

ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS EN MATERIA DE POLÍTICAS DOCENTES

Informe de Veeduría al Pacto Nacional por la Reforma Educativa
2014-2030

Comité de Veeduría Social del Pacto Educativo

Junio 17, 2019

Santo Domingo, República Dominicana.

Créditos

Coordinación general

EDUCA, Acción Empresarial por la Educación

Equipo de investigación

Katherine Javier, Coordinadora Técnica e Investigadora Principal

Pedro Espaillat, Investigador

Koral Nuñez, Investigadora

Nathalie De La Cruz, Especialista de Proyectos de EDUCA e Investigadora

Supervisión por parte del Comité de Veeduría Social al Pacto Educativo

Alianza ONG | Addys Then y Severin Carminati

Asociación de Jóvenes Empresarios (ANJE) | Karina Mancebo

Asociación de Industrias y Empresas de Haina y la Región Sur (AIEHAINA) | Dircia Paulino

Consejo Económico y Social (CES) | Iraima Capriles

EDUCA, Acción Empresarial por la Educación | Darwin Caraballo

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa República Dominicana (FLACSO-RD) | Iván Ogando y Magda Pepén

Por las federaciones sindicales de Trabajadoras y Trabajadores de las Zonas Francas (FENATRAZONAS, FUTRAZONA, FEDOTRAZONAS, UNATRAZONAS) | Mayra Jiménez

Fundación Sur Futuro | Bernarda Filpo

Colaboradores

Se agradecen la revisión y valiosos aportes de los economistas Adagel Grullón, José Alexander García y Camila Olivero, así como de Manuel Méndez Especialista de Proyectos de EDUCA.

Tabla de Contenidos

Tabla de Contenidos	2
Acrónimos	5
Resumen Ejecutivo	8
Introducción	14
Capítulo I: La veeduría social	15
1.1 Antecedentes y alcance	15
1.2 Objetivos	16
1.3 Metodología para la veeduría social	16
Capítulo II: Seguimiento a recomendaciones Informe de Veeduría 2016	19
2.1 Implementación de las recomendaciones para el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación	19
2.2 Implementación de las recomendaciones para el cumplimiento del Pacto Educativo sobre los compromisos de educación en primera infancia	23
Capítulo III: Mirada general al monitoreo del Pacto Educativo	31
3.1 Evaluación de la estrategia de monitoreo del Pacto Educativo	31
3.1.1 Estrategias de intervención y sus actividades	35
3.1.2 Temporalidad de las metas	36
Capítulo IV: Mirada Específica: Compromisos Políticas Docentes	36
4.1 Políticas docentes y dimensiones de análisis	36
4.2 Compromisos analizados	38
4.3 Formación inicial de los docentes	41
4.3.1 Programas de formación docente	41
4.3.2 Atrayendo a los mejores talentos a la carrera docente	45
4.3.3 Formadores de formadores de calidad	47
4.3.4 Práctica docente	49
4.3.5 Inducción docente	50
4.3.6 Habilitación docente	52
4.3.7 Formando para una gestión más eficiente	54
4.4 Selección de los docentes	56
4.4.1 Pruebas de ingreso para los programas de formación docente	57
4.4.2 Concursos de oposición	59

4.4.3 Garantizar la disponibilidad de docentes	65
4.5 Remuneración docente	66
4.5.1 Incentivos para que el docente permanezca en el aula	66
4.5.2 Dignificando las pensiones docentes	72
4.6 Formación continua	75
4.6.1 Formación en gestión curricular y TIC	75
4.6.7 Fomento de la investigación educativa	81
4.6.8 Espacios de reflexión y socialización de la experiencia pedagógica	84
4.6.9 Certificación docente	86
4.7 Evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo del docente	87
4.7.1 Evaluación del desempeño docente	88
4.7.1.1 Instalando una cultura de evaluación	88
4.7.1.2 Evaluación de Desempeño Docente 2017: diseño, implementación y resultados	89
4.7.1.3 Desarrollo profesional docente e incentivos salariales	94
4.7.2 Evaluación de programas formativos	97
4.7.3 Otros espacios para promover el mejoramiento continuo del sistema	99
4.7.3.1 Tribunal de la Carrera Docente	99
4.7.3.2 Comisiones de mediación y su cumplimiento	101
4.7.4 Cumplimiento del horario y calendario escolar	102
4.7.4.1 El calendario escolar y su relevancia	102
4.7.4.2 Cumplimiento del horario y calendario escolar	103
4.7.4.3 Supervisión y evaluación del calendario escolar	106
4.8 Retención y promoción	109
4.8.1 Mejorando las condiciones de vida de los docentes	109
4.8.2 Fomentando el diálogo entre MINERD y docentes	117
Conclusiones	120
Seguimiento a las recomendaciones del Informe de Veeduría 2016	120
Sobre la estrategia metodológica para la veeduría social al Pacto Educativo	123
Veeduría social a compromisos de políticas docentes	124
Formación inicial	126
Selección	130
Remuneración	132
Formación continua	133

Evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo del docente	136
Retención y promoción	141
Recomendaciones	142
Para el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación, y el establecimiento de las condiciones básicas para la veeduría social	142
Para el cumplimiento del Pacto Nacional para la Reforma Educativa	142
Referencias	148
Anexos	163
Anexo A – Matriz resumen nivel de avance compromisos	163
Anexo B – Actores consultados	163
Anexo C – Perfil participantes grupos focales	164

Acrónimos

ADP	Asociación Dominicana de Profesores
AEISS	Administración de Estancias Infantiles Salud Segura
AFC	Defensores de Niños de Nueva York
AIEHAINA	Asociación de Industrias y Empresas de Haina y la Región Sur
ANJE	Asociación de Jóvenes Empresarios
ARS	Administradoras de Riesgos de Salud
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
CAFI	Centro de Atención Integral a la Infancia y la Familia
CAIPI	Centro de Atención Integral a la Primera Infancia
CES	Consejo Económico y Social
CNED	Consejo Nacional de Educación
CONANI	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
CONDEI	Consejo Nacional de Estancias Infantiles
CONDETRE	Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de la Educación
CONESCYT	Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
CPDD	Certificación del Profesionalismo y Desempeño Docente
CTA	Comité Técnico de Apoyo
CVS	Comité de Veeduría Social
DIGEPEP	Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia
DR-TESOL	Asociación de Profesores de Inglés
EDCE	Escuela de Directores para la Calidad Educativa
EDD	Evaluación de desempeño docente
EDUCA	Acción Empresarial por la Educación
EFCCE	Estrategia de Formación Continua Centrada en la Escuela
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
FLACSO-RD	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa República Dominicana
FONDOCYT	Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico
FUTRAZONA	Federación Unitaria de Trabajadoras y Trabajadores de las Zonas Francas
IDEC	Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad
IDEICE	Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa
IES	Institutos de Educación Superior
INABIMA	Instituto Nacional de Bienestar Magisterial
INAFOCAM	Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio
INAIPI	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia

INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
INVI	Instituto Nacional de la Vivienda
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISFODOSU	Instituto de Formación Docente Salomé Ureña
ISPE	Sistema de Indicadores del Pacto Educativo
JCE	Junta Central Electoral
MAP	Ministerio de Administración Pública
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana
MESCyT	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología de la República Dominicana
MINERD	Ministerio de Educación de la República Dominicana
MINPRE	Ministerio de la Presidencia de la República Dominicana
MSP	Ministerio de Salud Pública de la República Dominicana
NEA	Asociación Nacional de Educación Estados Unidos
O&M	Universidad Dominicana Organización y Método
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo Naciones Unidas
ONE	Oficina Nacional de Estadística
ONPDE	Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo Educativo
PAA	Prueba de Aptitud Académica del College Board
PAC	Profesores de Alta Calificación
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE
PISANO	Parque Industrial Santiago Norte
PNIDP	Plan Nacional de Inducción de Docentes Principiantes
PNPSP	Plan Nacional Plurianual del Sector Público
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POMA	Prueba de Orientación y Medición Académica
PREAL	Informe del programa de educación del Diálogo Interamericano
PUCMM	Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
RDD	Recursos digitales didácticos
SAS	Sistema de Acompañamiento y Supervisión
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SEMMA	Seguro Médico para Maestros
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SIGEF	Sistema de Información de la Gestión Financiera

SIGERD	Sistema de Información para la Gestión Escolar
SIGOB	Sistema de Gestión para la Gobernabilidad
SINEPI	Sistema Nacional Estadístico de Primera Infancia
SNS	Servicio Nacional de Salud
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación México
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
UAPA	Universidad Abierta Para Adultos
UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo
UFHEC	Universidad Federico Henríquez y Carvajal
UNAD	Universidad Adventista Dominicana
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNEV	Universidad Nacional Evangélica
UNIBE	Universidad Iberoamericana
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNPHU	Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña
UTECO	Universidad Tecnológica del Cibao Oriental
VACD	Viceministerio de Acreditación y Certificación Docente
VC-DCD	Viceministerio de Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente
WEF	Foro Económico Mundial

Resumen Ejecutivo

Con el objetivo de velar por el adecuado cumplimiento de los compromisos suscritos en el Pacto Nacional por la Reforma Educativa 2014-2030, el Comité de Veeduría Social del mismo Pacto, realiza esta segunda entrega del Informe de Veeduría Social. Este informe se enfoca en analizar un conjunto de 27 compromisos en materia de políticas docentes, para conocer en qué medida estos están siendo cumplidos oportunamente. Con los hallazgos derivados de esta auditoría social, el CVS busca dotar a la población dominicana de un insumo para que participe de manera informada y activa en el proceso de mejora de la calidad educativa del país. En adición, siendo el rubro educativo el de mayor peso en el presupuesto nacional, este informe también constituye una herramienta importante para que la sociedad en su conjunto vele por el uso eficiente de los recursos públicos.

