeste asiático, logrando conformar en lo concerniente al desarrollo, un episodio inédito en la historia de la humanidad. Por primera vez, después que se consolidara la revolución industrial en los países centrales más avanzados, se acercaron un conjunto de naciones subdesarrolladas a las condiciones de progreso material y a la buena distribución del bienestar económico de los países modernos.

Este extraordinario jalón histórico ha sido escasamente estudiado y tampoco ha sido muy bien comprendido, no obstante, de él se desprenden importantes lecciones para los latinoamericanos.

¹ El marco conceptual de este trabajo es parte de un libro en proceso, realizado por el autor principal del mismo, Ramón Pérez Minaya. Algunas de sus ideas han sido publicadas en artículos o informes, tales como “*La equidad y el desarrollo: una estrategia de desarrollo económico*”, CUEPS / PUCMM, Santo Domingo, 2004; “*La futilidad de la teoría económica y la complejidad*”, Fundación Plenitud, Santo Domingo, 2009. “*Los economistas, el desarrollo y la educación en Latinoamérica*” a publicarse en la revista económica de la Academia de Ciencias de la República Dominicana.

²Palabras del premio Nóbel de la Paz 1987 y ex presidente de la República de Costa Rica, Oscar Arias, en la Cumbre de las Américas, Trinidad y Tobago, el 18 de abril del 2009.

En primer lugar, contrasta la tasa de crecimiento durante las últimas cinco décadas de esos países con las economías de la región. La velocidad de la expansión de la producción y la aguda penetración en los mercados internacionales de los asiáticos, no se equipara a ningún caso con las economías de la región latinoamericana y del Caribe.



La gráfica muestra la enorme diferencia en el ritmo de crecimiento entre los países latinoamericanos y las exitosas economías del sudeste de Asia. Las naciones de mayor crecimiento de la región durante el período en cuestión fueron Chile y República Dominicana, pero no se acercan a los llamados tigres asiáticos.

Como factor decisivo de este extraordinario logro lo constituye la recia voluntad de esos pueblos de darse un sistema educativo de calidad, tal como lo demuestran las evaluaciones internacionales.

Los resultados de la calidad escolar vienen siendo medidos por la OECD para sus países integrantes y otros participantes entre los que se incluyen las principales naciones latinoamericanas, según se aprecia en el próximo cuadro.³ De acuerdo con la evaluación de la OECD el promedio de los jóvenes coreanos tiene unas capacidades cognitivas superiores al de los norteamericanos.

Revela además, que los principales países de la región latinoamericana participaron en la evaluación y quedaron en las últimas posiciones.

EVALUACION DE PISA 2006					
CALIFICACION PROMEDIO EN CIENCIAS**					
Competencia Científica para el Mundo de mañana					
País participante		Calificación Promedio	País participante		Calificación Promedio
1	Finlandia	563	30	República Eslovaquia	488
2	Hong Kong-China*	542	31	España	488
3	Canadá	534	32	Lituania	488
4	China Taipei *	532	33	Noruega	487
5	Estonia	531	34	Luxemburgo	486
6	Japón*	531	35	Federación Rusa	479
7	Nueva Zelanda	530	36	Italia	475
8	Australia	527	37	Portugal	474
9	Holanda	525	38	Grecia	473
10	Liechtenstein	522	39	Israel	454
11	Corea del Sur*	522	40	Chile	438
12	Eslovenia	519	41	Serbia	436
13	Alemania	516	42	Bulgaria	434
14	Reino Unido	515	43	Uruguay	428
15	República Checa	513	44	Turquía	424
16	Suiza	512	45	Jordania	422
17	<i>Macao-China</i>	<i>511</i>	46	<i>Tailandia</i>	<i>421</i>
18	Austria	511	47	Rumania	418
19	Bélgica	510	48	Montenegro	412
20	Irlanda	508	49	México	410
21	Hungría	504	50	<i>Indonesia</i>	<i>393</i>
22	Suecia	503	51	Argentina	391
23	Polonia	498	52	Brasil	390
24	Dinamarca	496	53	Colombia	388
25	Francia	495	54	Tunes	386
26	Croacia	493	55	Azerbaijan	382
27	Islandia	491	56	Qatar	349
28	Latvia	490	57	Kyrgyzstan	322
29	Estados Unidos	489			

** Extraído del Cuadro 2 PISA 2006: *The Programme for International Study Assessment (PISA)*, Executive Summary, OECD 2007, pág. 22.

³ El Programme for International Student Assessment (PISA) de la OECD que se realiza desde el 2000 en el cual se evalúan, cada tres años, la población estudiantil de quince años en los países miembros de la Organización, así como en otros invitados, con el propósito de estimar las destrezas de la población evaluada para analizar y comunicarse efectivamente y su capacidad de seguir aprendiendo el resto de la vida. En el 2000 participaron 43 países y se espera que para el 2009 un mayor número de participantes.

Se destacan, asimismo, los altos puntajes de los países asiáticos (con asteriscos) los cuales contrastan con los bajos niveles de las naciones latinoamericanas (en negritas) que hace medio siglo atrás estaban en una situación económica y social superior a los primeros. De igual forma, llama la atención los resultados latinoamericanos en comparación con otros dos países del sudeste asiático, Tailandia e Indonesia (en itálica).

Por otro lado, también resulta muy aleccionador el caso de Irlanda, que a lo largo de la historia europea se había quedado rezagada económicamente y que, luego de reformar su sistema educativo, entró en una etapa de crecimiento y bienestar económico extraordinarios. En efecto, en el 1980 Irlanda, dentro de los 18 países principales de Europa, tenía el más reducido ingreso per cápita, con excepción de Portugal, sin embargo 28 años más tarde tenía el cuarto lugar, sólo superado por Suiza, Noruega y Luxemburgo.⁴

El mensaje que nos envían esas experiencias históricas, se eleva por encima de los modelos y teorías de las ciencias sociales. Los latinoamericanos no podemos soslayar que todas las sociedades que se encuentran en el exclusivo club de países avanzados, con niveles relativamente altos de ingreso, con manejo y generación de tecnología y, donde las oportunidades para todos son cada vez menos desiguales, han tenido una escuela de calidad.

Aunque la cobertura educativa viene mejorando en los países de la región, la diferencia en el crecimiento económico entre las exitosas naciones asiáticas y las latinoamericanas ha sido explicada en un 40% por la calidad de los sistemas educativos de ambas regiones.⁵ La calidad viene a ser, pues, una condición imprescindible, no obstante para la mayoría de los países latinoamericanos este tema se ha convertido en un objetivo de difícil consecución.

La respuesta a la pregunta, ¿por qué no podemos ofrecer una mejor enseñanza a nuestros pueblos?, parece estar, en parte, en el plano político.

La calidad del sistema educativo no tiene el patronazgo político necesario para promover su efectiva transformación: los estudiantes que provienen de las familias ricas son formados por las eficientes escuelas privadas de alto costo; las clases medias, por su parte, tratan de comprar los mejores servicios educativos de acuerdo con sus ingresos y los pobres se ven obligados a asistir a la escuela pública, que generalmente son las peores, además, ellos, por su precaria formación educativa, no valoran ni distinguen claramente la diferencia en la calidad de la enseñanza.

Pero quizás el factor más importante que determina el escaso interés por la eficiencia de la enseñanza de parte de los políticos que compiten en las democracias latinoamericanas, lo constituye el hecho de que si bien los cambios

⁴ El grupo de países europeos está integrado por Luxemburgo, Suecia, Suiza, Austria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Islandia, Alemania, Reino Unido Noruega, Francia, Italia, Finlandia, Grecia, España, Irlanda, y Portugal. Para el ingreso per cápita se utilizó la serie de World Development Indicators del Banco Mundial, GDP per capita, PPP, current international \$.

⁵ *El Futuro está en Juego*. PREAL. 1998. Pág. 10.

en la calidad del sistema educativo son muy lentos, sus efectos en el largo plazo son decisivos, sin embargo, en el corto plazo no se aprecian fácilmente, y para la clase política de la región, preocupada preponderantemente en la coyuntura, lo que no se ve, no interesa políticamente.

Sobre este asunto son atinentes las opiniones de Cristovam Buarque, economista, sociólogo, prolijo autor que ha sido ministro de Educación, rector de la Universidad de Brasilia, gobernador de dicho Estado y quien viene pugnando por una revolución educativa que saque a su país definitivamente del subdesarrollo. Al ser preguntado Buarque sobre las razones que tuvo el Presidente Lula por la escasa atención que le diera a la escuela, él respondió, “Lula es un genio de la política y él sabía que la educación de base es un tema que no da votos. Sí dio importancia a la educación superior y mejoró las universidades públicas y privadas, que sí dan votos.”, y agregó “La educación es una apuesta de largo plazo, pero los políticos no recogen sus frutos inmediatamente y Lula es un político de lo inmediato.”⁶

Lamentablemente, no hay nada especial en el proceder del Presidente Lula, Esa es la conducta generalizada de las clases políticas de la región, las cuales tienen centrada su atención en las próximas elecciones y no en las nuevas generaciones.

En resumen, la democracia, tal como se practica en los países de la región, no parece que será capaz de emular la experiencia asiática en lo que a la educación se refiere. Consecuentemente, si es correcta la premisa de que para modernizar nuestras sociedades se requiere que toda la sociedad pueda recibir servicios educativos de clase mundial, entonces debemos concluir que, por ahora, no saldremos del subdesarrollo y nos quedaremos irremediabilmente detrás de los asiáticos.

Los indicadores, cobertura, calidad y pobreza.

La tecnocracia internacional define con frecuencia indicadores que, aunque útiles para dar seguimiento a ciertas variables, su uso generalizado puede conducir a confusiones conceptuales.

Entre éstos, se incluye el hecho de que el grado educativo de los pueblos se determina en función del promedio de los años cursados por la población, o sea, la cobertura escolar (*Escolaridad*).

En la práctica nos encontramos que los estudios econométricos utilizan este indicador y que los organismos internacionales lo toman como una medida de las capacidades cognitivas de las sociedades, lo cual evidentemente

⁶ El País. Madrid. 7 de septiembre 2010.

supone que un graduado de la escuela primaria de Bolivia es, en términos de capacitación, semejante a otro graduado en Nueva Zelandia.

En consecuencia los economistas no han encontrado en sus trabajos econométricos, una correlación entre crecimiento económico y la *escolaridad* (cobertura)⁷. Ha sido sólo recientemente que abandonando la *escolaridad* y adoptando indicadores de calidad, que se ha identificado una relación estadística entre crecimiento y educación⁸.

Los organismos internacionales, por su parte, insisten preferentemente en los años de escolaridad de la sociedad, sin enfatizar formas de medir y dar seguimiento a la calidad de la enseñanza.

Este es el caso de los Objetivos del Milenio establecidos por las Naciones Unidas, que mantienen como meta que todos los países alcancen, para el 2015, una cobertura total, por lo menos de sexto grado de primaria, sin distinguir la diferencia entre las diversas calidades de los sistemas educativos de país a país, o sea, sin distinguir la diversidad en la capacidad cognoscitiva de las poblaciones.

Asimismo, uno de los tres indicadores del famoso y muy utilizado Índice de *desarrollo humano* de las Naciones Unidas, incluye los años de escolaridad sin mencionar la calidad de la educación. Se hace claro que el *desarrollo humano* no es tan sólo un asunto de los años cursados en el sistema escolar, sino también y, sobre todo, de su calidad, tal como lo demuestran las evaluaciones de los sistemas educativos realizadas por la OECD.

