

La educación como derecho básico: el reto dominicano



La alta prioridad que le asignan la Constitución, las leyes y los tratados internacionales vigentes a la educación no se cumple en la práctica. Las grandes diferencias entre los sistemas público y privado, así como la discriminación contra dominicanos descendientes de haitianos, conspiran contra la universalidad. La sociedad civil exige al Gobierno el cumplimiento de su obligación legal de invertir en la educación al menos 4% del PIB, como medio imprescindible para sortear los obstáculos que hoy impiden el buen funcionamiento del sistema y la equidad de acceso y disfrute de este derecho básico.

FEI / Mesa Nacional para las Migraciones /
Red Nacional de Emergencia / ADIMJO /
FEDOCOMIN / MOSTHA
William Charpantier
Ruth Paniagua
Luisa María José
Fernando Valdez

El Capítulo Dominicano del PNUD define la educación como el principal medio de construcción de valores de una sociedad y como elemento constitutivo del desarrollo humano. El Estado, por su parte, asumió como una obligación fundamental garantizar el derecho a acceder a una educación de calidad.

Esta obligación está prevista, además, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como por la definición de la educación como bien público social, derecho humano universal y deber del Estado, consagrada por la conferencia regional de la UNESCO para América Central en 2008.

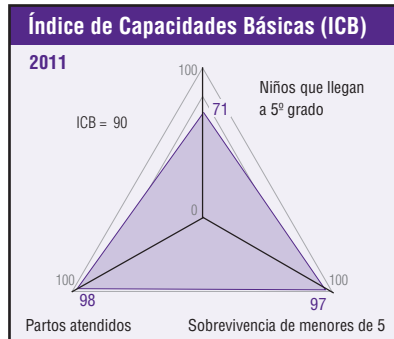
El artículo 63 de la Constitución vigente desde el 26 de enero de 2010 establece que “toda persona tiene derecho a la educación integral, de calidad, permanente, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones”.

Inversión insuficiente

El artículo 197 de la Ley General de Educación (Ley 66-97), en tanto, ordena que para 1999 el gasto público anual en el sector debía ser de al menos 16% del gasto público total o de “4% del PIB estimado para el año corriente, escogándose el que fuere mayor de los dos” montos.

Pero el gasto en educación, que aumentó de 1,9% a 2,9% del PIB entre 1996 y 2002 pero bajó – como consecuencia de la crisis económica – a 1,5% en 2004 y repuntó a apenas 1,9% en 2005, no ha superado en ninguno de los años transcurridos hasta ahora el 3% del producto previsto por la ley. Mientras, las instituciones privadas, a las que asiste 24% de los estudiantes, garantizan mejor que el sistema público el goce de este derecho fundamental, lo que constituye un factor de inequidad que divide a la población dominicana.

El presidente de República Dominicana, Leonel Fernández, sembró dudas sobre su compromiso con

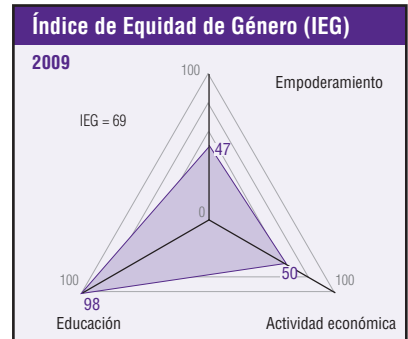


el mandato de la Ley 66-97 al afirmar que, según el, no hay una correlación entre el volumen de inversión en la educación y los resultados del sistema de enseñanza. El mandatario sostuvo que el incremento del gasto en relación con el PIB no asegura una educación de calidad y equitativa¹.

Fernández realizó esas apreciaciones en la Cumbre Iberoamericana celebrada en Mar del Plata, en cuya declaración final tanto él como el resto de los jefes de Estado y de gobierno reafirmaron su intención de “reforzar los compromisos asumidos en torno al incremento de los presupuestos en educación (...), entendiendo que dicha inversión resulta fundamental”².

Organizaciones de la sociedad civil dominicana se unieron en la Coalición Educación Digna para exigirle al gobierno el cumplimiento de su obligación legal. Incluso entidades empresariales como la Federación de Asociaciones Industriales (FAI) apoyan decididamente el reclamo. “La industria dominicana no podrá ser competitiva con mano de obra de baja calificación. Entendemos, como dice el Presidente, que se requiere una reforma del estilo pedagógico y del currículum, pero esto no es posible sin recursos”, indicaron la FAI y otras instituciones similares en una declaración³.