En 2016, con la publicación del Primer Informe de Veeduría Social al Pacto Educativo, se estableció una metodología para la realización del proceso de auditoría social. Esta conlleva un análisis exhaustivo en dos niveles: uno estratégico y otro operativo. En el nivel estratégico se evalúa la existencia y calidad de los planes y normativas vigentes que apuntan al cumplimiento de los compromisos del Pacto. Mientras que en el nivel operativo, se analiza la implementación de estos planes y estrategias. Nueva vez, se aplicaron las cuatro fases definidas en el pasado informe: 1) evaluación de la estrategia de monitoreo, 2) recopilación de información complementaria, 3) análisis de la información e 4) incidencia pública. Esta cuarta fase, consistió en la presentación de los hallazgos preliminares del Informe en la Asamblea del Pacto Educativo realizada en noviembre 2018, y se prevé sea continuada con la publicación y difusión del presente documento.

Este informe, realizado en conformidad con la citada metodología, se estructura en tres capítulos. En el primero, se presenta el nivel de implementación de las recomendaciones provistas en el primer informe de veeduría, en el que se analizaron 10 compromisos relativos a la primera infancia. En el segundo, se evalúa la estrategia utilizada por el Comité Técnico de Apoyo (CTA) para monitorear y dar seguimiento al Pacto Educativo durante el periodo 2017-2018. En el tercero, se evalúa nivel de cumplimiento en materia de planificación e implementación de los 27 compromisos seleccionados vinculados a políticas docentes. Finalmente, se presentan los principales hallazgos de este proceso de auditoría social, y se emiten recomendaciones que permitan contribuir al adecuado cumplimiento de estos compromisos en el marco temporal del Pacto.

Retomando el informe de veeduría de 2016, se observó que de las 22 recomendaciones derivadas de ese proceso, 3 fueron implementadas, 10 se encontraban en ejecución, 5 no habían sido puestas en marcha, y 4 fueron desestimadas por razones que se exponen en el segundo capítulo de este documento. Una de las recomendaciones implementadas fue la formalización de la estructura organizativa del INAPI ante el MAP, lo que resultó en la definición de su estructura interna y en el desarrollo de descripciones de puesto para todos los niveles.

La evaluación de la estrategia de monitoreo del Pacto, implementada por el CTA del Comité de Monitoreo y Evaluación, evidenció que fueron acogidas otras dos recomendaciones de las emitidas en 2016. Se implementó una plataforma digital para facilitar el monitoreo del cumplimiento del Pacto. Esta permite la consolidación de los planes de acción de las instituciones con responsabilidad directa en la ejecución de los compromisos. Además, se elaboró un Sistema de Indicadores del Pacto Educativo (ISPE), el cual

contiene un catálogo de 139 indicadores que permiten evaluar el nivel de logro del 57% de los compromisos del Pacto. También, se elaboraron fichas técnicas por indicador, para garantizar su adecuado análisis y verificación.

Esta evaluación, que consistió en el análisis de los informes semestrales de Monitoreo al Pacto Educativo y del ISPE, también permitió detectar algunas debilidades. En particular, se observa que el 87% de los indicadores del ISPE carecen de fichas técnicas, por lo que al no transparentarse su metodología de cálculo y origen de los datos, se dificulta la comprobación de su nivel de avance. Un reto adicional, es que solo para el 34% de los indicadores se define horizonte temporal, lo que no permite estimar de manera precisa su nivel de cumplimiento.

Para el análisis de los 27 compromisos seleccionados, estos fueron clasificados en seis dimensiones: 1) formación inicial; 2) selección; 3) remuneración; 4) formación continua; 5) evaluación, retroalimentación y mejora continua; y 6) retención y promoción. A partir de estas dimensiones, se agotó una fase de revisión y análisis de la información, que incluyó los informes de monitoreo del Pacto, las normativas vigentes, estadísticas de organismos oficiales, los planes y programas educativos, así como la consulta a actores claves, incluidos hacedores de políticas públicas, docentes del sector público, universidades y estudiantes de educación. Los resultados de este proceso se presentan a continuación.

En lo que respecta a la formación inicial o de grado de los docentes, se destaca la promulgación de la Normativa 09-15 del MESCYT, que establece criterios de calidad para la actualización de los planes de carrera docente y exige la acreditación de las instituciones de educación superior que los imparten. Esta Normativa también define como obligatoria la aplicación de pruebas rigurosas para atraer a los mejores talentos a la profesión docente, establece que el 10% de los créditos formativos sean destinados a prácticas y robustece los estándares requeridos para ser formador de formador. A nivel operativo y como evidencia del cumplimiento de esta normativa, se destaca la aprobación de 115 nuevos planes de estudio, el crecimiento de la matrícula docente a más de 90,000 estudiantes en 2018, los 3,309 estudiantes que formaban parte del Programa de Becas para la Formación de Docentes de Excelencia y los más de 2,300 directores formados a través de la Escuela de Directores para la Calidad Educativa.

En adición, se resaltan otras medidas de reciente implementación, como el Programa Profesores de Alta Calificación (PAC), para atraer a formadores de formadores nacionales y extranjeros de excelencia, ofreciéndoles salarios competitivos. También la creación del Programa Nacional de Inducción para docentes de nuevo ingreso en 2018, a través del cual se espera capacitar a 5,156 profesionales en sus labores. Además, la aprobación por parte del CONESCYT en 2018 de un programa de habilitación de docentes del nivel secundario.

Por otro lado, en la dimensión de selección, cuyos compromisos buscan garantizar el ingreso de docentes de calidad tanto a la licenciatura de educación, como a las aulas, se evidencian avances mixtos. A nivel estratégico, la Normativa 9-15 incluyó el requisito de aprobar una prueba estandarizada de carácter internacional para ingresar a los estudios de docencia. Esta exigencia se añadió a la estipulada en la Ley 139-01, sobre la aplicación de una Prueba de Orientación y Medición Académica (POMA). Estas medidas se han hecho operativas al ser aplicadas las pruebas POMA y PAA desde la puesta en vigencia del Pacto Educativo, participando más de 13,000 postulantes desde esa fecha.

En cuanto al ingreso a las aulas de docentes de calidad, una de las políticas más importantes ha sido la aplicación de concursos de oposición para docentes, y recientemente para directivos de alto nivel. Los

concursos de oposición se han venido realizando desde 2006, aunque cesaron de convocarse desde 2017. La contratación de docentes al margen de los concursos es un aspecto a observar, ingresando 1,708 docentes al sistema educativo público desde la firma del Pacto Educativo, cuando esta política nacional establece que todo nombramiento que no sea producto de contrato deberá ser revocado. Asimismo, todavía no se cuenta con un registro oportuno de maestros elegibles para ser sustitutos. Lo anterior supone un incumplimiento de los compromisos 5.2.1 y 7.0.11.

En materia de remuneración, los compromisos en esta dimensión, que abarcan tanto el salario de los docentes activos como el de los pensionados y jubilados, muestran resultados mixtos. El compromiso 5.3.1 que llama a crear incentivos para que el docente permanezca en el aula, ha sido cumplido observándose incrementos de más del 30% del salario docente desde 2013. Sin embargo, persiste una brecha importante entre los salarios de los distintos cargos docentes, donde un docente de aula percibe alrededor del 80% del salario de un director de centro, y poco más de la mitad del salario de un técnico distrital. Para mitigar esta situación, en 2016 se diseñó un Sistema de Carrera Docente, que otorgaría incentivos al docente a partir de su desempeño, años de experiencia, credenciales profesionales, ocupar cargos en zonas vulnerables y obtener la certificación docente. No obstante, estos dos últimos mecanismos de incentivo no han sido implementados.

Por otro lado, la normativa que crea el INABIMA establece la revisión periódica de las pensiones de los docentes, mínimo cada 3 años, y su reajuste con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor. Estas revisiones realizadas en los años 2013, 2014 y 2016, junto a aumentos generalizados de los salarios docentes, resultaron en que la pensión promedio en 2017 se situara en RD\$38,025 para el conjunto de jubilados. Sin embargo, existen oportunidades de mejora en términos de equidad, puesto que el 18.9% de los jubilados devenga pensiones menores a RD\$25,000.