No sería una opinión atrevida afirmar que estas percepciones relacionadas con el grado de educación y el crecimiento económico son responsables de alguna forma del escaso interés mostrado por la inteligencia burocrática internacional por la calidad de la educación.

Otro indicador que ha venido despistando la comprensión de los complejos procesos relacionados con el subdesarrollo, es la definición de pobreza y la línea divisoria entre los llamados “pobres extremos” y simplemente “pobres”. Internacionalmente, se define un umbral de US\$1.25 por día para separar a ambos.

El Presidente Lula, en Brasil, siguiendo las recomendaciones de la inteligencia burocrática internacional, optó por distribuir dinero masivamente entre las personas clasificadas como “pobres extremos”, debido a que recibían menos

⁷ Véanse, Elhanan Helpman, *El Misterio del Crecimiento Económico*, Antoni Bosch, 2004, Barcelona, y a William Easterly, *The Elusive Quest for Growth*. MIT Press, 2002.

⁸ Recientemente se han realizado otros estudios econométricos que establecen una relación entre la calidad de la educación y el crecimiento. Véanse Eric Hanushek y Ludger Wobmann, *The Role of School Improvement in Economic Development*, World Bank Research Working Paper 4122, February 2007 y también a Eric A. Hanushek y Dennis D. Kimko, *Schooling, Labor-Force Quality, and The Growth of Nation*, American Economic Review, December 2000.

de ese US\$1.25 por día.⁹ El resultado ha sido reconocido internacionalmente bajo el argumento de que el gobierno rescató de la pobreza a una gran masa de brasileños. Pero esto no es cierto; estas personas simplemente pasaron a un nivel menor de carestía y seguirán siendo pobres si entendemos la pobreza como una condición cultural. Ellos y su descendencia, atrapados en un sistema económico que tiende a distribuir los ingresos, la riqueza y las oportunidades en forma desigual, seguirán siendo pobres y transmitirán esa condición a las próximas generaciones.

No debe interpretarse esta afirmación que los indicadores para medir el ingreso monetario no sean útiles, ni que tampoco sean convenientes los mecanismos de distribución del ingreso. Aquí se resalta porque su uso generalizado se ha constituido en un factor de confusión que ha llevado a la creencia de que repartiendo dinero a los pobres realmente se erradica la pobreza, cuando en realidad se trata de mecanismos paliativos, que no resuelven el verdadero problema: la pobreza como un resultado de los rasgos culturales prevalecientes y de un sistema económico que favorece la concentración del ingreso.

De hecho, en las sociedades subdesarrolladas donde grupos sociales de altos ingresos, educados y con sus propios estilos de vida, coexisten con otras masas sometidas a una vida de escasez y penurias cuyos comportamientos revelan claras manifestaciones de la cultura de la pobreza, muchas de ellas de especial preocupación de economistas y científicos sociales. Entre otras, se puede mencionar las siguientes caracterizaciones que distinguen las diferencias culturales en el contexto de estas sociedades.

- El perfil de morbilidad de los grupos pobres que sufren enfermedades que prácticamente no llegan a las personas que tienen un buen nivel de educación y comprensión de la realidad en la cual viven.
- La situación de inferioridad que sufre la mujer pobre frente al hombre que puede ser atribuida, en buena medida, a sus bajos niveles de educación. Una mujer educada es menos propensa a ser discriminada.
- El drama de la joven pobre precozmente embarazada que, normalmente limita significativamente sus posibilidades de progreso, no le permitirá rebasar la cultura de la pobreza.
- El joven urbano latinoamericano que no trabaja y no estudia y que es fácilmente arrastrado por las condiciones de violencia y delincuencia de la ciudad.
- Los pobres guiados por su escasa comprensión del mundo institucional en el que viven y compelidos por sus urgencias inmediatas (ingresos estables, alimentación, vivienda, etc.) son menos inquisitivos y exigentes

⁹ Asimismo, los objetivos del Milenio propuestos por la Naciones Unidas mantienen que en el 2015 se reduzca a la mitad la proporción de la población que hoy vive en una situación de pobreza extrema, o sea, menos de 1.25 dólares mensuales.

frente a las clases dirigentes. En un ambiente de democracia formal son presas fáciles de la explotación económica y la demagogia política.

- La incapacidad de los pobres de entender el cambiante y complicado mundo en el cual viven y que los condena a estar por debajo de las clases educadas.
- Los pobres, por su cultura y educación, no pueden participar en las labores productivas que exijan destrezas especializadas, por lo que no pueden aspirar a los salarios de los grupos educados.

Partiendo de los conceptos de Amartya Sen, se puede llegar a una más rigurosa caracterización de la *cultura de la pobreza*: una ética poco exigente respecto al trabajo, al ahorro y la responsabilidad en la conducta personal, pobres motivaciones gerenciales y disposición para asumir riesgos, baja motivación para la participación comunitaria, así como todo aquello que de alguna forma incide en los niveles de la producción, el ingreso y su distribución y la promoción del desarrollo humano.¹⁰

Desde una perspectiva sistémica, la *cultura de la pobreza* es causa y efecto de la propia pobreza, lo que se traduce forzosamente en ingresos relativamente bajos para los grandes grupos y una acuciante y permanente carestía de los bienes y servicios básicos.

Esto fue advertido por Gunnar Myrdal -- economista sueco que ganó el premio Nobel en el año 1974 -- indicó la interdependencia entre los fenómenos económicos, sociales e institucionales, los cuales explican la pobreza. Definió el concepto del círculo vicioso de la pobreza, razonando que ésta impide el ahorro y, por tanto, la inversión, lo que a su vez, obstaculiza el aumento de la producción, de la productividad y del empleo. Las personas utilizan sus ingresos para sobrevivir, el capital humano tiene baja calidad, por las bajas inversiones en salud y educación, los ciudadanos invierten toda su capacidad vital en sobrevivir, no pueden invertir en su propio futuro y la pobreza se transmite inter-generacionalmente. Evidentemente que este autor fue un precursor de la aplicación del pensamiento sistémico y complejo a la economía y la sociedad.

De lo anterior se colige que el desarrollo económico y el progreso social consisten, ante todo, en un cambio cultural, un cambio en los valores y las actitudes de la población que haga posible una sociedad mejor organizada, más eficiente y comprometida con sus propósitos fundamentales, que permitan dar un salto cualitativo que deje atrás la *cultura de la pobreza*.

¹⁰ Esta definición es, prácticamente, el reverso del planteamiento de Amartya Sen cuando dice “Las influencias culturales pueden representar una diferencia importante en cuanto a la ética del trabajo, conducta responsable, motivación espiritual, gerencia dinámica, iniciativas empresariales, la disposición a tomar riesgos y todas las variedades de otros aspectos de la conducta humana que pueden ser críticos en el éxito económico.” Amartya Sen, *How Does Culture Matter?* Culture and Public Action, Stanford University Press. Pág. 401. (Traducido por el autor).

Aquí se ha llegado a un punto crucial de la argumentación. Se entiende que desde las perspectivas de las políticas públicas, el instrumento más apropiado, eficiente y de mayor alcance es la enseñanza de calidad generalizada. Aunque no es suficiente, es una condición imprescindible en la ruta hacia el progreso y modernización económica y social.

Pero en realidad la educación de calidad no requiere de ninguna argumentación económica para justificarla. De hecho, constituye el más poderoso medio de justicia social, en cuanto hace posible que los jóvenes que provienen de familias pobres puedan acceder a la enorme cantidad y diversidad de información que se generan en el mundo de hoy y sean capaces de discriminarla, interpretarla, razonarla y actuar en consecuencia. Sólo así se podría iniciar la igualación de las oportunidades frente aquellos que han partido desde una posición más aventajada.

En otras palabras, se infiere que en los sistemas económicos generalizados en la región latinoamericana, sólo la educación de calidad puede ir cerrando las brechas entre los diferentes grupos sociales en el aprovechamiento de las oportunidades.

La escuela y los complejos procesos sociales

A pesar de las notables diferencias culturales entre las sociedades contemporáneas, el sistema de enseñanza mantiene similitudes que permiten, tal como acabamos de ver, realizar evaluaciones internacionales que establecen el avance relativo en la calidad de la enseñanza entre las naciones y que además, hace posible aprovechar las experiencias en el sistema educativo de un país con la comprensión de otros.

Cada vez más se reconoce la importancia de que la educación debe empezar en la cuna y que el estudiante debe iniciarse a temprana edad en la escuela y ser evaluado mediante algún sistema cuantitativo, de cuyos resultados dependa su tránsito, a través de los peldaños escolares, hasta llegar a la educación post universitaria.

O sea, el sistema está diseñado para desarrollar las habilidades cognitivas de acuerdo con las normas curriculares, conforme el estudiante avanza. Cualquier dilación u obstáculo en ese trayecto, podría acumular deficiencias que le dificultará su progreso, y que pudiera llegar a tener un carácter irreversible. En otras palabras, los escollos en el desarrollo cognoscitivo se pueden convertir en baches importantes que hacen cada vez más difícil, costosa y a veces, hasta imposible, su superación.

El sistema de enseñanza (desde el nivel inicial hasta los post grados) es sin dudas una de las instituciones, sino la más, influyente en la conformación de las instituciones sociopolíticas, en los procesos sociales y en la cultura en general. Muchas veces no lo percibimos así debido a que los cambios que genera son muy lentos y en el corto plazo pasan desapercibidos. Sin embargo,

sus poderosas manifestaciones a la larga son decisivas para cualquier sociedad.

Pensemos tan sólo en la posibilidad de que un país subdesarrollado y, por tanto, sub educado, logre, en un par de décadas, avances notables y generalizados en las capacidades cognoscitivas de su gente, que produzca nuevas camadas de profesionales con mejores y mayores destrezas que las anteriores, entre ellas profesores, a todos los niveles, más capacitados, lo que a su vez formaría una nueva y mejor generación de egresados universitarios.

Este proceso pudiera generar un ciclo de causación circular donde los cambios positivos en los niveles educativos, se irían acumulando e irradiando en todo el sistema social. En esas circunstancias, debemos esperar que se produzca una penetrante transformación en todos los ámbitos de la sociedad, que no necesariamente implique un rápido crecimiento económico, ya que se abriría un conjunto de posibilidades que serían difíciles de anticipar, pero una cosa es segura: los cambios serían profundos y esa sociedad no volvería a ser lo que era, y la *cultura de la pobreza* quedaría atrás para siempre.

Se puede apreciar que si tomamos en consideración los complejos efectos de retroalimentación y el carácter dinámico de los procesos sociales, en los que el cambio es permanente, podemos percibir, o al menos, intuir, que el sistema de educación puede generar efectos que condicionan la evolución de la sociedad misma, y que el sistema es, de hecho, causa y efecto de esas transformaciones. Debe decirse también, que es factible que los resultados pueden tomar cualquier dirección, como sucede en todos los sistemas complejos.

Quizás una forma de ilustrar los complejos e importantes efectos de la educación formal y los hábitos culturales, es la relación que existe entre el subdesarrollo y el crecimiento poblacional. Es evidente que en la medida que una sociedad es más pobre, la población tiende a crecer más rápido. Tal pareciera que es una repuesta biológica donde la preservación de la especie está por encima de los intereses del individuo. Mientras que en la actualidad vemos como las sociedades más afluentes, donde la planificación familiar se practica en forma disciplinada, la población tiende a disminuir.