- 1 Iberoamérica alcanza logros en educación, Listín Diario (5 de diciembre de 2010), <www.listindiario.com.do/la-republica/2010/12/4/168999/iberoamerica-alcanza-logros-en-la-educacion>.
- 2 Declaración final de la XX Cumbre Iberoamericana (Declaración de Mar del Plata), <www.oei.es/declaraciondemardelplata.php>.
- 3 DiarioDigitalRD, Industriales piden reforzar campaña a favor del 4% para la Educación, <www.diariodigital.com.do/articulo,59550.html>.



El Ministerio de Educación calculó que entre 2000 y 2005 se redujo la porción del financiamiento del sistema correspondiente al gobierno (a 52%) y a las familias de los estudiantes (a 39%), lo cual se ha visto compensado, en la estimación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por los recursos externos (préstamos y donaciones) y los aportes de empresas privadas, que componen la parte restante⁴.

Un modelo fracturado

Del acuerdo con el informe de 2008 del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), rige en República Dominicana “un modelo educativo de calidad dual, donde la mejor es para los grupos más ricos y la peor para los grupos más pobres, lo que se ha constituido en una especie de cultura que para muchos pareciera ser parte del orden natural de las cosas”⁵.

La oficial Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA) detectó en 2007 inequidades educativas determinadas por el ingreso: el analfabetismo en el quintil de riqueza más alto es de apenas 2%, mientras en el más bajo asciende a 26%⁶.

- 4 Informe sobre las políticas nacionales de educación: República Dominicana, (París: Ediciones OCDE, 2008).
- 5 Oficina de Desarrollo Humano (ODH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en República Dominicana, Política social: capacidades y derechos-Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana, Volumen I, (Santo Domingo: 2010).
- 6 Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) y Macro International Inc. (2008) Encuesta Demográfica y de Salud 2007, (Santo Domingo, República Dominicana: CESDEM y Macro International Inc.).

Otra inequidad flagrante se constata entre las áreas rurales y las urbanas. “Desafortunadamente en el sector rural el acceso no mejora”, por “deficiencias en la oferta educativa, ya que las escuelas rurales son en su mayoría pequeñas, más del 50% son multigrados (donde un solo educador atiende a varios grupos de edades diversas), tienen un promedio de 24 alumnos por escuela y la mayoría cuentan con sólo uno o dos maestros”, según un informe publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁷.

El reporte indica que “44% de las escuelas rurales llegan solamente al cuarto grado”, lo que ocurre con sólo 14% de las urbanas. Como consecuencia, “en las zonas rurales la proporción de estudiantes que completan la educación básica es mucho menor que en las zonas urbanas”, concluye.

Muy por debajo del promedio

Otra evaluación, la del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo de los Aprendizajes de los Estudiantes de América Latina y el Caribe (SERCE), concluyó en 2008 que “el nivel del estudiantado dominicano de tercer y sexto grados en las asignaturas de matemática y lenguaje están muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe”⁸.

Uno de los factores que determina estos resultados es la calidad de la tarea docente, deprimida por la sobrecarga de trabajo de los educadores, su deficiente remuneración y su propia preparación académica.

Para lograr un salario mínimamente aceptable, los docentes deben asumir una cantidad de horas de clase que conspira contra su dedicación fuera del aula a la preparación de los cursos. Eso torna imposible el cumplimiento de los programas fijados y la transmisión efectiva de los conocimientos previstos a los estudiantes.

Por otra parte, apenas 43,1% de los educadores activos en el año lectivo 2005-2006 habían obtenido un título de especialización para dar clase.

En cuanto al tiempo de docencia para los alumnos del ciclo básico, previsto en cinco horas diarias durante 40 semanas al año, se redujo, según una encuesta publicada en 2008 por el diario Hoy, a alrededor de la mitad: dos horas y 59 minutos en los turnos matutinos y a dos horas y 20 minutos en los vespertinos.

La matrícula en los ciclos básico y medio del sistema educativo tuvo en los últimos años un “avance sorprendente”, en la evaluación de la OCDE⁹. El Departamento de Estadística del Ministerio de Educación estimó en 2006 la tasa de matriculación de la enseñanza primaria en 91,7% de la población de entre 6 y 13 años, el rango de edades que atiende, y la de la enseñanza secundaria en 36,5% de los habitantes de entre 14 y 17 años.