La cuarta dimensión de las políticas docentes es la formación continua, la cual abarca cuatro compromisos. El primero de estos procura que los programas formativos refieran al currículo por competencias y promuevan el dominio de las TIC por parte de los docentes. Se detectó que existen programas que apoyan la formación continua de los docentes, aunque se evidencian oportunidades de mejora. Alrededor de un cuarto de los directores perciben deficiencias en lo relativo al dominio del currículo por competencias por parte de los docentes, además un 15% indica que el equipo de gestión de su centro educativo presenta debilidades formativas para acompañar a los docentes en la implementación del currículo. Sumado a esto, se resalta la baja disponibilidad de acceso a Internet en los centros educativos, y el reducido número de docentes alcanzados por las capacitaciones en TIC e informática provistas a través del INAFOCAM.

Adicionalmente, esta dimensión cuenta con otros compromisos que buscan promover la investigación científica educativa, la certificación del cuerpo docente, y la reflexión y socialización de las experiencias pedagógicas. A la fecha, no se cuenta con un fondo especializado para el fomento de la investigación educativa, ni con laboratorios de la carrera docente como establece el compromiso 5.2.4, aunque sí se han impulsado iniciativas en este sentido por parte del sector público y la ADP. Entre estas se destacan el Programa Docente Innovador e Investigador y el Programa Joven Investigador auspiciados por el IDEICE, el programa de investigación educativa del ISFODOSU, el FONDOCyT del MESCyT y el Primer Concurso sobre Investigación Educativa de la ADP.

En cuanto al programa de certificación docente, se ha avanzado con la creación de una guía de aplicación de este proceso, mas no en su implementación como se destacó anteriormente. Por último, sobre el tiempo para reflexión y socialización pedagógica de los docentes, la Evaluación Diagnóstica de 3er grado de primaria, muestra que más de un tercio de estos cuenta con poco tiempo para meditar en su práctica y participar en reuniones con el equipo de gestión para discutir estrategias.

En el análisis de la dimensión de evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo docente, quedó evidenciado el cumplimiento del compromiso 6.0.2 en lo relativo a la aplicación de la evaluación de desempeño, con la celebrada en 2017. Sin embargo, en ese mismo compromiso el Pacto Educativo establece que estas evaluaciones deben realizarse en conformidad con lo establecido en el Título IX del Estatuto Docente, es decir, apegándose a criterios de objetividad, confiabilidad, participación, transparencia, universalidad, y pertinencia. Este mandato queda corroborado en el compromiso 5.2.5. No obstante, estos criterios no fueron acogidos en su totalidad, puesto que el 60% de la ponderación de esta prueba se atribuyó a mecanismos subjetivos como la autoevaluación, la observación en aula, y la evaluación por parte de los directores. Además, los planes de mejora producto de esta evaluación, no han sido implementados luego de transcurrido un año de su conclusión, contraviniendo el criterio de confiabilidad. De igual forma, no se honró el compromiso al aplicar instrumentos evaluativos que no se correspondían con el rol que desempeñaban los docentes, según cita la ADP. Finalmente, la participación de actores diversos de la comunidad en el proceso evaluativo tampoco se cumplió.

Por otro lado, se confirmó que los nuevos programas formativos de docentes, desde su diseño, están incorporando herramientas para su evaluación, entre estos el Programa de Docentes de Excelencia, el Programa de Inducción y la Habilitación Docente. Cabe destacar, que algunos de estos programas tienen pautadas sus evaluaciones en fechas posteriores a este proceso de veeduría, por lo que no se ha podido considerar el análisis de su implementación en este informe. De igual forma, se destacan el rol del INAFOCAM y el MESCYT en la evaluación de los programas de licenciatura y postgrado financiados por el MINERD, entre estos la EFCCE, de la cual se sistematizan las lecciones aprendidas del proceso de manera anual. Otros mecanismos que favorecen la evaluación y el mejoramiento continuo del sistema, son la creación de comisiones de mediación y el Tribunal de la Carrera Docente, como establecen los compromisos 5.2.6 y 5.2.7 del Pacto Educativo. Sin embargo, estos espacios que promueven el entendimiento entre los actores del sistema, y velan por el cumplimiento de los deberes y derechos de los docentes, aún no se ponen en funcionamiento.

En lo que refiere al cumplimiento del horario escolar, se evidenció que, a pesar de los avances registrados entre 2012 y 2015, en el año escolar 2017-2018 se experimentó un retroceso. El 11.5% de los días lectivos no fueron impartidos, lo que se tradujo en pérdidas de RD\$ 9,543 millones, equivalente a un 6.2% del presupuesto del MINERD. La principal razón de la pérdida de clases fueron las reuniones sindicales de los docentes. La supervisión y evaluación del cumplimiento del calendario escolar por parte de los técnicos docentes es clave para evitar esas pérdidas. Se observó que más del 50% de las escuelas son visitadas por técnicos distritales al menos cuatro veces al año. Sin embargo, los centros son informados previo a la visita y sólo el director es evaluado respecto al cumplimiento del horario escolar.

Por último, se considera la dimensión de retención y promoción de los mejores profesionales en la carrera docente. La Ley de Educación plantea diversos 'satisfactores' para la profesión docente, los cuales engloban las necesidades básicas, institucionales, laborales y sociales que contribuyen a que esta carrera sea llamativa y de alto prestigio. El Pacto refrenda lo establecido en la referida normativa, demandando

la garantía de un conjunto de satisfactores para los docentes, tales como: una remuneración digna, el fortalecimiento de los instrumentos institucionales para el curso en la carrera docente, el acceso a vivienda, oportunidades vacacionales y la sostenibilidad de los servicios de salud. En este sentido, se destacan avances en lo que respecta al nivel remuneración y pensión docente. Aunque se reconoce que los aumentos realizados fueron producto de presiones por parte de la ADP, y que los últimos procesos de jubilación se hayan realizado de manera compulsiva, incumpliendo lo establecido en el debido reglamento. En adición, se destaca que en materia de disponibilidad de vivienda, vacaciones, y sostenibilidad del sistema de salud de los docentes, no se observan avances y tampoco se cuenta con un sistema de seguimiento que permita conocer de manera objetiva el nivel de satisfacción de los docentes en estas áreas.

Otro componente importante para garantizar el bienestar de los docentes es el diálogo fluido entre estos y el MINERD. Existen espacios creados para estos fines, como son las juntas de centro, juntas distritales y regionales donde los maestros tienen representación. Sin embargo la mayoría de los directores (70%) indica que se reúnen poco con las juntas descentralizadas de centro o que estas no existen. Esto demuestra que los espacios de diálogo no son permanentes como lo demanda el Pacto. Además, se evidencia que los procesos de diálogo han sido poco eficientes, debido a las constantes manifestaciones sindicales alrededor del país a detrimento del cumplimiento del calendario escolar y a las acciones legales que han tomado los sindicatos en contra del MINERD, exigiendo el acatamiento de la normativa educativa vigente.

Los hallazgos detectados en este proceso de veeduría, ponen de manifiesto la necesidad de redoblar los esfuerzos para garantizar el adecuado cumplimiento del Pacto Educativo. De los 27 compromisos analizados, solo 3 presentaron avance significativo, mientras que 8 exhibieron poco o ningún avance, observándose mayores debilidades en aquellos asociados a las dimensiones de retención y promoción docente y evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo. En vista de los resultados observados, se emiten las siguientes recomendaciones de carácter urgente:

- Proveer los recursos a tiempo, tanto humanos como económicos, requeridos para hacer sostenible este esfuerzo de veeduría a 2030, fecha de vigencia del Pacto Educativo, además para poder llevar a cabo el Plan anual de veeduría continua 2019-2021
- Realizar un diagnóstico para identificar la necesidad de docentes del sistema, por especialidad, ciclo académico y zona geográfica, en el mediano y largo plazo.
- Definir e implementar un sistema de incentivos monetarios para los docentes que desempeñan funciones en sectores y zonas vulnerables, o que carecen de perfiles en áreas específicas.
- Agotar un proceso de consulta entre el MINERD y la ADP a fin de poner en marcha, el proceso de Certificación Docente establecido en el Sistema de Carrera Docente de 2016.
- Desarrollar las evaluaciones de desempeño docente con las previsiones de tiempo suficiente para garantizar la completa implementación de las prácticas estipuladas en los Estándares Profesionales, reenfocando su uso como una herramienta de mejoramiento continuo.
- Realizar un estudio para estimar la eficacia del sistema actual de salarios y de incentivos docentes.
- Conformar y poner en funcionamiento el Tribunal de la Carrera Docente y las comisiones de mediación, de forma que se formalicen los procesos de Resolución de conflictos e incumplimientos de los deberes y derechos en todas las partes.