La sociedad cubana que, con excepción de los servicios públicos de salud y de educación, reputados de muy buenos, está sometida a una insólita carestía generalizada de todo tipo de bienes y servicios que la coloca en unos muy bajos niveles de bienestar económico, sin embargo, la población en lugar de crecer, disminuye. Este contrastante resultado, se atribuye al alto nivel educativo del pueblo cubano que al igual que los países más avanzados, la procreación en la familia es un acto deliberado y planificado.

La escuela como un ente productivo

Veamos el asunto ahora desde la perspectiva microeconómica. Como cualquier empresa de producción de bienes y servicios, la escuela tiene como propósito

prestar servicios de enseñanza en función de un currículo previamente definido, lo cual genera unos gastos que deben ser cubiertos con recursos públicos o privados y la calidad de sus resultados debiera ser evaluada, tal como sucede con las empresas productivas privadas.

Al igual que cualquier producción de bienes y servicios, la calidad de la enseñanza es función de unos factores determinados que muchas veces pueden identificarse y hasta cuantificarse. Siguiendo la literatura especializada, se distingue por lo menos cuatro elementos indispensables:

- Un profesor competente, capacitado, motivado y desempeñando sus funciones dentro de un ámbito de control y supervisión.
- Un currículo con contenido apropiado a cada etapa del desarrollo de las habilidades cognitivas del estudiante y con un horario adecuado.
- Un ambiente escolar en términos de orden y de entorno agradable que estimule a profesores y estudiantes en sus labores, todo dentro de un espacio físico apropiado en términos de seguridad y confort, así como las facilidades para las actividades escolares.¹¹
- Por último, una gestión que integre los recursos de la institución mediante estructuras administrativas y procedimientos eficientes.

Existe sin embargo, un quinto elemento que condiciona los resultados del cualquier sistema de enseñanza, pero que muy pocas veces se toma en consideración. Se trata del estudiante y su bagaje socioeconómico.

Uno de los aspectos que se ha puesto en claro en las evaluaciones de UNESCO y PISA es el hecho de que los niveles de educación de los padres y los estilos de vida familiares son factores determinantes en el nivel del estudiante. Incluso en estos ejercicios se trata de medir estas condiciones mediante los niveles educativos de los padres y la existencia en el hogar de objetos asociados a la cultura, como libros e instrumentos musicales.

En cuanto a la evaluación de UNESCO la situación socioeconómica y cultural de los alumnos se la mide "...a través de un índice de estatus socioeconómico y cultural (ISEC) que comprende variables relacionadas con los servicios que cuenta su vivienda, los bienes disponibles que pudiera utilizar el estudiante y el material de los pisos del lugar en que habita. Asimismo, incluye también el nivel educativo de los padres, el idioma que aprendió a hablar primero el estudiante y la cantidad de libros en el hogar."¹²

¹¹ Los resultados del SERCE afirman "Si bien los factores de contexto socioeconómico tiene una influencia poderosa en el rendimiento, las variables asociadas a la escuela pueden contribuir significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje entre los estudiantes. *Aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe, Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. UNESCO, 2007. Pág. 176.

¹² *Idem*, Pág. 49.

Efectivamente, los padres juegan un papel importante en la educación, particularmente en los primeros grados de primaria, donde el apoyo del hogar es decisivo en las actividades escolares. En esos grados iniciales se crean vínculos entre la familia y la escuela, que respaldan las actividades externas al salón de clase y que incluso promueven valores afines a los de la escuela. En conclusión, hoy se reconoce que una forma fácil de encontrar un buen estudiante es buscando unos padres educados.

Esta visión queda ratificada con los resultados de un programa de la Ciudad de Chicago en que se les permitía a niños negros de los barrios pobres iniciar su proceso de enseñanza en las escuelas de calidad de los barrios blancos de familias de ingresos medios y altos. El aprovechamiento de los niños negros en los primeros años era similar a los blancos, pero luego se retrasaban respecto a sus compañeros que procedían de familias de mayores ingresos.

Pero también se llegó a determinar que los niños negros de padres profesionales que vivían en los barrios de los blancos, obtenían igual o mejor rendimientos que sus compañeros.¹³ Las conclusiones son claras: los padres son determinantes en los resultados. Esto nos sugiere la importancia de que, al momento de definir el currículo, la escuela compense a los estudiantes pobres de su carencia de un hogar con padres educados.

Del razonamiento anterior se desprende la posibilidad de que el extraordinario éxito en la calidad de la enseñanza de los países del sudeste asiático tenga que ver con la adopción generalizada en la región de la tanda completa japonesa que supone un mínimo de ocho horas de clase, lo que podría hacer posible que la escuela supla, en el caso de los niños pobres, la participación de la familia en las actividades escolares. También podría decirse que los excelentes resultados del sistema de enseñanza cubano parecen explicarse también por la esmerada preparación de sus profesores y la prolongada jornada diaria escolar. Hasta ahora sólo Chile en la región latinoamericana y del Caribe ha asumido, además de Cuba, un compromiso en firme para ofrecer a nivel pre universitario una tanda completa a todos los estudiantes del país.

Se hace claro que en el diseño del currículo, además de los cuatro factores mencionados anteriormente, se debe tomar muy en cuenta el nivel socio económico del estudiante, lo que pone en perspectiva la complejidad del asunto. En tal sentido, la comprensión del problema y su solución requieren de un abordaje con perspectiva sistémica.

La escuela como un sistema irreductible

El llamado Consenso de Copenhague (2004) fue una consulta sobre la efectividad de la asistencia al desarrollo, en la cual los países donantes recabaron la opinión de un grupo de destacados especialistas internacionales, con la finalidad de delinear sus estrategias futuras. Una de las conclusiones fue que "... gastar más en educación puede dar buenos resultados en países

¹³ Steven D. Levitt y Stephen J. Dubner, *Freakonomics*. Ediciones B, 2006.

donde la escuela es eficiente --accountable-- por la calidad de los servicios. Donde la escuela no es eficiente, lo que es la situación de la mayoría de los países menos desarrollados, los gastos adicionales pueden ser simplemente un desperdicio.”¹⁴

Lamentablemente la realidad de los países subdesarrollados da la razón a estos especialistas que aconsejaron a los países ricos a no destinar sus recursos al sector educativo.

Una de las posibles explicaciones del bajo rendimiento en el gasto en educación de los países pobres es que normalmente se pasa por alto el hecho de que la escuela es un sistema irreductible en el que cada uno de sus componentes es imprescindible.

No es posible, por ejemplo, tener buenos resultados con profesores que aunque estén bien capacitados, no estén estimulados y comprometidos con sus labores en el salón de clase, o llegar a tener éxito en aulas repletas de estudiantes. Aunque estos planteamientos no suscitan mayor discusión, en la práctica parece que no son tan evidentes.

Las políticas, planes y proyectos en muchos de los países en desarrollo ilustran claramente la ineficacia de éstos debido a que se pierde de vista la visión de conjunto del sistema. Entre otros son útiles para la comprensión de este argumento los siguientes casos.

- Por influencia de los especialistas internacionales, en Latinoamérica y el Caribe se está generalizando la distribución de dinero a las familias más pobres como un incentivo para que los padres mantengan sus hijos asistiendo a la escuela. En la medida que estos programas tienen éxito habrá una mayor asistencia y, en aquellos casos donde los salones de clase se encuentran ya atestados de estudiantes, debemos suponer que es posible que tienda a disminuir la calidad de la enseñanza. A pesar de que la intención de la medida fue buena y su objetivo era elevar el grado de escolaridad de la población en su conjunto, el resultado puede ser contrario a lo esperado. Esta es una característica típica del tipo de análisis que es preciso hacer y de resultado inesperado que quizás se pudiera prever, cuando se aplica el pensamiento sistémico.
- Habría poco o ningún beneficio en las escuelas públicas del país si se adoptara para el cuarto año de primaria un currículo de matemática de acuerdo con los mejores estándares internacionales y se distribuyeran gratuitamente entre los estudiantes los libros correspondientes, si los niños y niñas no tienen la capacidad de aprender leyendo, ni los maestros conocen adecuadamente la materia que enseñan, tal como fue comprobado recientemente en un estudio realizado en la República Dominicana.¹⁵

¹⁴ *The Economist*, 3 de junio del 2004. Traducido por el autor.

¹⁵ Un curso INTEC de 135 horas con 103 participantes para capacitar profesores de matemática del primer ciclo de básica del sistema público, se encontró que al ingreso del entrenamiento el nivel de dominio de los contenidos

- No se tendría ningún resultado valioso en la aplicación a estudiantes pobres de un currículo propio para niños que disponen del apoyo y el estímulo de padres educados.

La educación de calidad explicada como un sistema irreductible en el que no puede faltar ninguno de sus componentes, puede ser entendido como una aseveración muy evidente y, por tanto, sin mayor importancia. Sin embargo, en la práctica, abundan los ejemplos de políticas y proyectos que no han tenido los resultados esperados, debido a que fueron formulados sin una visión sistémica, lo cual, viene a ser, además, buena parte de la explicación de las conclusiones del Consenso de Copenhague.

LA ESCUELA DOMINICANA

El estudiante sin aulas

Una forma efectiva de describir el estado en que se encuentra la educación dominicana es comparándolo frente a sus pares latinoamericanos. En la siguiente gráfica se presentan los resultados de la evaluación realizada por UNESCO en el 2006 (SERCE),¹⁶ donde queda establecido en forma fehaciente que la República Dominicana se encuentra sola en la cola -- muy alejado de países, tales como Paraguay, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que poseen ingresos per cápita inferiores al nuestro, mientras se destaca Cuba en primer lugar, aislada y alejada del grupo. Si tal como vimos anteriormente, los latinoamericanos son los últimos dentro de los países avanzados, nosotros los dominicanos venimos a ser los últimos de los últimos.

matemáticos por parte de los participantes era muy bajo. La media general obtenida fue de 43 sobre 100; y al final del mismo se comprobó una reducida mejoría. En efecto, en *Numeración y Operaciones* la media aumentó de 45 en el pre test a 53 en el post test; en *Medidas* de 27 a 35; en *Geometría* de 53 a 65; y en *Recolección, Organización y Análisis de Información* el aumento fue de 18 a 28. En un taller Pendiente buscar la referencia.

¹⁶ Los resultados de la República Dominicana para las otras disciplinas que fueron evaluadas, lectura y ciencias, son similares a los de matemática que se presentan en el gráfico. UNESCO ejecutó una primera evaluación en el 1997 - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)- para los niños de tercer y cuarto grados de primaria de trece países de la región y en el 2006 realizó el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), a fin de evaluar el aprendizaje de los niños de 3° y 6° grados de educación primaria en las áreas de lenguaje, matemática y ciencias de 16 países de América Latina y el estado mejicano de Nuevo León. Los países que participaron fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.



La situación dominicana es el resultado de un largo proceso y se explica por la forma en que hemos hecho las cosas y por otras que hemos dejado de hacer.

En la década del noventa el país se encontraba muy rezagado en la cobertura de la educación preprimaria en relación con los países latinoamericanos. Sin embargo, a pesar de que se produjo un significativo atraso en la construcción de planteles escolares, para el 2005 se registra una notable mejoría en la cobertura y sólo Chile nos superó en la región. Este logro se había alcanzado a expensas de un persistente deterioro en la calidad de la enseñanza, lo cual se evidencia con las cifras relativas a la proporción de repitencia, deserción y sobreedad que nos colocó en el 2005 en los primeros lugares de Latinoamérica. Este es un extraño resultado, de importancia decisiva que ha sido poco analizado.