CONDENADOS A LA CLANDESTINIDAD

Miles de descendientes de haitianos en República Dominicana carecen de documentos de identidad, e incluso del acta de nacimiento emitida por las oficinas de registro civil, una situación que les impide el ejercicio del derecho a la educación y su desarrollo como personas.

Esto se debe al cumplimiento de la Circular 017 emitida por la Junta Central Electoral. Se trata de una norma de rango administrativo que desde 2008 prohíbe a los funcionarios de Estado Civil la emisión de cédulas de identidad y electoral a aquellos nacidos en República Dominicana que no puedan comprobar la residencia o estatus legal de sus padres.

La indocumentación no afecta sólo a los descendientes de haitianos. Cinco por ciento de los habitantes en territorio dominicano carecen de certificado de nacimiento en la población general. Esa proporción sube a 20% entre los menores de cuatro años y es de 11% entre los niños de cinco a nueve años. La mayor concentración de personas sin documentos se registra en las áreas rurales*.

La gran mayoría de los hijos de inmigrantes haitianos nacidos en República Dominicana carecen de actas de nacimiento, y están condenados a la clandestinidad lo cual limita su acceso a la educación. La Junta Central Electoral también ha despojando de actas de nacimiento y de cédulas de identidad y electoral, ya emitidas, a hijos e hijas de haitianos.

Negarles el derecho a la educación y a la nacionalidad a estos ciudadanos constituye una violación de convenios internacionales y de los principios de justicia social establecidos en la Constitución dominicana.

* Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) y Macro International Inc. (2008) *Encuesta Demográfica y de Salud 2007* (Santo Domingo, República Dominicana: CESDEM y Macro International Inc.)

Entre 1970 y 2006 la matrícula tuvo un crecimiento acumulativo anual acelerado, según el Informe de Desarrollo Humano 2009. En el primero fue de 1,8%, y casi duplicó el 1% de crecimiento de la población de entre 6 y 13 años, y en el ciclo medio llegó a 5,4%, tasa que triplica la del de la población de entre 14 y 17 años, de 1,8%. Además, el estudio ENDESA detectó, además, una tasa de repetición de 10% y una de deserción de 3,8%¹⁰.

El aumento de la población escolarizada no se vio acompañado de un mejor desempeño de los estudiantes, como lo demuestran las pruebas nacionales realizadas para evaluarlo. Para optimizar los resultados, el Gobierno implementa desde 2008 un plan denominado “Misión 1000 x 1000: mil horas de docencia en calidad, mil horas de docencia en calidad”, el cual, dado el piso desde el que se parte, peca de cierto carácter utópico.

El programa tropieza con las restricciones ya citadas en el tiempo de clase y en la división de los centros de enseñanza en más de dos (en promedio, 2,4) escuelas, con direcciones y plantillas de docentes y personal de servicio diferentes, con mobiliario y equipamiento deficientes, inadecuados y precarios.

Estas limitaciones impiden el establecimiento de un sistema educativo que garantice realmente la calidad

de la enseñanza y el derecho de la población a la educación digna y, por consiguiente, al desarrollo humano.

Conclusión

Es evidente que el sistema educativo dominicano no garantiza una educación de calidad. Aunque la cobertura escolar ha aumentado en los últimos 10 años, el desempeño de los programas continúa siendo muy deficiente. Como consecuencia, los alumnos concluyen sus estudios sin contar con los conocimientos requeridos por el mercado laboral, lo cual limita su acceso a un empleo digno.

El sistema reproduce las inequidades de ingreso debido a su dualidad: las familias más pudientes pueden solventar para sus hijos una educación de mejor calidad y las de menores recursos deben restringir sus opciones a centros estatales deficientes.

La sociedad civil exige al Gobierno el cumplimiento de su obligación legal de invertir en la educación al menos 4% del PIB, como medio imprescindible para sortear los obstáculos que hoy impiden el buen funcionamiento del sistema y la equidad de acceso y disfrute de este derecho básico. También es de rigor asegurar que se eliminen las trabas burocráticas que impiden su ejercicio a los haitianos y sus descendientes. ■

7 Álvarez, Carola, *La educación en la República Dominicana. Logros y desafíos pendientes*. Serie de Estudios Económicos y Sociales. Banco Interamericano de Desarrollo, (Washington: 2004).

8 ODH del PNUD en República Dominicana, op cit.

9 *Informe sobre las políticas nacionales de educación: República Dominicana*, (París: Ediciones OCDE, 2008).

10 *Encuesta Demográfica y de Salud 2007*, op cit.