- Convocar todas las actividades de los docentes, no relacionadas con la docencia, en horarios que no interrumpen la jornada escolar y sistematizar el proceso de recuperación del tiempo de docencia perdido.
- Realizar una encuesta representativa de docentes para conocer el nivel de satisfacción en cuanto a sus condiciones laborales y sus condiciones de vida.
- Realizar un estudio de costo-beneficio de los planes de salud facilitados a los docentes.

Introducción

En abril de 2014, se firma el Pacto Nacional por la Reforma Educativa 2014-2030, un acuerdo suscrito entre los principales actores de la sociedad civil, el sector privado, el sector laboral, y el sector público, que traza las pautas para lograr la educación que los dominicanos aspiran. Para esto se establecen 9 apartados de política educativa que, a su vez contienen 110 compromisos, los cuales versan sobre el acceso a la educación, la calidad y pertinencia de los aprendizajes, la dignificación de la carrera docente, la instalación de una cultura de evaluación, la modernización de la gestión del sistema educativo y el financiamiento del sector.

Con el objetivo de garantizar el apego a estos compromisos, el Pacto contempla una estrategia de seguimiento a través del establecimiento de tres mecanismos: uno de monitoreo y evaluación, uno de uno de veeduría social y uno de coordinación conjunta. Cada uno de estos mecanismos es puesto en operación a través de un comité. El **Comité de Monitoreo y Evaluación**, compuesto por el sector público y organizaciones con responsabilidad directa en la ejecución de los compromisos, vela por la ejecución de las acciones derivadas del Pacto. El **Comité de Veeduría Social**, conformado por las organizaciones firmantes que no tienen responsabilidad directa de la ejecución de las acciones derivadas del Pacto, se encarga de verificar el cumplimiento de los compromisos. Mientras que el **Comité de Coordinación Conjunta**, es el articulador de los demás comités, y responsable de informar acerca de los avances en el cumplimiento de los compromisos en la Asamblea Plenaria del Pacto Educativo que se celebra cada año (Decreto 84-15).

Uno de los insumos utilizados para esta rendición de cuentas anual, es el informe de veeduría que publica el Comité de Veeduría Social. En 2016, luego de su incorporación, este comité presentó la primera edición del informe que se enfocó en la auditoría social al cumplimiento de los compromisos en materia de primera infancia. En esta ocasión, la versión 2018 se concentra en verificar el cumplimiento de los compromisos asociados a políticas docentes. En este sentido, se seleccionaron un conjunto de 27 compromisos para ser analizados a profundidad.

En adición, se evalúa el sistema de monitoreo y evaluación del Pacto Educativo, que permite a las instituciones con responsabilidad directa en su ejecución reportar los avances alcanzados. Este sistema se establece en la Asamblea Plenaria de junio 2015, con la aprobación de formatos estandarizados de informe y matrices de seguimiento para que las instituciones ejecutoras reporten el estado de sus actividades. En abril de 2017, se diseña un Sistema de Indicadores del Pacto Educativo (ISPE), para monitorear de manera más precisa las acciones que se realizan de cara al cumplimiento de esta política pública. La evaluación de la estrategia de monitoreo consiste en analizar el ISPE, resaltando potenciales espacios de mejora.

Este documento se organiza en cuatro capítulos. El primero, presenta el concepto de veeduría social, los objetivos que se persiguen con el informe y el enfoque metodológico utilizado para llevar a cabo este proceso. El segundo, analiza en qué medida las recomendaciones propuestas en el informe de veeduría correspondiente al año 2016 han sido consideradas. El tercero, evalúa el Sistema de Indicadores de Seguimiento a los Compromisos del Pacto Educativo. El cuarto, continúa con la evaluación exhaustiva de los 27 compromisos seleccionados asociados al tema de políticas docentes. Finalmente, se exponen las principales conclusiones de este proceso de auditoría social, y una serie de recomendaciones orientadas a favorecer el logro oportuno de los compromisos pactados.

Capítulo I: La veeduría social

1.1 Antecedentes y alcance

La veeduría social es el mecanismo a través del cual la ciudadanía organizada incide en los asuntos públicos, con el objetivo de contribuir a que las entidades vinculadas a la implementación de planes y manejo de recursos públicos rindan cuentas a la sociedad sobre su gestión (ASONOG et al, 2013). La Constitución de la República Dominicana no alude de manera específica al concepto de veeduría social, sin embargo, el marco legal vigente respalda el uso de este mecanismo de participación ciudadana. El artículo 22 de la Constitución le concede el derecho a los ciudadanos de “Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto” y “Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.” De igual forma, el artículo 15 de la Ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo, estipula que deberá promoverse la participación social en la formulación, ejecución, auditoría y evaluación de las políticas públicas, mediante la creación de espacios y mecanismos institucionales que faciliten la corresponsabilidad ciudadana, la equidad de género, el acceso a la información y la transparencia.

En lo que respecta al Pacto Educativo, la veeduría social se sustenta en el compromiso 9.0.4, en el que se acuerda: “Establecer el mecanismo de veeduría social como el instrumento mediante el cual las instituciones y organizaciones firmantes que no tienen responsabilidad directa en la ejecución de las acciones derivadas del Pacto, verifican el cumplimiento de los compromisos asumidos por todos los actores y el logro de los objetivos propuestos.” Para la puesta en ejecución de este compromiso, el artículo 4 del Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Trabajo establecidos por el Pacto Educativo mandata la creación del Comité de Veeduría Social, ente conformado por organizaciones que no tienen responsabilidad directa con la ejecución de los compromisos pactados. Adicionalmente, en su artículo 10 establece la presentación de un reporte anual sobre los resultados de la veeduría ante la Asamblea Plenaria del Pacto Educativo.

Este año, el enfoque del informe de veeduría son las políticas docentes. Este tema, propuesto por la coordinación del CVS, se encuentra en el centro de la agenda educativa nacional. Uno de las mayores debilidades del sistema educativo dominicano es la calidad de los aprendizajes, reflejado en el pobre desempeño de los estudiantes en las pruebas estandarizadas internacionales. Se ha demostrado que la calidad de los docentes determina en buena medida la calidad de los aprendizajes, por lo que resulta de vital importancia implementar políticas orientadas a elevar el nivel de dominio de los contenidos y profesionalismo de los docentes, así como dignificar la profesión en pos de atraer los mejores talentos a la carrera (Darling-Hammond, 2000; Rowe, 2003).

En este sentido, se ha dispuesto profundizar en un conjunto de 27 compromisos asociados a políticas docentes. Estos compromisos fueron seleccionados a partir de una revisión exhaustiva del Pacto Educativo, se consideran todos los compromisos del acápite 5, sobre la dignificación y desarrollo de la carrera docente, y otros de los acápites 4, 6 y 7 por entenderse relevantes en el marco de este informe. El listado de los compromisos seleccionados se detalla en el Capítulo IV. En el entendido de que el adecuado funcionamiento de la estrategia de monitoreo facilita el adecuado cumplimiento de los demás compromisos del Pacto Educativo, también se evalúa el Sistema de Indicadores de Seguimiento al Pacto Educativo (ISPE).

1.2 Objetivos

Objetivo general

Cumplir con lo establecido artículo 10, párrafo I, literal d) del Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Trabajo establecidos por el Pacto Nacional para la Reforma Educativa, referente a la publicación anual de un reporte de veeduría que dé cuenta de los resultados de este proceso ante la Asamblea Plenaria.

Objetivos específicos

- Evaluar en qué medida las recomendaciones derivadas del Informe de Veeduría 2016, han sido consideradas por las instancias responsables de ejecutarlas.
- Evaluar el Sistema de Indicadores del Pacto Nacional para la Reforma Educativa creado por el MEPYD en 2017.
- Analizar, a profundidad, el estado de cumplimiento de 27 compromisos en materia de políticas docentes, utilizando la metodología propuesta por el primer Informe de Veeduría para los fines.
- Proponer recomendaciones tendentes a lograr un mayor y mejor cumplimiento de los compromisos pactados, en particular, de aquellos vinculados con políticas docentes.

1.3 Metodología para la veeduría social

En el marco del Informe de Veeduría 2016, se definió una metodología para el proceso de auditoría social al Pacto Educativo que consta de cuatro fases: 1) evaluación de la estrategia de monitoreo, 2) recopilación de información complementaria, 3) análisis de la información, y 4) incidencia pública y diálogo. La aplicación de esta metodología, resultó en la construcción de una Matriz Guía. Esta Matriz identifica los distintos compromisos (apartado, número y descripción), presenta y analiza los indicadores utilizados por el Comité de Monitoreo y Evaluación para dar seguimiento al cumplimiento del Pacto, y propone una serie de indicadores e informaciones que deben considerarse para realizar la veeduría, es decir, para corroborar a través de mecanismos independientes las evidencias presentadas por el citado Comité.