Evidentemente que un factor determinante en los pobrísimos resultados dominicanos en la evaluación de la UNESCO sobre la calidad de los sistemas educativos en Latinoamérica, está estrechamente relacionado con el enorme retraso en la construcción de la infraestructura escolar durante las últimas décadas. La situación ha llegado a un estado de precariedad que posiblemente, dado el nivel de ingreso del país y lo prolongando del proceso, sea un caso único en el mundo que justifica la realización de un estudio a fin de precisar como la escasez de aulas incide en la calidad de la enseñanza.

Por el momento, revisemos que ha sucedido hasta ahora.

En la medida que avanzaba la urbanización en todo el país, la presión social en demanda de más aulas para la creciente población joven, aumentaba. La respuesta política ante estos grupos urbanos con activa participación en los procesos electorales, ha sido, evidentemente, abrir las puertas de las escuelas públicas a toda la población demandante, lo que ha dado lugar a un congestionamiento en las aulas que forzosamente viene erosionando la eficiencia de la enseñanza.

Ha sido un proceso largo que ha obedecido a la particular lógica política de nuestra clase dirigente.

Tal como se había expresado anteriormente, las clases medias y altas, compran la calidad de la enseñanza, cada cual de acuerdo con sus posibilidades económicas. Los pobres, por su parte, con ninguna o escasa formación educativa no pueden reconocer la calidad de la enseñanza y, por tanto, no la valoran, aunque, para ellos es muy apreciado que sus hijos asistan a la escuela. De manera que, el lento deterioro en la calidad de la educación no tiene consecuencias políticas, por lo menos en el corto plazo, sin embargo, que un niño no pueda asistir a la escuela, si lo tiene.

En resumen, el claro conflicto entre calidad y cobertura que las autoridades políticas han venido enfrentando a lo largo de estos años, siempre ha sido dirimido sistemáticamente en atención a la rentabilidad política y las escuelas no se construyeron.

Las autoridades educativas respondieron pasivamente ante la escasez de aulas y han optaron por compartir el mismo plantel escolar con dos y hasta tres escuelas (mañana, tarde y noche) con diferentes niveles de enseñanza y personal administrativo.

En la actualidad los dominicanos ven como parte del orden natural de las cosas como en la mañana acuden a un plantel escolar un grupo de estudiantes, profesores y personal administrativo y, luego, en la tarde asiste otro grupo diferente, e incluso, como en otros en locales escolares existe un tercer turno nocturno. Todo esto contrasta con la práctica generalizada en el mundo de hoy donde la enseñanza de calidad se ofrece en una escuela que tiene su propio plantel.

No es necesario presentar mayores argumentos para explicar las desfavorables implicaciones para una institución docente que opere en esas condiciones.

El manejo de dos y tres turnos escolares requiere de una estructura gerencial altamente eficiente, la cual no existe en nuestras escuelas públicas. Aún disponiendo de una gerencia eficiente, habría un impedimento que se debe tomar en consideración. En un eficiente colegio privado del país, con un mínimo seis horas diarias de clases, que realiza frecuentes actividades escolares después de concluir las tareas normales del día, no se podría replicar el modelo de compartir un mismo plantel con otra escuela, salvo que se habiliten las primeras horas de la noche. En realidad, el uso doble de un local

en el sistema público se hizo posible debido a que las autoridades educativas, para viabilizar el amontonamiento de estudiantes en la escuela pública, decidieron aplicar un exiguo horario de clase: 4 horas en la mañana y tres horas y media en la tarde. A este respecto, el Plan Decenal 2008 2018 es taxativo, “Todos los actores del sistema reconocen que el calendario y el horario escolar son demasiado cortos, pero se acepta el hecho como si se tratara del estado natural de situaciones normales”.¹⁷

Pero como si el horario no fuera suficientemente precario, en la realidad, debido a la ineficiente administración escolar, el tiempo de clases efectivo es alrededor de dos horas y media, lo que entre otras cosas, sugiere la debilidad en el control del salón de clases, que es, en definitiva donde se dan los procesos de enseñanza.¹⁸

En conclusión, en nuestras escuelas públicas solemos tener dos ineficientes equipos directivos, uno en la mañana y otro en la tarde, que se supone tengan una articulada coordinación sobre el uso de un mismo edificio, normalmente con reducido espacio físico, escaso equipamiento y hasta destartalado mobiliario para ofrecer a sus estudiantes un estrecho horario oficial de clases que en el mejor casos se extiende a cuatro horas diarias.

La insuficiente infraestructura física, no tan solo ha resultado en el uso múltiple del local escolar, sino también que ha obligado a apretujar a los estudiantes en el salón de clases.

No es necesario ser un experto en educación para llegar a visualizar cuánta eficiencia, cuánto orden y cuánta motivación puede lograr un profesor, por capacitado que sea, en un salón de clases con un exceso de estudiantes. Al respecto UNESCO dice “...es probablemente más fácil mantener un clima de aprendizaje positivo y mantener un alto nivel de involucramiento de los padres cuando el tamaño de la clase es reducido.”¹⁹ No es una exageración asegurar que nuestras escuelas se han convertido en almacenes de estudiantes.

Otro evidente resultado del rezago en la construcción de aulas en las últimas décadas es que las autoridades educativas tampoco han podido dar respuestas a la situación mediante el simple hacinamiento de nuestros estudiantes en las aulas públicas. Pareciera que el desproporcionado amontonamiento de alumnos en el salón de clase ha motivado que los padres de los barrios populosos hayan optado por buscar mejores opciones para sus hijos en las escuelas privadas. De alguna manera los mecanismos de oferta y demanda de mercado han hecho posible que se haya generalizado el pequeño e ineficiente colegio de barrio.

Es difícil precisar los detalles de la evolución de este segmento del sistema educativo, lo que está claro es que son numerosas y su calidad no parece ser

¹⁷ Plan Decenal de Educación 2008 2018, Ministerio de Educación, Quinta Revisión. Pág 37.

¹⁸ En septiembre del 2004 se realizó una encuesta en las escuelas públicas con la finalidad de estimar el uso del tiempo en el salón de clases. El estudio fue encomendado por EDUCA a Gallup. Luego, Gallup, por encargo de EDUCA repitió un estudio similar en el 2008 con resultados muy similares al primero.

¹⁹ *Primer estudio internacional comparativo, informe técnico*. UNESCO, Santiago, 2001. Pág. 101.

similar a la escuela pública. La proliferación de la pequeña e ineficiente escuela privada de barrio, parece ser un caso único en el conjunto de los países latinoamericanos.

Incluso, no está claro hasta donde existe una diferencia significativa entre la calidad de la enseñanza, entre la típica escuela pública y los costosos colegios privados.

El sistema dominicano como causa y efecto

Siguiendo una práctica pedagógica que establece que reprobar a un niño en los primeros grados de la primaria puede ser más dañino que permitirle avanzar al próximo sin cumplir con las competencias curriculares, se decidió, posiblemente impelido por la escasez de espacio físico, promover automáticamente a todos los estudiantes del segundo y tercer grado de primaria, independientemente de sus progresos cognoscitivos. Esto implica, naturalmente, que los estudiantes rezagados que han sido promovidos sean sometidos a programas especiales para superar sus deficiencias.

La decisión fue tomada con el conocimiento anticipado de que un profesor con una pobre capacitación, ejerciendo en un aula hacinada de estudiantes y aplicando un reducido horario de clases, no puede dar cumplimiento a las exigencias curriculares, mucho menos podría manejar, al mismo tiempo, programas especiales para aquellos que en la sala de clases los necesiten.

Podemos suponer, consecuentemente, un panorama en esas las aulas, en el cual se abarrota un grupo de niños con una preparación muy heterogénea, con analfabetos, semialfabetizados y alfabetizados, lo que dificultaría, aún más, al profesor la aplicación de los procedimientos de enseñanza previstos en el currículo.

Este es asunto que reviste una importancia particular debido a que se supone que en el tercer grado, el niño aprende a aprender leyendo, o sea, que debe alcanzar una determinada capacidad de lectura comprensiva que será decisiva en sus posibilidades de progresar en los grados más avanzados.

LA REPÚBLICA DOMINICANA UN ESTADO SOCIAL

Lic. Francisco Álvarez (Pancho)

El artículo 7 de la Constitución, proclamada el 26 de enero de 2010, declara a la República Dominicana como un “Estado Social y Democrático de Derecho”. En su artículo 6, establece la supremacía de la Constitución, por lo que habría que agregar que también es un Estado Constitucional.

Estas no son palabras huecas, y están impregnadas de un significado que obliga al Estado y a sus poderes a actuar en una dirección bastante clara: de respeto a la norma adjetiva y sustantiva, por un lado, y de proactividad para que el contenido de la palabra “social”, que hemos incorporado a la definición de “Estado”, se haga realidad material.

ARAGÓN nos señala que “la cláusula ‘social’, añadida a ese Estado, no afecta a la estructura de ese Estado sino a sus fines...lo que significa es la asunción por el Estado de nuevas tareas...relativas a procurar una mayor igualdad social”¹

La educación es la herramienta más importante de que dispone el Estado para cumplir con su obligación de mejorar la igualdad de las personas. Esta obligación quedó consagrada en el artículo 39, ordinal 3 de la Constitución, que señala que “el Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva”.

Pero no sólo estrenamos el concepto “social” de Estado, sino que hemos fortalecido las disposiciones sustantivas relacionadas al derecho a la educación como un derecho social fundamental (art. 63), protegido por las garantías contenidas en la Constitución, incluyendo pero no limitado a la acción de amparo (art. 72).

A partir del nuevo texto constitucional la obligación del Estado en relación con la educación ha tomado otro cariz. Por ejemplo, se ha reducido de manera importante la discrecionalidad de Ejecutivo y Legislativo a la hora de asignar las partidas del presupuesto nacional que correspondan a educación. Esa es la consecuencia de ser un “Estado Social”, pero además está expresado claramente en la fórmula que el ordinal 10 del artículo 39 de la Constitución establece: “La inversión del Estado en la educación, la ciencia y la tecnología deberá ser creciente y sostenida, en correspondencia con los niveles de desempeño macroeconómicos del país. La Ley consignará los montos mínimos y los porcentajes correspondientes a dicha inversión.”

La no asignación del porcentaje que la ley establece para educación, o su reducción en comparación con el año anterior, o no incrementarlo en proporción al crecimiento macroeconómico, constituirá una violación a la Constitución. Además, el texto arriba citado contiene una fórmula perfectamente cuantificable, que ayudará a presionar al Estado para que cumpla con su obligación de Estado Social.

1 ARAGÓN, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, 2da. ed., p. 420.

En definitiva, el profesor tiene que enfrentar una situación más compleja de lo normal, que de alguna forma también hará más deficiente a lo acostumbrado, los procesos de enseñanza, lo que lleva a la conclusión de que es posible que el mecanismo de promoción automática, sin aplicar los programas remediales a los más rezagados, esté ocasionando un importante jalón hacia atrás en la eficiencia del profesor, que se traduce a su vez en un mayor retraso en la capacitación del niño, lo que tendría importantes repercusiones en las próximas etapas del sistema.

En realidad, la disminución de la calidad ante el congestionamiento del aula opera como un mecanismo automático que evita un mayor apiñamiento a lo largo de la escuela pública. A un profesor que enfrenta un desmesurado número de estudiantes en el salón, se le dificultaría aplicar las normativas

curriculares y posiblemente, sin proponérselo, reduciría sus exigencias lo que a larga, permitiría que una mayor proporción de estudiantes sea promovida. En otras palabras, si las exigencias en el cumplimiento del currículo se mantienen, habría de esperar que la repitencia y la sobreedad se incrementen. No hay dudas que la caída de la calidad mejora la fluidez en la promoción de los estudiantes a través del sistema.

Este proceso de deterioro de la calidad de la instrucción pública debe conjugarse con la realidad de un profesor que gradualmente viene perdiendo sus capacidades profesionales.

Un curso de capacitación ofrecido por INTEC pone de manifiesto que aunque es cierto y bien conocido la deficiente preparación y conocimientos de nuestros profesores, la situación está llegando a unos niveles verdaderamente sorprendentes. Tal parece que nuestros profesores, por sus escasas destrezas intelectuales, no pueden ser recapitados de acuerdo con la reducida mejoría que tuvieron los participantes luego de haber completado la “capacitación.”²⁰

Pero estos procesos tienen unos efectos de mayor alcance. Es razonable anticipar una capacitación académica insuficiente en los bachilleres de las escuelas públicas que aspiran a ser profesores y que ingresan mayoritariamente a la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), institución estatal donde se forma el grueso de los profesores que ejerce en el sector público.

En efecto, la Escuela de Pedagogía de la UASD declaró en el 2004 que los estudiantes que ingresaban a esa unidad académica tenían, como promedio, el nivel de 6to grado de la educación básica.²¹ Una vez esos estudiantes son profesionales regresan a las aulas de la escuela pública como profesores, se convierten en un factor adicional que opera en contra de la calidad de enseñanza del sistema. Este es un resultado típico de los procesos sociales que se comportan como un sistema complejo en el que existen unas conexiones de retroalimentación y como tal la escuela resulta ser causa y efecto, al mismo tiempo, de su propia transformación.

Puesta así las cosas se trata de un proceso que, con el paso del tiempo, empuja al sistema, gradual pero indefectiblemente, al deterioro.

De esa manera, la escuela pública lentamente se convierte en un propagador de los patrones culturales de las sociedades subdesarrolladas. Sin dudas, hace tiempo que debimos enfrentar esta injustificable situación. Ya hemos perdido mucho terreno y estamos asumiendo un mayor riesgo debido a que en circunstancias como éstas, los procesos sociales pueden derivar en cualquier dirección y nos pueden alejar, aún más, las posibilidades de modernizar nuestra sociedad.

²⁰ Véase nota al calce 15.

²¹ Presentación de Antinoe Fiallo, Medidas y acciones urgentes para la educación dominicana hoy. Centro de Estudios Educativos del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Julio del 2004.

El rendimiento de cuentas

Tal como se ha insistido, las modificaciones en la calidad de la educación son muy lentas y no se perciben en el corto plazo y, por tanto, no son noticias en las páginas de los periódicos. Es por ello que dadas la importancia estratégica de la educación en la evolución de cualquier sociedad y la alta proporción de los recursos económicos que demanda, en la actualidad se está haciendo mayor énfasis en la necesidad de darle un estrecho, permanente eficiente seguimiento a los resultados del sistema educativo, mediante un efectivo mecanismo de rendición de cuentas (*accountability*) en el que se mida la calidad de cada una de las escuelas del sistema y se difundan ampliamente sus resultados

En Latinoamérica, Chile es el país que más ha avanzado este aspecto y parece haber creado un conocimiento y una conciencia social sobre los resultados dispares de las escuelas chilenas. En el 2006, Chile fue escenario de una insólita protesta pública en la que los estudiantes reclamaban una mejor calidad de la enseñanza, lo que revela la preocupación de una sociedad por un asunto que no era de particular atención de parte de la inteligencia burocrática internacional. Habría que suponer que las actividades del SIMCE, que es el organismo encargado de evaluar anualmente las escuelas chilenas y de difundir los resultados, tienen que ver con este particular estado de opinión pública.

A este respecto se debe decir que en el año 1992 se inició en el país la aplicación de las Pruebas Nacionales, de cuyos resultados se hubiera podido inferir algún conocimiento de la evolución de la eficiencia del sistema educativo nacional. Es decir, que hubiese sido posible que especialistas y el público en general, dieran seguimiento al comportamiento de una escuela, grupo de escuelas o del sistema en general. Sin embargo, las autoridades hicieron un uso contrario. La difusión pública de los resultados fue celosamente restringida hasta que, recientemente, se pusieron a la disposición de la sociedad. Peor aún, las frecuentes denuncias sobre prácticas que adulteraban las calificaciones del mecanismo, las han desprestigiado y muchos no las ven como un mecanismo confiable para conocer la evolución de la eficiencia del sistema de enseñanza. Estamos obligados, en consecuencia, como primer paso en cualquier intento serio de reforma del sistema educativo, a instalar un sistema confiable de evaluación de los resultados del sistema.

El financiamiento a la educación dominicana

Los economistas suelen expresar los recursos que se destinan a la educación como un porcentaje del PIB. Se trata de un indicador relativo que no nos dice nada sobre los valores absolutos que realmente se gastan. Si comparamos, por ejemplo, el valor del 6% del PIB dominicano con el de Estados Unidos, resultaría en unas sumas totalmente diferentes. Es decir, este indicador no establece los montos que se gastan, ni cuánto se gasta por cada estudiante en esas dos naciones. Tan sólo nos da una idea del esfuerzo relativo al tamaño de la economía, que cada país realiza en el financiamiento de la educación.

La Ley General de Educación 66-97 del 4 de febrero del 1997, determinó que a partir del 1999 el Gobierno Central debería aportar anualmente al sistema educativo dominicano, el valor que fuere más elevado entre el 4% del PIB o el 16% del presupuesto nacional. Hasta ahora, el 4% del PIB siempre ha sido el más alto. Se trata de un mandato congresual que obliga al Estado Dominicano a realizar un mayor gasto relativo a la educación dominicana.

Es usual que nuestros gobiernos desconozcan las leyes que ellos mismos proponen al Congreso Nacional sin consecuencia para los responsables. Como parte de esa práctica la disposición legal del 4% del PIB ha sido consistentemente desacatada.

Los recursos que no se le han entregado a la educación dominicana contraviniendo las disposiciones legales vigentes a lo largo de estos años, valorados en dólares del 2010, pueden ser estimados en unos US\$6,475 millones. Véase Anexo 1.

Podemos decir que el desacato a la disposición legal que establecen los montos presupuestarios anuales que deben ser asignados al sector educativo, es responsable de haber dejado sin aulas a los estudiantes dominicanos a lo largo de las últimas décadas. Y responsable también, por vía de consecuencia, de la pésima calidad de la educación.

Se trata de una clara manifestación de la debilidad institucional del país que a su vez, de alguna manera, tiene que ver con los bajos niveles educativos de la población.

Esos US\$ 6,475 millones que se han dejado de asignar a la educación dominicana deben ser considerados como una deuda social, que debe ser saldada.

Aunque en realidad esa deuda nunca podría ser pagada a los que el sistema ha convertido en analfabetos o en dominicanos subeducados que apenas pueden expresar lo poco que entienden cuando leen, con importantes limitaciones en entender el entorno en que viven y que no reconocen sus derechos y deberes. Realmente la deuda deberá ser pagada a sus descendencias

Todavía más, la práctica en la formulación y ejecución del presupuesto del Gobierno Central ha sido que los valores ejecutados son normalmente superiores a los aprobados. En efecto, el Anexo 2 nos indica que en los 38 años que van desde el 1970 hasta el 2008, el Gobierno Central, normalmente, ejecuta más de lo aprobado y que para todo el período, se ejecutó 1.4% sobre el total de las sumas originalmente aprobadas por el Congreso.

Lo que ha sucedido con el Ministerio de Educación contrasta con esa tradición presupuestaria del Gobierno Central de ejecutar más de lo aprobado. Para el mismo período del 1970 al 2008, en todos los años, con excepción de tres, lo ejecutado por el Ministerio de Educación ha sido inferior a lo aprobado

originalmente por el Congreso. En ese lapso, el Ministerio ha dejado de recibir, el 9.2%, de los montos asignados en el Presupuesto Nacional. Se trata en realidad de una práctica constante a lo largo del período que revela la visión cortoplacista y electorera de la clase política dominicana, en la que no caben los grandes objetivos nacionales. En otras palabras, las autoridades gubernamentales consistentemente han, venido escatimando los recursos a la educación dominicana para favorecer los gastos que ellos entienden les reporta mayor dividendo político.

La administración del sistema

El Ministerio de Educación es un enorme organismo estatal que constituye el principal empleador del país y que recibe la mayor asignación presupuestaria para manejar un complejo tinglado de escuelas dispersas en todo el territorio nacional, cada una con su propio equipo directivo, con aulas hacinadas de estudiantes y la mayoría operando en edificaciones compartidas con otras escuelas.

De acuerdo con la ley de educación existen cinco niveles administrativos encargado de definir y ejecutar las políticas tanto para el sector público como el privado.

- El Consejo Nacional de Educación, presidido por el Ministro e integrado por numerosos miembros, procedente del propio Ministerio y del resto del Gobierno, así como del sector privado y tiene como funciones aprobar las políticas y planes del sistema, tanto para el sector público como privado. .
- El Ministro, quien dirige el órgano operativo y en la práctica tiene el control del sistema,
- Las juntas regionales que cubren todo el país.
- Las juntas distritales que operan, bajo la dirección de las juntas regionales, en los territorios municipales.
- Las juntas de los centros escolares integradas de acuerdo con la ley por representantes del centro escolar y la comunidad.
- La dirección escolar quien es el principal ejecutivo del centro.

Aunque este formato gerencial parece racional y adecuado para las funciones que debe realizar, en la práctica, tal como hemos visto, está muy lejos de cumplir eficientemente con los objetivos que las leyes le ha encomendado.

Sin dudas, que la escasez de espacio físico para atender la población estudiantil y el reducido presupuesto, les han puesto las cosas más difíciles a las autoridades educativas. Sin embargo, existen otros factores que son determinantes en la inoperancia del sistema.

La incidencia de las influencias políticas, gremiales y de otros intereses económicos ajenos a los propósitos del ministerio, además que debilitan y obstaculizan los procedimientos jerárquicos de información y mando, han convertido sus órganos gerenciales en estructuras hipertrofiadas por el personal excesivo en todos los niveles administrativos, con excepción de las juntas escolares, que hasta hace poco tiempo atrás, prácticamente no existían o tenían escasas funciones.

La falta de control sobre el funcionamiento del sistema se puede sintetizar y dramatizar de la forma siguiente: la autoridad de los altos niveles directivos no llega al aula de clases; no se tiene información de lo que sucede diariamente en ella y por consiguiente, no hay control.

La ausencia de autoridad en las escuelas públicas dominicanas queda revelada por la información que arrojó el primer estudio que se mencionó anteriormente, realizado por Gallup por encargo de EDUCA, la cual, no ha sido destacada en la medida de su importancia. De esta investigación se infiere que el 20% de las escuelas públicas se mantienen cerradas debido a diferentes razones, entre las más importantes de ellas, las huelgas y ausencias de los profesores, debido a reuniones gremiales y de otra índole.²²

En los esfuerzos para mejorar el control del salón de clase, es decisivo la instalación de la junta escolar, que es el organismo más cercano a éste y que puede ejercer un seguimiento más estrecho de su desempeño. En los últimos tiempos se viene implementando un programa para dotar la escuela pública de sus juntas escolares.