Las distintas fases de esta metodología se aplican para la veeduría de los 27 compromisos de políticas docentes seleccionados para este informe. En primer lugar, se evalúa la estrategia de monitoreo, que consiste en la revisión del estado de avance de los compromisos. Esto implica el análisis de los distintos compromisos reportados en el Informe de Monitoreo al Pacto Educativo y las Matrices de Seguimiento a los Compromisos del Pacto Educativo, que elabora el Comité Técnico de Apoyo (CTA) a la Implementación del Pacto, brazo operativo del Comité de Coordinación Conjunta. Luego, se recopila la información complementaria necesaria para llevar a cabo la veeduría, para finalmente, analizar las informaciones obtenidas en función de cada uno de los compromisos. Este análisis se realiza desde dos enfoques: a nivel estratégico y a nivel operacional. El análisis a nivel estratégico evalúa si las políticas estipuladas en el Pacto Educativo están siendo debidamente reflejadas en los planes, programas y proyectos. Por su parte, el

análisis a nivel operativo busca determinar si las actividades planificadas responden de manera adecuada a los objetivos trazados. En lo que respecta a la fase de incidencia pública y diálogo, está inició con la celebración de la Asamblea Plenaria del Pacto Educativo, celebrada en noviembre 2018, donde los resultados preliminares de este informe fueron presentados. Luego de esto, el informe es colocado en los medios digitales para hacerlo accesible a la ciudadanía y que estos se constituyan en veedores de los compromisos resaltados.

Para realizar la veeduría, se evaluaron los diversos programas, planes, políticas, documentos y estadísticas oficiales publicadas por el MINERD y el MESCYT, así como organismos adscritos y otras instituciones públicas vinculadas al diseño y la gestión de políticas docentes. Adicionalmente, también se realizaron entrevistas a expertos en el área, incluyendo un total de 15 entidades, del sector público, del sector privado y del sindical, representados a través de más de 24 actores. El listado de las instituciones consultadas se encuentra en el capítulo de Anexos.

Con el objetivo de explorar algunos aspectos de la implementación de las políticas docentes que no son reflejados en los indicadores, se realizaron cuatro grupo focales, dos con docentes en servicio y dos con estudiantes de grado en educación. La selección de los territorios donde se realizaron los grupos focales fue motivada con el propósito de lograr los mayores niveles de representatividad, dadas las limitaciones de tiempo y recursos. Los grupos con docentes en servicio se realizaron en Santo Domingo y Monte Plata, áreas contrastantes tanto por el número de estudiantes que atienden, como por el grado de ruralidad y cercanía con la sede central que exhiben. Mientras que los grupos con estudiantes de licenciatura en educación se llevaron a cabo en Santo Domingo y Santiago, en el entendido de que estos son los centros de mayor concentración de centros universitarios. En el capítulo de Anexos podrá encontrar algunas informaciones que describen a las personas consultadas en los grupos focales.

Tabla 1.1 Resumen de entrevistas y grupos focales realizados

Método	Tipo de participante	Cantidad realizada
Entrevistas	Entidades públicas	9
	Entidades no públicas	6
Grupos Focales	Docentes en servicio	2
	Estudiantes de Licenciatura en Educación	2

Fuente: Elaboración propia de los autores

Es importante mencionar que las informaciones recogidas en los grupos focales no necesariamente reflejan la opinión de todos los docentes y estudiantes de educación o de pedagogía. No obstante, permiten enriquecer el análisis y dar a luz a aspectos de las políticas docentes que de lo contrario no pudieran ser evaluados.

Una vez analizadas todas las informaciones para cada uno de los 27 compromisos seleccionados, estos fueron clasificados según el nivel de avance detectado de acuerdo a las siguientes categorías:

- **Avance significativo.** El compromiso registra un avance importante a nivel estratégico y operativo. Es decir que se han establecido planes para el logro de los compromisos, y las

actividades implementadas producto de estos planes son pertinentes al logro oportuno de los mismos.

- **Avance moderado.** Se registran avances a nivel de estratégico y operativo, aunque los planes y las acciones realizadas no son lo suficientemente eficaces como para afirmar que el compromiso se cumplirá dentro del plazo estipulado.
- **Poco avance.** La planificación registrada no está estructurada. Se evidencian pocas o ningunas acciones orientadas al logro del compromiso, y las realizadas apenas constituyen los primeros pasos de cara a su cumplimiento.
- **Ningún avance.** No se registran avances en lo que respecta a la planificación necesaria para el logro del compromiso, ni acciones orientadas en este sentido.
- **Sin evidencia suficiente.** Durante el proceso de veeduría, no se logró obtener evidencia suficiente para calificar el compromiso de acuerdo a los niveles de avance planteados.

Capítulo II: Seguimiento a recomendaciones Informe de Veeduría 2016

En el año 2016, se realizó el primer Informe de Veeduría al Pacto Educativo. Este tuvo como principal objetivo establecer los lineamientos para realizar el proceso de veeduría anual. En este sentido, se definió una metodología para el análisis del cumplimiento de los compromisos del Pacto, y se aplicó a un conjunto de 10 compromisos seleccionados vinculados a la educación en primera infancia, que comprende las edades de 0 a 5 años, y es provista a través de dos formatos: educación preescolar y atención integral. Del análisis realizado en el marco de este informe, se desprendieron una serie de recomendaciones con miras a fortalecer el proceso de monitoreo y evaluación y lograr un mayor cumplimiento de los compromisos evaluados. Esta sección hace un recuento de estas recomendaciones y evalúa en qué medida estas han sido acogidas por los actores responsables de implementarlas.

Es importante destacar, que debido a restricciones presupuestarias, el Comité de Veeduría no difundió de manera amplia las recomendaciones. Estas fueron presentadas en el marco de la Asamblea General del Pacto Educativo celebrada en 2016, y el informe colgado en la página web de EDUCA, entidad coordinadora del CVS. Sin embargo, no se realizó una labor de socialización y verificación continua al cumplimiento de estas recomendaciones. Por tanto, el nivel de avance de las acciones implementadas, debe ser considerado a la luz de lo expuesto.

2.1 Implementación de las recomendaciones para el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación

Para contribuir a fortalecer el proceso de monitoreo y evaluación, y crear la cultura y las condiciones necesarias para llevar a cabo auditorías sociales periódicas, se propusieron siete recomendaciones. Debajo se presentan los avances, hasta el momento conocidos, respecto a cada una.

1. Elaborar una guía para la elaboración y estandarización de los planes de acción del Pacto Educativo

De acuerdo al artículo 17 del Reglamento de los Comités de Funcionamiento del Pacto Educativo, en lo adelante Reglamento del Pacto Educativo, cada institución con responsabilidad directa en la ejecución de los compromisos tiene la responsabilidad de elaborar un plan de acción para la implementación de los mismos, para el corto, mediano y largo plazo. Este plan debe incluir una matriz de seguimiento con lo siguiente: resultados esperados, indicadores de medición, actividades a desarrollar y medio de verificación de las actividades. El CTA definió un modelo de matriz para los fines, sin embargo, la compleción de estas no era homogénea, por lo que no facilitaba el adecuado monitoreo de los compromisos.¹

En ese sentido, en el informe de veeduría pasado se propuso la creación de una guía para la elaboración y estandarización de los planes de acción del Pacto Educativo, los cuales debían: a) Definir responsables directos para la implementación de las actividades detalladas en los planes, b) Establecer al menos un

¹ “En efecto, el 20% de los compromisos no fue reportado, dificultando la unificación de las informaciones y la medición del avance de los mismos” (CVS, 2016).

indicador para el seguimiento de cada compromiso, b) Identificar fuentes de verificación de los indicadores, y c) Fijar metas cuantificables y alcanzables para el corto, mediano y largo plazo hasta 2030, fecha de vigencia del Pacto Educativo. Al indagar al respecto, el CTA indicó que los planes de acción no han sido concluidos. Sin embargo, afirma que la implementación de una plataforma web para dar seguimiento al Pacto Educativo, ha facilitado que las instituciones identifiquen las líneas de acción sobre las cuales son responsables, lo que puede servir de herramienta de planificación (MEPYD, 2018a).

2. Implementar una plataforma digital para que las instituciones comuniquen sus planes de acción e informes de avance.

El proceso de monitoreo y evaluación del Pacto, conllevaba que cada institución con responsabilidad directa en la ejecución de los compromisos reporte los avances logrados al CTA. Esto implica el envío del registro de todas las actividades realizadas y de las matrices de seguimiento al CTA, ente que se encarga de su compilación y estandarización para presentar en formato de informe. La presentación de las informaciones por las distintas instituciones no es homogénea, por lo que el CTA tiene que realizar una labor artesanal para la unificación de todo lo enviado. En virtud de esto, se recomendó el desarrollo de una plataforma digital para hacer más eficiente este proceso, y contribuir a la elaboración oportuna de los Informes de Monitoreo y Evaluación del Pacto.

Para la construcción del Informe de Monitoreo 2017, se introdujo la utilización de RUTA-PACTO EDUCATIVO, una plataforma electrónica que permite el seguimiento de las actividades realizadas según compromiso, línea de trabajo y temporalidad (corto, mediano y largo plazo), y las enlaza a las metas e indicadores definidas para el cumplimiento del Pacto. Para la alimentación de este sistema, se designaron puntos de enlace en cada institución compromisaria, y se proveyeron capacitaciones para el uso e ingreso de las informaciones. De esta manera, la plataforma reemplaza las matrices de seguimiento en formato de hoja de cálculo que se utilizaban para el reporte, proveyendo las informaciones de manera rápida y automatizada (MEPYD, 2017).

3. Designar técnicos del CES, de carácter fijo, para colaborar con el CTA en el monitoreo y evaluación del Pacto

En el informe de veeduría pasado se destacó que se presentaron retrasos en la elaboración de los Informes de Monitoreo del Pacto Educativo debido, entre otras razones, a la carencia de personal técnico del Consejo Económico y Social (CES), quienes junto al equipo del MEPYD, están llamados a conformar el CTA. En este sentido, se instó a designar técnicos del CES, dos personas según establece el Reglamento del Pacto, para asistir en el proceso de monitoreo.

De acuerdo a la coordinación del CVS, las limitaciones presupuestarias y el desarrollo de actividades asociadas con el Pacto Eléctrico, las cuales han copado la capacidad operativa del CES, ha impedido que sean designados los recursos humanos necesarios para la labor de monitoreo (EDUCA, 2018b). Por su parte, el MEPYD (2018a) señala que a pesar de que la plataforma electrónica ha facilitado el reporte de las actividades y agilizado el trabajo del CTA, todavía se requieren de recursos humanos para llevar a cabo de manera efectiva las labores de monitoreo y evaluación.

4. Crear mecanismos digitales para la veeduría social al Pacto Educativo que habiliten la participación activa de la ciudadanía

Uno de los ejes que contempla el proceso de veeduría, es la posibilidad que tienen los ciudadanos de someter denuncias ante la detección de incumplimiento del Pacto Educativo. Para esto, se ha establecido el CES como canal de denuncia formal. Sin embargo, las oficinas del CES se encuentran ubicadas en la ciudad capital, lo que dificulta el sometimiento oportuno de denuncias por parte de ciudadanos que residan fuera del Distrito Nacional. En tal sentido, una de las recomendaciones del informe de veeduría pasado fue que se creasen mecanismos digitales y que se pusieran a disposición de la ciudadanía, para que estos pudieran contribuir con la veeduría a nivel local. En adición, se proponía que los mecanismos habilitados facilitaran la clasificación y seguimiento a las denuncias, así como la comunicación de los resultados de la veeduría a la ciudadanía.

Al indagar con la coordinación del CVS, esta manifestó que con el objetivo de robustecer el proceso de veeduría social, se desarrolló un plan a tres años que fue presentado al MINERD, en persona del Ministro, en julio de 2018. Este Plan Anual de Veeduría 2019-2021 se estructura en torno a tres componentes, a saber: 1) Fortalecimiento institucional del Comité, 2) Estrategia de comunicación de doble vía, y 3) Publicación anual del informe de veeduría. Los dos primeros componentes incluyen mecanismos digitales que buscan involucrar a la ciudadanía en el proceso de veeduría. El primero contempla el establecimiento de un Sistema de Información Interactivo que presente de manera amigable los avances logrados en materia de veeduría en una página web. El segundo, plantea la habilitación de distintos canales de comunicación que permitan a los ciudadanos reportar cualquier denuncia, entre estos, una página web, redes sociales, un casillero de correo postal y una línea telefónica.

Este Plan fue presentado al MINERD, entidad que se espera sea uno de los principales financiadores de su implementación. Aunque, todavía no se han materializado avances tendentes a poner en funcionamiento los mecanismos digitales sugeridos para facilitar la participación ciudadana.

5. Establecer las condiciones para que las denuncias sobre el incumplimiento de los compromisos sean procesadas oportunamente

Según Berthin (2011) una estrategia de comunicación adecuada contribuye a generar mayor apoyo por parte de la comunidad en la supervisión y gestión de los servicios públicos, lo que favorece al cumplimiento de los compromisos pactados. Uno de los ejes fundamentales de un plan de comunicación en el marco de auditorías sociales, es la posibilidad que tienen los ciudadanos de reportar las acciones que no tributen al bienestar social. Es por esto que fue propuesto que se crearan las condiciones para que las denuncias de incumplimiento del Pacto pudieran ser tramitadas y procesadas de manera oportuna. En particular, se sugirió asignar el personal calificado requerido para la labor, definir los procedimientos administrativos a establecer, y determinar los criterios a ser utilizados para la calificación de las denuncias. EDUCA (2018b) argumenta que ciertos aspectos del proceso de veeduría se han quedado a nivel de planificación ya que los recursos financieros necesarios no han sido asegurados para su ejecución. Como se expuso en la recomendación anterior, se avanzó en el diseño un plan que contempla una estrategia de

comunicación, sin embargo, hasta tanto este no sea aprobado y los recursos dispuestos, no se prevé moverse hacia la estructuración de procedimientos y la especificación de aspectos organizacionales.

6. Consensuar un marco único de indicadores para el monitoreo y la veeduría social a los compromisos del Pacto Educativo

Uno de los hallazgos del Informe de Veeduría 2016, fue que las matrices de seguimiento carecían de los elementos necesarios para realizar el monitoreo y evaluación de manera adecuada.² Por tal razón, se recomendó que fuese consensuado un marco de indicadores de procesos, productos, resultados e impacto a ser utilizado tanto para el monitoreo y la evaluación de los compromisos suscritos, como para su veeduría social. Para el Informe de Veeduría 2016, se diseñó una Matriz Guía que contaba con una serie de indicadores para asistir en el proceso de auditoría social. Esta Matriz incluía los indicadores que utilizaba el Comité de Monitoreo para dar seguimiento al Pacto, así como otros complementarios para validar las informaciones reportadas por el CTA en el Informe de Monitoreo al Pacto Educativo. Se recomendó que la Matriz fuese perfeccionada, e indicadores adicionales incluidos, con miras a proveer mecanismos alternativos para la validación del cumplimiento de los compromisos.

En consecuencia, en la Asamblea Plenaria del Pacto Educativo de abril de 2017, se propuso la construcción de un sistema de indicadores para evaluar de manera objetiva el nivel de logro alcanzando en torno a los compromisos asumidos. Lo que resultó, durante el primer semestre de 2018, en la publicación del informe que crea el Sistema de Indicadores del Pacto Nacional para La Reforma Educativa (ISPE). En este se presenta un catálogo de indicadores, y su proceso de construcción, para dar seguimiento a los objetivos generales y específicos del Pacto Educativo, así como a sus compromisos y líneas de trabajo. La creación del ISPE invalida el uso de la Matriz Guía generada por el CVS en 2016, puesto que cerca del 60% de los indicadores que se utilizaban ese año para dar seguimiento al Pacto fueron eliminados o sustituidos. En este sentido, no se puede concluir que existe un conjunto de indicadores consensuados entre ambos Comités.

Cabe destacar que el artículo 13 del Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Trabajo del Pacto Educativo, refiere a que las labores de veeduría se realicen con base en los insumos provistos por el CTA, por ende, no presume la definición de indicadores adicionales para los fines. Sin embargo, evaluado el conjunto de indicadores para el monitoreo del Pacto que se utilizaba en 2016, así como en el ISPE creado en 2017, se entiende necesaria la utilización de indicadores no contemplados en este nuevo sistema, para llevar a cabo una veeduría efectiva.

7. Asegurar el financiamiento para la realización de la veeduría anual e integral del Pacto Educativo

Para agotar el proceso de veeduría social se requieren de recursos humanos y financieros que permitan llevar a cabo la recolección de información y auditoría en los territorios, realizar los análisis pertinentes y mantener informada a la población de modo que esta sea capaz de demandar el cumplimiento efectivo de los compromisos del Pacto. En este sentido, contar con recursos financieros suficientes se definió como una de las condiciones básicas para realizar la veeduría y, por ende, se recomendó el asegurar el

² De hecho, el 10% de los compromisos reportados no contenía indicadores, el 38% estaba vinculado a una meta, el 37% no asignaba responsable para su cumplimiento y el 5% no contaba con medio de verificación para evidenciar los logros en torno a cada compromiso (CVS, 2016).

financiamiento para estos fines, ya sea a través de los organismos de cooperación internacional o mediante asignación presupuestaria por parte del MINERD, o cualquier otra entidad gubernamental vinculada al tema educativo. Cabe destacar que una de las advertencias que se hiciera al respecto, es que el rol financiador del gobierno pudiera derivar en conflictos de interés, por lo que se llamaba a considerar la posibilidad de obtener recursos por esta vía sólo si los resultados de la veeduría no se veían comprometidos. En ese sentido, se hacía un llamado a sensibilizar tanto al sector público, como al privado, acerca de la importancia de la veeduría y su financiamiento.