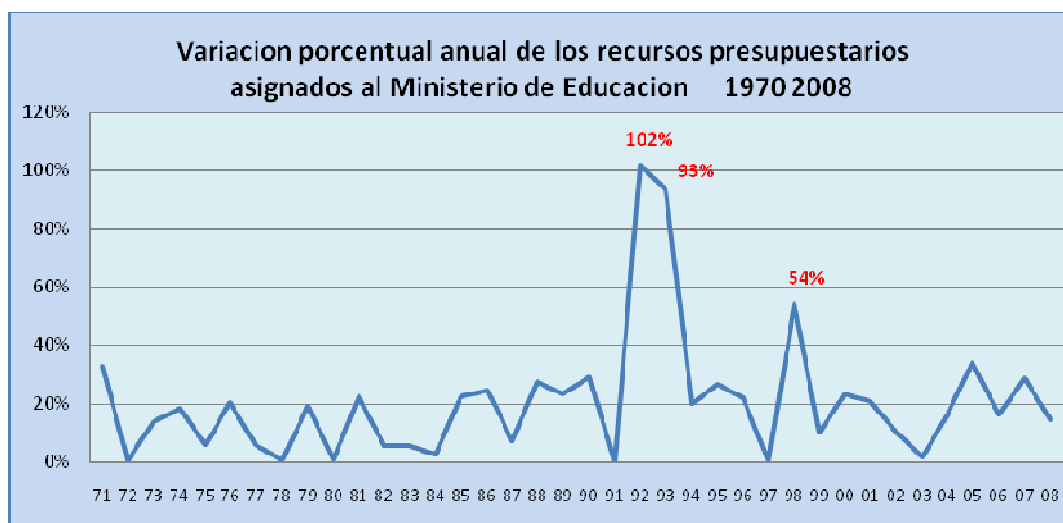
Naturalmente, las cosas tienen que funcionar y esas juntas tienen que ser integradas por personas con la vocación y capacidad para desempeñar su papel y la determinación de mantener a raya las presiones a que está sometida la escuela pública. Es un desafiante reto que exige que las autoridades pongan en juego sus mejores recursos institucionales.

La planificación de la educación

El Ministerio de Educación ha formulado varios planes para la reforma del sistema educativo público pre universitario, el primero de ellos fue el Plan Decenal 1992-2002 que surgió promovido por sectores sociales preocupados por el ostensible estado de abandono en que se encontraba la escuela pública. A pesar de que no se conoce una evaluación de los resultados del Plan en términos de las metas cumplidas, existe la percepción generalizada de que motivó un mejoramiento en la asignación de los recursos presupuestarios al Ministerio de Educación. La información disponible verifica dos aumentos anuales extraordinarios al inicio de ejecución del Plan y otro en el 1998; véase próxima gráfica. A juzgar por las variaciones anuales tan disímiles en las

²² Lamentablemente, en el segundo estudio no se recabó esa información.

asignaciones de los recursos, tal parece que los criterios para decidir los montos por año, no se ajustaban a la programación del Plan.



En el período gubernamental del 2000-2004 se elaboró otro plan que no fue reconocido por las autoridades del Ministerio del próximo período, quienes, en cambio, formularon otro: Plan Decenal de Educación 2008-2018, el cual se supone que está vigente. Este nuevo proyecto plantea dos aspectos importantes.

Primero, que a final del período de programación (2018), se plantea para todo el sistema un horario de cinco horas diarias con salones de 22 estudiantes, en edificaciones compartidas, por no más, de dos escuelas.

El segundo asunto de relevancia es que propone un escalonamiento en los recursos presupuestario para el Ministerio de manera en el año escolar del 2012-2013 se alcance el 4% del PIB y para el final del periodo, 2018, se aproxime al 6%, o sea, un 5.6 %.

La programación implica que al final del período de programación, 2018, se mantiene un plantel compartido por dos escuelas y un horario de cinco horas. En otras palabras, después de un creciente gasto en el sistema y un período relativo largo, los pobres no pueden disponer de una escuela con su propio local y un horario tal como se estila en los sistemas modernos de enseñanza.

Por otro lado, la programación del Plan de los recursos requeridos para llevar a cabo las actividades programadas, expresada como un porcentaje del PIB, parece modesta. El aumento anual en la primera parte del período es un movimiento relativamente lento. Llega al 4% en el año 2012 2013 y luego disminuye la velocidad en la que aumenta la proporción del gasto del Ministerio de Educación respecto al PIB. Por esas razones, lo más notable y penoso respecto a esta programación es que en los tres primeros años no se ha cumplido las asignaciones presupuestarias previstas en ella. El Plan supone

ser un documento del Gobierno y, por tanto, asumido por éste, pero en la práctica, el gasto público se ha decidido con otros objetivos políticos muy distantes de la enseñanza de calidad para los pobres dominicanos.

Finalmente, debe decirse que en el presente período gubernamental de cuatro años, por primera vez, las autoridades del Ministerio de Educación han definido unos objetivos concretos y cuantitativos que implican un serio compromiso de mediano plazo. Se pretende al final del período, ofrecer en un aula con un promedio de 35 estudiantes, un horario de cinco horas por tanda dentro de un ambiente de disciplina, supervisado mediante un sistema electrónico de información diaria sobre las actividades del salón de clases. Todo esto en un plantel, que aunque compartido con otra tanda, sería regido por una sola administración y con una junta escolar involucrada en las actividades escolares de la institución. Como se aprecia, a pesar de que no se han definido metas específicas de calidad ni mecanismos de evaluación de resultados, se trata de un paso en firme que permitiría empezar a montar un proceso de mejoramiento de la eficiencia en la gestión escolar administrativa.

Para alcanzar las metas previstas, naturalmente se hace necesario un programa de construcción y rehabilitación de planteles que permita descongestionar las atestadas aulas. A estos propósitos el Ministerio ha formulado un Plan Maestro de Infraestructura 2008-2012²³ en el que se detallan los costos y procedimientos para ejecutar el programa.

Lamentablemente los recursos no están llegando en los montos solicitados lo que puede comprometer la consecución de los objetivos programados. Es claro que la educación no está, ni nunca ha estado, en las primeras prelación del gasto público.

LA PROPUESTA DE REFORMA A LA EDUCACIÓN DOMINICANA

Pacto nacional para la reforma educativa

De los argumentos presentados hasta ahora se desprende que no se puede esperar que de las organizaciones políticas nacionales pueda surgir la determinación de emprender un programa para profundizar la reforma de la educación dominicana. Por esa razón, el progreso del sistema educativo no puede ser el mérito o no de las autoridades políticas que controlan el estado, sino que debe ser la manifestación de la voluntad de la sociedad que se niega a que el sistema educativo siga gradualmente retrocediendo.

Consecuentemente, se entiende que para formular una programación de largo plazo para la creación de una *nueva generación de dominicanos* que nos obligue a su ejecución y a su seguimiento, sería necesario un pacto social que

²³ *Plan Maestro de Infraestructura 2008-2012*, Ministerio de Educación. Septiembre del 2009.

garantice la continuidad de cada una de las etapas de este estratégico proyecto nacional.

Este pacto puede surgir como resultado de una campaña nacional convocada inicialmente por las instituciones que han mantenido una clara visión sobre la urgencia de profundizar el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación pública como una condición imprescindible para encaminar el país hacia la prosperidad y el bienestar económico.

Este movimiento debe concitar el respaldo de grupos y organizaciones, a fin de crear un estado de opinión nacional que persuada a las organizaciones políticas a dar concreción y realidad al precepto consagrado por ellas en la nueva constitución que define la República Dominicana como un “estado social”, Véase recuadro.

Las fuerzas políticas nacionales, deberán acordar una legislación que garantice a las instituciones y recursos necesarios para la creación de *una nueva generación de dominicanos*.

Se propone continuar la reforma del sistema educativo preuniversitario como un proyecto nacional de largo plazo fundamentado en disposiciones legales que obliguen a un manejo diáfano del sistema y a una mayor injerencia de la sociedad en sus decisiones.

A continuación se presentan un conjunto de posibles líneas de acción como un prerrequisito imprescindible para la formación de *una nueva generación de dominicanos* que posibilite la creación de una sociedad educada, ordenada y próspera.

La estrategia

En afinidad con lo que se ha expuesto hasta ahora, la propuesta se fundamenta en las siguientes preposiciones.

- Que no parece existir la posibilidad de que del proceso político partidista *per se* surja la determinación de asumir un compromiso de largo plazo que asegure los recursos y las iniciativas necesarias a fin de construir para todos los dominicanos una escuela de calidad de acuerdo con los estándares internacionales.
- Que la formación de una *nueva generación de dominicanos* exige que la educación formal de los niños y niñas se inicie a la edad que establecen las normas curriculares y continúe de acuerdo con la secuencia prevista.
- Que no se pierda de vista que la escuela de calidad es un sistema irreductible en el cual ninguno de sus componentes puede faltar.
- Que dado la magnitud del esfuerzo que demandaría una reforma a fondo del sistema educativo, se debe establecer un sistema de *rendimientos de*

cuentas, efectivo y oportuno, que permita conocer en todo momento la evolución del sistema.

Los proyectos y programas para mejorar el funcionamiento escolar en el país y en muchos otros países latinoamericanos, se han tratado de ejecutar siguiendo una estrategia que implica un esfuerzo simultáneo en todo el sistema, desde el primer grado hasta el último, así como en todos sus *componentes*. Atendiendo a los pésimos resultados que se han logrado hasta ahora, puede decirse que esta estrategia no parece ser una vía apropiada. Además de la desalentadora situación a que hemos llegado nosotros los dominicanos, habría, por lo menos, dos razones adicionales para descartarla.

La primera es el hecho de que tratar de transformar, todo o parte del sistema a la vez, supone asignar a una hipertrofiada, pesada e ineficiente estructura administrativa, una compleja tarea que requiere una acción sincronizada en todo los *componentes de la calidad*, lo que evidentemente no es una cosa fácil, tal como lo evidencia la experiencia que se ha tenido hasta ahora.

La segunda razón se refiere a que se debe tomar en cuenta que la forma más adecuada para alcanzar una calidad educativa dentro de razonables estándares internacionales, es que la educación formal del niño se inicie en el primer grado establecido en las normas curriculares. Tal como se ha expresado, si el estudiante acumula lagunas en su capacitación, en la medida que avanza a los grados posteriores, superarlas se hace cada vez más difícil y costosa.

La argumentación anterior, justifica la sugerencia realizada por la OECD a las autoridades educativas dominicanas, de iniciar la reforma, simultáneamente, en primero y el quinto grados de primaria. De esta forma, una vez se hayan alcanzado los objetivos propuestos en esos grados, continuar con el próximo que le sigue y, de esa manera, ir montando la calidad, peldaño a peldaño.²⁴

Las conveniencias de estas pautas estratégicas son evidentes. Se avanzaría con paso seguro, trabajando en un reducido sector del sistema, que haría posible mejorar los organismos que directamente son responsables de la administración de la institución, tales como las juntas escolares y la dirección escolar propiamente, al mismo tiempo que se facilitaría la evaluación de lo que se está haciendo, así como de sus resultados. Es decir, para avanzar al próximo grado, se deben haber logrado, los objetivos programados en el anterior. De todas formas, una reforma bien hecha, siguiendo cualquier estrategia, tomaría mucho tiempo y recursos, por lo que habría que hacerla sin prisa, evaluando cada paso.