A la fecha, este financiamiento continuo y suficiente no ha sido asegurado, aunque sí se ha estructurado un plan solicitando apoyo al MINERD el cual fue acogido de manera positiva de cara a 2019. En efecto, el informe de veeduría correspondiente al año 2017 no fue realizado por esta razón. El CVS ventiló la posibilidad de que este informe fuese financiado por las organizaciones que lo conforman, sin embargo, esta no prosperó en el entendido de que es corresponsabilidad del sector público educativo el financiar el proceso de veeduría (EDUCA, 2018b). En 2018 se obtuvo una asignación de fondos modesta, que permitió la realización del presente informe. No obstante, la misma limitación de recursos llevó a que la veeduría se redujera a la realización del informe, y obviara aspectos importantes de la misma como son la sistematización de las denuncias y la comunicación y retroalimentación por parte de la ciudadanía. Para 2019, el MINERD se ha comprometido a aportar parte de los recursos financieros presupuestarios planificados para la veeduría de ese año.

La coordinación del CVS sostiene que es importante concientizar a las diversas instituciones suscriptoras del Pacto, tanto a las públicas, como a las privadas, que es deber de todos financiar el proceso de veeduría, para de esta manera garantizar su sostenibilidad. De hecho, citó que no es solo el MINERD el responsable de que este informe se lleve a cabo, sino también el MESCYT y el INFOTEP como proveedores del servicio educativo en los subsistemas superior y técnico-profesional, y de los gremios laborales puesto que los docentes son responsables de la ejecución de un número importante de compromisos (EDUCA, 2018b). De igual forma, la coordinación del CVS señaló que el sector privado, tanto las organizaciones de la sociedad civil como el empresariado, tiene su cuota en velar para que esta auditoría social se desarrolle de manera óptima (EDUCA, 2018b).

2.2 Implementación de las recomendaciones para el cumplimiento del Pacto Educativo sobre los compromisos de educación en primera infancia

- 1. Estipular, en el Anteproyecto de Ley que ordena el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia y crea el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIFI), un ordenamiento del subsistema que plantee un régimen único de rectoría y operación de los servicios de atención a la primera infancia.**

En 2013, con la firma del Decreto 102-13 se crea el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia, y se ordena la creación del anteproyecto de ley que lo regule. Para agosto 2016, el borrador de este anteproyecto se encontraba en fase de discusión, y se preveía su introducción al Congreso durante la segunda legislatura del año 2016. Según la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP), la conclusión del anteproyecto se había retrasado debido a las dificultades que se presentaron para alcanzar consenso respecto a quien será la entidad reguladora del

servicio, si el CONANI o el CONDEI. En este sentido, se recomendó adoptar un régimen de rectoría único, en el entendido de que la coordinación y estandarización de los servicios por parte de dos entidades, en adición a representar una carga financiera para el Estado, supondría un solapamiento de esfuerzos y dificultaría asegurar un nivel de calidad estandarizada.

A septiembre 2018, este anteproyecto de ley continuaba en fase de discusión, y no se disponía de fecha para introducirlo al Congreso. La pieza legislativa había sido consensuada entre los distintos actores del sistema, y contemplaba al CONANI como entidad rectora y al INAPI como operador. En consecuencia, se proponía el traspaso de las estancias de la SDSS al INAPI. Para esto, se definió en el anteproyecto un proceso de transición de un año, que incluye el traspaso de las funciones técnicas y administrativas. Sin embargo, con la designación de una nueva administración en el CONANI el anteproyecto pasa nuevamente a agotar una fase de discusión (INAPI, 2018a).

2. Revisar el modelo de atención integral a la primera infancia, de modo que se identifiquen áreas para la optimización de costos, sin afectar la calidad del servicio.

Con el objetivo de contribuir a la sostenibilidad presupuestaria del MINERD, se recomendó evaluar todos los servicios brindados a través de los centros de atención integral (salud, educación, registro de nacimiento), a fin de identificar sinergias entre las entidades involucradas y racionalizar costos. A 2018, se han optimizado los costos de las operaciones del INAPI, mas no por modificaciones al modelo de atención integral, sino debido a la implementación de procesos de planificación presupuestaria y toma de decisiones más eficientes. De acuerdo a declaraciones del INAPI (2018a), ya se cuenta con un histórico de data que permite realizar los presupuestos a partir de un punto de referencia más preciso. Por ejemplo, las compras de ciertos insumos se realizaban con base en la proyección de niños a ser atendidos, hoy se realizan partiendo de la cantidad real de niños atendidos por el sistema y en función de cómo estos están distribuidos. Adicionalmente, se han dado cambios no previstos en la estructura de los servicios, que han favorecido la eficiencia de los costos. En particular, ante la ausencia de espacio físico para la instalación de centros, se ha repensado el esquema de provisión de servicios de los CAFI, aperturando centros que no cuentan con espacio físicos (modelo ambulatorio) sino que operan desde centros comunitarios, lo que también impactó en la cantidad de recursos humanos a contratar, reduciendo aún más los costos (INAPI, 2018; DIGEPEP, 2018b).

3. Revisar las disposiciones legales relativas al financiamiento de la atención integral a la primera infancia para ejecutar los programas de apoyo a la niñez, entre estas, la Ley 136-03.

Esta recomendación llamaba a revisar lo dispuesto en la Ley 136-03 que establece la asignación de un mínimo del 2% del presupuesto nacional al CONANI, para ejecutar los programas de apoyo a servicios básicos, asistenciales, de protección especial y de garantía de derechos a la niñez y adolescencia. El CONANI fue contactado para realizar las indagaciones de lugar, sin embargo, no se obtuvo información de manera oportuna.

Puesto que la operación del Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia recae hoy sobre el INAIPI, la implementación de la recomendación se evalúa entonces en función de esto. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 200 de la Ley General de Educación 66-97, la asignación presupuestaria del INAIPI se realiza vía el MINERD. Una de las preocupaciones que expuso el INAIPI cuando fue consultado durante el proceso de veeduría 2016, fue la sostenibilidad financiera de los servicios. En 2018, persisten las mismas preocupaciones. Con el ritmo de crecimiento que presenta la expansión de la cobertura, que ha resultado en la adición de 33,204 beneficiarios durante el periodo enero-mayo 2018 (equivalente a un crecimiento de la cobertura de un 26% frente a 2017), se requerirán unos RD\$668.39 millones por encima de lo presupuestado para el año 2018. De acuerdo al departamento de Planificación del INAIPI, de cara a 2019 también se plantean dificultades, ya que el techo presupuestario asignado para ese año es insuficiente y limita la posibilidad de abrir nuevos servicios (INAIPI, 2018a).

El departamento de Planificación del MINERD se mantiene en constante revisión de las previsiones presupuestarias, y ha alertado sobre la necesidad de mayores recursos de continuar la tendencia de ampliación de la cobertura de estos servicios. De hecho, indica que para 2019 se requerían RD\$973.72 millones adicionales a 2018. De continuar la tendencia de crecimiento actual, y sin tomar en cuenta los CAIPI inaugurados en junio ni los posibles aumentos de cobertura de julio a diciembre en CAFI y CAIPI, el financiamiento destinado al INAIPI sobrepasará los RD\$5,500 millones en 2019.

4. Adoptar una programación plurianual única, en la que se especifiquen para el periodo 2016-2030 las metas anuales de cobertura, los requerimientos de financiamiento y las metas para los indicadores de resultados e impacto de las políticas.

En el Informe de Veeduría 2016, se observó que las metas de cobertura para la educación inicial, que va de 0 a 5 años, se encontraban dispersas en distintos planes. El Plan Quisqueya Empieza Contigo, detalla las metas de cobertura para los servicios de atención integral provistos por el INAIPI, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) establece las metas de cobertura para las estancias gestionadas por el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Mientras que el MINERD plantea las metas de cobertura para la educación inicial que se ofrece a través del sistema educativo público. Parte de estas metas eran agrupadas y monitoreadas a través del Sistema de Metas Presidenciales. En tal sentido, se recomendó adoptar una programación plurianual única, en la que se especificaran para el periodo 2016-2030 las metas anuales de cobertura, los requerimientos de financiamiento y las metas para los indicadores de resultados e impacto de las políticas, coherente con los instrumentos de planificación oficiales como la END y los PNPSP.

De acuerdo a entrevistas realizadas a la DIGEPEP (2018) y el INAIPI (2018), las metas presidenciales son las que continúan orientando la planificación operativa del sistema de atención integral a la primera infancia. El Informe de Seguimiento a las Metas Presidenciales a junio 2018, da cuenta de esto (ONPDE, 2018). En este se observa que aunque se dispone de un documento en el que se trazan las metas de cobertura del subsistema de educación inicial, el horizonte temporal de las mismas es a 2020 puesto que están atadas a la gestión de gobierno. Es decir, que no se tiene una planificación enlazada a la vigencia del Pacto Educativo, ni de la Estrategia Nacional de Desarrollo, que es el año 2030. En adición, las estancias

que ofrecen servicios a través el SDSS permanecen fuera de esta planificación, lo que no facilita su computación de cara al logro de las metas de cobertura definidas a nivel nacional.