Quizás para el caso de la República Dominicana, ante la escasez de aulas, que es un importante obstáculo que impide el avance, sería conveniente empezar

²⁴ Véase *Revisión de las Políticas Nacionales de Educación, República Dominicana*, OECD. 2007, Pág.285.

solamente en el preprimario, tal como recomienda el PUNUD.²⁵ Luego se podrían crear las condiciones apropiadas para iniciar en el quinto grado.

El profesor y el plantel

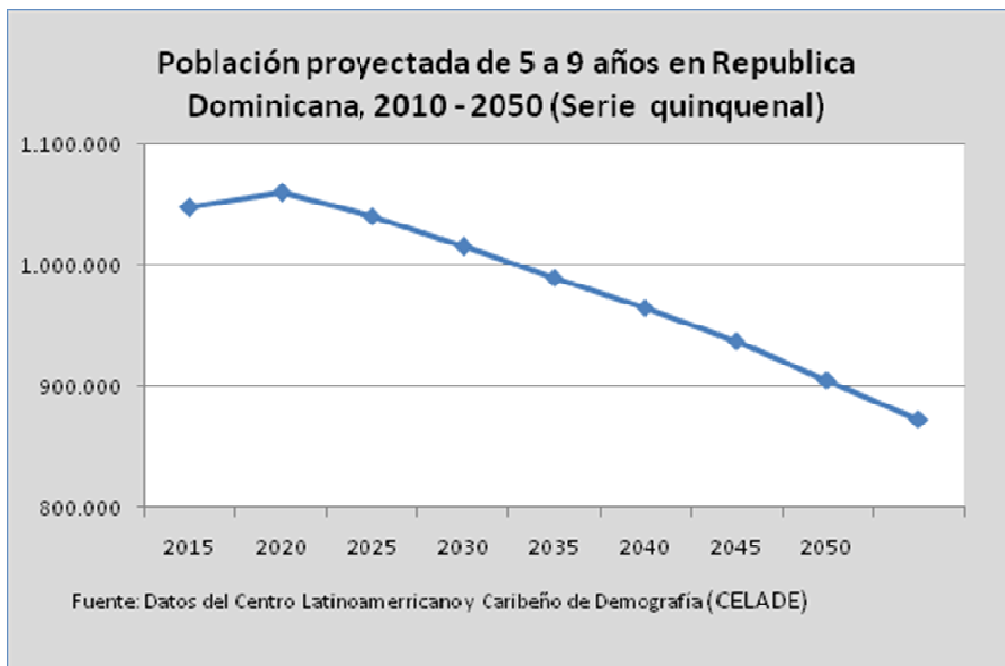
Para la continuación de la reforma educativa, se propone la realización de dos componentes fundamentales, a ser ejecutados a partir del próximo período gubernamental, presuponiendo que se alcanzarían los objetivos programados por las presentes autoridades del Ministerio.

El primer componente de esta propuesta es la creación de *una nueva generación de profesores* contratados con unas condiciones diferentes a las actuales, entre ellas, una evaluación rigurosa que certifique sus competencias profesionales y un salario competitivo que atraiga los mejores al aula pública.

El otro componente es la construcción de una infraestructura escolar que dote al estudiante pobre dominicano de una escuela con su propio plantel, con un máximo de 30 estudiantes por aula, en la cual se pueda ofrecer un horario de tanda completa y otras facilidades propias de las escuelas modernas.

Ambos componentes son diferentes, tanto por sus implicaciones financieras como administrativas. El programa de construcción de infraestructura es un desembolso de una sola vez, ya que la población de cinco a nueve años de edad se está estabilizando y tenderá a disminuir, tal como se aprecia en el gráfico siguiente. Mientras que el costo de los profesores es recurrente, o sea, es permanente. De hecho, en la medida que se vaya ejecutando la reforma educativa, cada año se requerirían mayores recursos para costear los nuevos profesores y los gastos de unos planteles escolares con más equipamiento y servicios, incluyendo almuerzo y merienda.

²⁵ Véase, *Política Social: capacidades y derechos, Volumen I*, elaborado por la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD en República Dominicana, Santo Domingo, 2010. Página 154.



La nueva generación de profesores

Tal como se expresó anteriormente, un importante y decisivo componente de cualquier proyecto que pretenda realizar un cambio radical en nuestro sistema educativo es la incorporación al aula pública de un nuevo profesor con capacidad comprobada y que pueda ejercer su magisterio en condiciones apropiadas. Debe ser una *nueva generación de profesores* que tendrá que recibir una competitiva compensación salarial y otras condiciones contractuales que facilite el reclutamiento de aquellos que tienen la capacidad y la vocación para la enseñanza.

Con la finalidad de asegurar que el nuevo profesor cumple con los requerimientos exigidos, entre otras posibilidades, se podría crear un organismo independiente, cuyo organismo directivo sea nombrado por el Congreso Nacional, con las atribuciones de certificar a los *profesores de la nueva generación* quienes, paulatinamente, se integrarían al aula pública para elevar la calidad de la enseñanza a los niveles que se demandan en el mundo de hoy.

Los aspirantes a formar parte de este nuevo cuerpo profesoral serán, evidentemente los actuales profesores del Ministerio de Educación, así como cualquier profesional que entienda que tiene la competencia para lograr la certificación.

El nuevo sistema avanzará e irá dejando atrás la escuela de salones abarrotados de estudiantes y de tres horas de clases, en la medida que se vayan formando los *profesores de la nueva generación*.

La construcción de la infraestructura

Se propone, por otro lado, que las presentes autoridades educativas formulen antes del 2013, el Segundo Plan Maestro de construcción de infraestructura escolar, para dotar al estudiante dominicano de una escuela de tanda completa (horario de ocho horas), debidamente equipada y amueblada y cuya ejecución de iniciaría en el próximo período gubernamental.

En la medida que se haga posible disponer de planteles para el uso exclusivo de una sola escuela, se iría instalando, de acuerdo con una programación formulada previamente, escuelas que inicialmente operarían con una jornada, de por lo menos, seis horas diarias y luego se aplicaría, gradualmente, un currículo de jornada completa.

Estas infraestructuras, evidentemente, crearían las condiciones para empezar a formar una *nueva generación de dominicanos*, pero a su vez, se abrirían nuevas posibilidades en la vida familiar y comunitaria que no se deben subestimar. El mantener los niños y jóvenes todo el día en los recintos escolares y que ellos puedan, después de terminar las labores académicas, practicar deportes y otros quehaceres, supone un mayor control del tiempo y de las actividades de los jóvenes, lo que crearía un nuevo escenario, que modificaría los hábitos del hogar y podría mejorar el bienestar de la familia y de su entorno.

Para completar la ejecución del Segundo Plan Maestro, si se iniciara a partir del 2013, se requerirían unos tres mil millones de dólares del 2010,²⁶ Esta suma supone que se ejecutaría el Plan Maestro 2008 2012 que tiene por objetivo alcanzar al final del periodo un plantel compartido por dos escuelas con un promedio de 30 estudiantes por aula.

²⁶ La programación del Plan Decenal de Educación 2008 2018 anticipa que la población estudiantil de la escuela pública preuniversitaria alcanzará un valor máximo en el año escolar 2008 2009 de 1,846,489 estudiantes para luego descender lentamente. Suponiendo que la matrícula pública se estabilice en unos 1,800,000 estudiantes, para lograr un plantel por escuela con uno 23 alumnos por aulas, habría que disponer de 78,300 aulas. Tomando en cuenta que el Plan Maestro de Infraestructura 2008 2012 prevé la construcción de 9,711 aulas, más 34,697 que había al inicio del período, se deberían construir unas 33,853 adicionales a partir del 2013 para ofrecerles a los estudiantes pobres dominicanos una escuela en un plantel exclusivo, tal como se requiere en el mundo de hoy. El costo de la construcción de las escuelas se define en el Plan Maestro de Infraestructura en un valor unitario por aula de US\$84,700, resultado de US\$77,00 para la construcción más el 10% para la adquisición del mobiliario. Se estima que cuando sea necesario adquirir los terrenos en los que se ubicarán las escuelas, encarecerá la obra en un 10% sobre su costo de construcción. En resumen, la edificación de las 33,853 aulas adicionales para llegar a una situación de un plantel por escuela, costaría, incluyendo mobiliario y suponiendo que se deben adquirir el 50% de los terrenos, \$2,997,692 dólares del 2010.

Lo primero que debemos advertir es los tres mil millones de dólares del 2010, es una suma muy inferior a los US\$ 6,475 millones que las autoridades políticas han dejado de entregar a la educación dominicana en violación de las disposiciones que exigen un 4% del PIB. Esto permite afirmar que si no se hubiese contravenido la ley los estudiantes pobres dominicanos podrían haber tenido hoy, por lo menos, una infraestructura adecuada.

La creación de las edificaciones de la escuela de jornada completa es una tarea que administrativa y técnicamente podría realizarse en un período de diez años o menos. Nuestros gobiernos han demostrado que pueden construir cualquier cosa dentro de plazos razonables. Los ejemplos sobran. Se construyen hospitales, presas, y canales de riego. Lo que se hace difícil es administrar estos proyectos una vez concluyen: los hospitales no funcionan, las cuencas de las presas se erosionan y la vida útil del proyecto se reduce y el uso de las aguas de los canales termina arrastrando los suelos fértiles. En realidad quien construye es el sector privado y quien administra es la burocracia gubernamental y eso explica la diferencia en los resultados.

Sin dudas que de los dos componentes, el de más fácil ejecución sería el Segundo Plan Maestro y lo verdaderamente difícil vendría a ser lograr que una nueva generación de profesores se desempeñe en las condiciones que exige una enseñanza de calidad.

Partiendo de los razonamientos anteriores, la pregunta obligada es si los tres mil millones de dólares requeridos para la creación de la infraestructura escolar, es una cantidad que puede asumir la economía dominicana. Veamos.

Se estima que el gobierno ha transferido en subsidios al sector eléctrico a partir del año 2005 hasta lo que va de del 2010, la suma de US\$3,614 millones, con el propósito de completar los recursos para quemar petróleo a fin de que la tarifa de los usuarios del servicio eléctrico no aumente. Esta suma no incluye lo que el Gobierno aporta para el pago de la deuda y para las inversiones del sector. Es decir, el subsidio al consumidor en los últimos cinco años es una suma superior a los tres millones de dólares que requeriría completar la infraestructura escolar.

La generación y distribución de la energía eléctrica es un fardo que vienen arrastrando los dominicanos por décadas cuya solución no se ve llegar. Y desde un tiempo para acá, con el subsidio al consumidor, estamos evitando el costo político de la incapacidad del estado de reformar el sector.

La conclusión viene a ser que la rentabilidad política del subsidio a los consumidores del servicio eléctrico es muy superior a la que la resultaría en la inversión para crear la infraestructura escolar necesaria para iniciar el mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

La suma de tres mil millones de dólares de construcción también se puede comparar con los US\$ 3,216.7 millones que representa el valor total de la emisión en los bonos soberanos. Se trata, por sus condiciones de pago, de una deuda dura, pactada con la banca privada internacional, cuyos recursos el

gobierno puede utilizar libremente. Las presentes y futuras generaciones tendrán que hacerse cargo de ella, sin que se tenga una idea clara a qué se destinaron los recursos de esos préstamos.

Como se ve, puestas así las cosas, no parece tan difícil que el país si pueda asumir el esfuerzo de financiar la reforma educativa. Todo es cuestión de prioridad.

El 6% del PIB y la reforma de la administración

Evidentemente, el aporte de los recursos necesarios para la educación dominicana, en cualquier escenario, se tratará de un esfuerzo extraordinario que restará recursos a otros sectores de la economía. Pero no se está sugiriendo nada nuevo. Ahora y siempre nuestros gobiernos vienen concentrando los recursos públicos donde ellos entienden que devengan mayor rentabilidad política, en desmedro de otros sectores de mayor importancia estratégica, tal como la educación.

Se debe entender que el 4% del PIB para la educación nunca fue una cantidad suficiente, por lo menos, para recuperar el terreno perdido.

Las sumas que se requieren para eliminar el enorme tapón que se ha creado en el sistema educativo debido al largo atraso en la construcción de la infraestructura educativa, tienen que ser aportadas mediante un esfuerzo extraordinario, despolitizando los criterios en la asignación de los recursos del estado.

Específicamente, bajo la argumentación de que se trata de un esfuerzo de una sola vez que vendría a corregir una injustificable situación que nunca debió de ocurrir, por lo menos, en los extremos a que hemos llegado, y que sería el pago de una deuda social que los dominicanos hemos acumulado y que todos, de una forma u otra, todos somos responsables, se propone un pacto nacional para garantizar, la especialización de una proporción del financiamiento internacional, con el propósito de generar los fondos necesarios para que el país disponga de una adecuada infraestructura educativa. A estos fines, se propone la emisión, durante un periodo de diez años, de bonos soberanos por un monto de US\$3 mil millones para construir la infraestructura escolar que haga posible formar la *nueva generación de dominicanos*.

Un asunto de esa trascendencia debe revestirse de un arreglo institucional que garantice mediante decisiones del Congreso Nacional, primero la emisión oportuna de los bonos y, segundo, el uso correcto de los mismos.

Dichos recursos, por su carácter extraordinario, no deberá ser tomado en consideración para los fines del cumplimiento de la legislación vigente que obliga a asignar un monto mínimo del presupuesto nacional al sector educativo.

Está claro que adicionalmente a los fondos generados por la emisión de los bonos soberanos, habría que sumarle la nómina de la *nueva generación de*

profesores, así como los otros gastos de la escuela pública, por lo que sin dudas, a la larga habrá que asignar el 6% del PIB o un porcentaje superior, para cubrir tan solo los gastos operativos del sistema.

Se trata de un esfuerzo financiero extraordinario que amerita que se tomen todas las iniciativas necesarias para mejorar los sistemas y procesos de la administración de la educación preuniversitaria.

La reforma de la administración del Ministerio de Educación

Consecuentemente con todo lo anterior, se propone para promover la confianza de la sociedad en el uso idóneo y transparente de los extraordinarios recursos demandados por la educación, ejecutar una profunda transformación del sistema administrativo de la escuela pública, mediante las siguientes medidas que deben interpretarse como pautas orientadoras para la posible reforma.²⁷

- Descargar al Ministerio de Educación de las funciones que no son propias de las actividades educativas, tales como la construcción y el suministro de comida y textos escolares, a fin de liberar sus manos y, de esa forma, facilitar que los ejecutivos ministeriales se concentren en la difícil tarea de gestionar miles de escuelas dispersas en todo el país. Este es un asunto que se ha planteado en varias oportunidades y no parece que hubiese inconvenientes de importancia para llegar a un acuerdo al respecto.
- Apuntalar, como una condición imprescindible para mejorar el control del aula, a las juntas escolares transfiriéndoles los fondos necesarios para cubrir los gastos operativos y la reparación de las escuelas, y permitiéndoles tener injerencia en las decisiones relativas a la designación de los profesores, tal como lo contempla la ley vigente.
- Crear un organismo independiente financiado con asignaciones del presupuesto nacional, y cuyos miembros directivos sean designados por el Congreso Nacional, para evaluar y dar seguimiento de todo lo que se haga en el sistema y para constatar el debido cumplimiento de las actividades programadas. Para estos propósitos, se deberá formular indicadores anuales de calidad que sean evaluables directamente por el progreso de los estudiantes de todas y cada una de las escuelas públicas y privadas y que sus resultados sean ampliamente difundido. Asimismo, debe crearse otra institución con las mismas características, para acreditar la *nueva generación de profesores*.
- Convertir el Consejo Nacional de Educación en uno de los principales organismo de decisión de la nación y como tal, sus miembros deberían ser designados por el Congreso Nacional.

²⁷ Estas pautas están orientadas por las recomendaciones realizadas en el documento elaborado por el PNUD *Política Social: capacidades y derechos, Volumen I. op. cit.*

Si se llegara a realizar un reordenamiento institucional semejante al descrito anteriormente, se puede considerar la posibilidad de que, tal como sugiere el PNUD,²⁸ la sociedad dominicana se plantee como un gran objetivo nacional, que en un plazo de diez años, los niños dominicanos del cuarto grado de primaria tengan resultados semejantes a los obtenidos por los cubanos en la evaluación que hiciera la UNESCO en el 2006 para los países latinoamericanos. O sea, que en el 2020 alcancemos los resultados que los niños cubanos tuvieron catorce años atrás.

Tal vez, esta propuesta parezca modesta. Sin embargo, para la consecución de esa meta los dominicanos tendríamos que hacer muchas cosas bien hechas durante un período relativamente prolongando.

²⁸ *Política Social: capacidades y derechos, Volumen I. op. cit.*

ANEXO 1

Estimado en dólares del 2010 de los recursos presupuestario no asignados a educación
por el incumplimiento de la Ley 66 - 97, que establece como mínimo anual el 4% del PIB

	(1) Valores que se debieron asignar a educación (Miles de RD\$)	(2) Valores asignados a Educación (Miles de RD\$)	(3) Diferencia entre lo que se debió asignar y lo asignado (Miles de RD\$) (3)=(1)-(2)	(4) Tasa de cambio promedio RD\$/US\$	(5) Diferencia entre lo que se debió asignar y lo asignado (Miles de dólares corrientes) (5)=(3)/(4)	(6) Índice de precios al consumidor de Estados Unidos	(7)* Diferencia entre lo que se debió asignar y lo asignado (Miles de dólares del 2010)
Total	384,525,284	191,174,198	193,351,086		6,271,399		6,943,470
1999	11,145,182	6,617,652	4,527,530	16	285,934	167	375,072
2000	12,982,464	8,164,464	4,818,000	16	297,747	172	377,868
2001	14,649,285	9,856,995	4,792,290	17	287,118	177	354,297
2002	16,097,295	10,848,882	5,248,413	18	298,324	180	362,395
2003	20,132,002	11,029,170	9,102,832	29	309,936	184	368,112
2004	36,361,472	12,770,606	23,590,866	42	562,621	189	650,892
2005	40,800,080	17,091,353	23,708,727	30	782,911	195	876,062
2006	47,592,076	19,860,245	27,731,831	33	832,788	202	902,753
2007	54,568,412	25,511,782	29,056,630	33	875,941	207	923,236
2008	63,046,512	29,244,231	33,802,281	35	978,942	215	993,646
2009	67,150,504	40,178,818	26,971,686	36	759,137	219	759,137

Fuentes: Ministerio de Educación, Banco Central de la República Dominicana y el Bureau of Labour Statistics del Departamento del Trabajo de Estados Unidos.

*El período base del índice de precios al consumidor de Estados Unidos es 1982-1984

ANEXO 2

Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional para el Gobierno Central y para el Ministerio de Educación 1970-2008 (En miles de RD\$ corrientes)

Período	(1) Presupuesto aprobado del Gobierno	(2) Presupuesto Ejecutado por el Gobierno	(3) Diferencia entre aprobado y ejecutado (3)=(2)-(1)	(4) Presupuesto del Ministerio	(5) Presupuesto Ejecutado por el Ministerio	(6) Diferencia entre aprobado y ejecutado (6)=(5)-(4)
Total	1,659,115,177	1,728,814,324	69,699,147	177,781,338	161,503,860	-16,277,478
1970	247,559	264,800	17,241	40,406	36,290	-4,116
1971	264,312	304,987	40,675	53,562	38,365	-15,197
1972	300,928	334,316	33,388	53,887	40,483	-13,404
1973	325,300	387,353	62,053	61,194	43,022	-18,172
1974	383,367	508,785	125,418	72,308	44,797	-27,511
1975	486,308	664,986	178,678	76,536	47,261	-29,275
1976	530,514	580,628	50,114	92,144	60,082	-32,062
1977	631,345	631,345	0	97,415	61,641	-35,774
1978	620,351	689,757	69,406	97,735	70,178	-27,557
1979	736,745	1,018,884	282,139	116,456	107,233	-9,223
1980	864,913	1,065,533	200,620	117,425	114,795	-2,630
1981	1,214,199	1,098,133	-116,066	143,547	131,225	-12,322
1982	1,054,473	1,016,600	-37,873	151,448	148,424	-3,024
1983	1,017,192	1,199,235	182,043	159,761	151,657	-8,104
1984	1,345,751	1,283,929	-61,822	163,666	175,007	11,341
1985	1,374,475	1,894,258	519,783	200,494	213,592	13,098
1986	2,161,093	2,270,524	109,431	249,459	223,953	-25,506
1987	2,249,432	3,293,179	1,043,747	267,161	262,902	-4,259
1988	3,205,206	4,877,398	1,672,192	340,207	330,495	-9,712
1989	6,358,376	6,060,185	-298,191	418,730	397,573	-21,157
1990	6,520,045	7,171,810	651,765	540,320	535,353	-4,967
1991	6,520,045	10,815,229	4,295,184	540,320	521,888	-18,432
1992	13,880,268	16,815,229	2,934,961	1,090,361	993,638	-96,723
1993	22,717,549	20,380,431	-2,337,118	2,109,693	1,351,586	-758,107
1994	23,177,451	21,374,274	-1,803,177	2,526,539	1,744,655	-781,884
1995	24,574,960	22,837,738	-1,737,222	3,200,011	2,354,168	-845,843
1996	26,968,143	26,398,978	-569,165	3,897,377	3,012,702	-884,675
1997	26,968,143	34,540,083	7,571,940	3,897,377	3,660,825	-236,552
1998	38,749,978	39,120,044	370,066	6,010,419	5,404,954	-605,465
1999	44,671,706	46,279,633	1,607,927	6,617,652	6,981,475	363,823
2000	50,366,390	50,463,664	97,274	8,164,464	7,541,514	-622,950
2001	65,176,720	64,312,220	-864,500	9,856,995	8,472,325	-1,384,670
2002	73,961,639	73,850,012	-111,627	10,848,882	9,151,042	-1,697,840
2003	82,999,715	93,650,189	10,650,474	11,029,170	9,483,637	-1,545,533
2004	121,097,478	142,062,221	20,964,743	12,770,606	11,724,659	-1,045,947
2005	206,593,893	188,832,618	-17,761,275	17,091,353	15,352,993	-1,738,360
2006	239,430,457	220,618,316	-18,812,141	19,860,245	17,783,387	-2,076,858
2007	258,479,547	270,803,211	12,323,664	25,511,782	25,371,066	-140,716
2008	300,889,211	349,043,609	48,154,398	29,244,231	27,363,018	-1,881,213

Fuente: datos estadísticos del Ministerio de Educación