5. Crear un sistema de información que facilite la integración de los datos de matrícula, financiamiento y costos operativos de los distintos servicios educativos provistos a la primera infancia.

Puesto que los servicios educativos destinados a la primera infancia, sobre todo aquellos de atención integral, son de carácter especializado, se sugirió la creación de un sistema de información que permitiera disponer de informaciones relevantes de los beneficiarios para facilitar la toma de decisiones de políticas. Se ha creado un sistema que contiene una ficha de registro de los niños y las niñas beneficiarios de los servicios que provee el INAIPI, que incluye datos personales del beneficiario y de sus padres. A septiembre de 2018, en este sistema se encontraban inscritos 156,948 niños y niñas, 136,740 pertenecientes a los CAFI y 20,208 a los CAIPI (INAIPI, 2018a). Sin embargo, los niños y niñas que reciben servicios a través de los Espacios Esperanza operados por la Vicepresidencia de la República, y las Estancias Infantiles de la SDSS, no se encuentran registrados en este sistema. En adición, este sistema de información integra datos de matrícula, más no de financiamiento, costos operativos o demás informaciones relevantes de los distintos centros de atención integral. Tampoco se cuenta con un sistema que agrupe las informaciones de los niños y niñas de 3 a 5 años, matriculados en el nivel inicial de centros educativos públicos.

Por otro lado, se trabaja en la creación de un sistema que permita la consolidación de todos los estadísticos relacionados a primera infancia que generan las distintas instituciones públicas, en una solo fuente. En 2016, DIGEPEP suscribió un acuerdo con la Oficina Nacional de Estadística (ONE) para el diseño e implementación del Sistema Nacional Estadístico de Primera Infancia (SINEPI). En 2017, se inició con la fase de diagnóstico, en la que se identificaron los datos que son producidos, si las informaciones estaban sistematizadas y quien las reportaba (DIGEPEP, 2018). En la actualidad, se encuentran desarrollando la plataforma tecnológica para la agregación de los datos, que contendrá el reporte de 38 indicadores de primera infancia, donde uno es la matrícula (DIGEPEP, 2018). Una de las tareas pendientes para 2019, es la creación del Comité Técnico Sectorial, conformado por las instituciones integrantes de la Comisión Presidencial de Primera Infancia, que tendrá la responsabilidad de dar seguimiento al desarrollo de este sistema (DIGEPEP, 2018b).

6. Poner en funcionamiento, en un plazo no mayor a 6 meses, el sistema de supervisión y evaluación de la calidad de los servicios que dispone el CONANI, en los centros de atención integral a la primera infancia.

El CONANI, como organismo encargado de evaluar, fiscalizar y dar seguimiento a las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, tiene bajo su responsabilidad la supervisión de los centros de atención integral operados por el INAIPI. Dado que el subsistema de atención integral a la primera infancia se encontraba en proceso de reestructuración en 2016, en el que la provisión del servicio pasaba a manos del INAIPI y la rectoría se concentraba en el CONANI, algunas tareas, como la de supervisión y evaluación de los servicios no se estaban realizando. En aquella ocasión, la gerencia del CONANI indicó que se tenía

previsto dar inicio formal en enero de 2017, puesto que se decidió dar un tiempo prudente para que el INAIPI estuviese conformado y sus centros operando.

Por tanto, se recomendó el poner en funcionamiento, en un plazo no mayor a 6 meses, el sistema de supervisión y evaluación de la calidad de los servicios de atención integral a la primera infancia bajo responsabilidad del INAIPI. Se planteó la necesidad de diseñar un sistema que incluyese indicadores e instrumentos de medición que permitieran monitorear aspectos como la aplicación del currículo, los logros de aprendizaje de los estudiantes, la calidad de la gestión administrativa, y el desempeño individual del personal. Desafortunadamente, durante el proceso de veeduría no se pudo comprobar que la supervisión de la calidad de los centros de atención integral que opera el INAIPI están siendo llevadas a cabo por el CONANI. Se realizaron consultas al CONANI indagando sobre el tema, las cuales no fueron respondidas de manera oportuna.

7. Realizar las gestiones necesarias ante el MAP para formalizar las estructuras organizativas del INAIPI y el CONANI.

En 2016, el subsistema de atención integral a la primera infancia se encontraba en fase de reordenamiento. Para esto, se requería de la definición de la estructura organizativa oficial del CONANI y el INAIPI. Con apoyo del Ministerio de Administración Pública (MAP) se definió la estructura interna del INAIPI y se desarrollaron las descripciones de puesto para todos los niveles. Cabe destacar, que a junio de 2018 esta actividad se reportaba como parcialmente completada en el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública. Sin embargo, de parte del INAIPI han sido realizadas las gestiones de lugar. La Resolución para que este trámite sea completado fue sometida ante el MAP, por lo que se espera la firma por parte de esta entidad.

En lo que respecta a la estructura organizativa del CONANI, no se obtuvo constancia de que esta haya sido formalizada ante el MAP. La última estructura organizativa publicada en la página web de la institución data de 2014. Se extendió una consulta al CONANI indagando sobre los avances en la implementación de esta recomendación, aunque no se recibió respuesta dentro del plazo estipulado para la realización de este informe.

8. Implementar un plan de contingencia con el propósito de agilizar la ejecución de los proyectos de infraestructura que se encuentran paralizados o presentan altos niveles de retraso.

El Plan Quisqueya Empieza Contigo estableció una meta de construcción de 250 CAIPI para 2016. Sin embargo, a agosto de ese año solo 38 habían sido inaugurados, equivalente al 15% del logro de la meta (MINPRE, 2013). Para agilizar el proceso de construcción, en el informe de veeduría 2016 se sugirió implementar un plan de contingencia el cual debía estar sustentado en un análisis de los factores determinantes de la eficiencia de la ejecución, así como de los procedimientos administrativos requeridos por parte de las instituciones públicas involucradas, la disponibilidad de financiamiento y la capacidad técnica de los contratistas. Aunque no se tiene constancia de que este plan haya sido diseñado, de acuerdo

al INAIPI, se han tomado medidas para acelerar la construcción de los CAIPI, como la definición de personal especializado para la identificación de espacios.

No obstante, a pesar de estos esfuerzos los avances percibidos son menores. A junio 2018, solo 54 CAIPI habían sido inaugurados, equivalente al 22% de la meta trazada para 2016. De las 135 estancias que se encuentran en proceso de construcción, 99 presentan un nivel de avance menor al 50% (ONPDE, 2018). Por lo que se concluye que los planes puestos en marcha no han propiciado el logro de la meta que motivó el desarrollo de esta recomendación.

9. Establecer como requisito para la contratación de animadores sociales, la posesión de una certificación de educación superior relevante.

De acuerdo a representantes de la sociedad civil consultados durante el proceso de veeduría 2016, muchos de los animadores sociales -personal encargado a proveer acompañamiento a las familias en el marco de los programas que desarrolla el INAIPI- no poseían las capacidades y/o perfil requerido para llevar a cabo la labor que les correspondía o cursaban estudios no alineados con el rol que desempeñaban. Por tal razón, se recomendó la contratación de animadores que poseyeran una certificación de educación superior relevante para su rol, y la provisión de acompañamiento para garantizar, que aquellos que no la tuviesen, la alcanzarán en un plazo no mayor a 4 años.

Al indagar al respecto sobre la implementación de esta recomendación, el INAIPI indicó que el perfil de puesto definido para el animador social no contempla la posesión obligatoria de un grado universitario, ni se prevé que lo haga, puesto que no es necesario para desempeñar las funciones que implica esta posición, ni es compatible con el salario que se ofrece. “[El animador] es una persona que invade el espacio privado de las familias... [Por lo que] se le pide que tenga experiencia comunitaria importante y que sea reconocido [en la comunidad]”, sostiene el INAIPI (INAIPI, 2018a). Para garantizar el adecuado desempeño de los animadores, en adición al proceso de selección y entrenamiento que atraviesan, se asigna un coordinador por cada diez, de modo que estos supervisen de manera directa la labor que realizan (INAIPI, 2018a). En caso de optar por establecer como requisito el haber concluido un grado universitario, se requerirá definir qué se considera como un título relevante, puesto que este personal brinda soporte a las familias en diversas áreas, incluidas la de salud, la educativa, y la psicosocial (INAIPI, 2018a).

10. Integrar el personal docente contratado por el INAIPI y la Administración de Estancias Infantiles Salud Segura (AEISS) al sistema de carrera docente, exigiendo para su contratación la aprobación de los concursos docentes, así como su participación en la evaluación de desempeño y en los procesos de desarrollo profesional.

De acuerdo a los hallazgos del informe de veeduría 2016, el proceso de contratación que agotaba el INAIPI comprendía cuatro fases: depuración de los candidatos, entrevistas, aplicación de prueba técnica y de competencias. Los candidatos que concluían de manera exitosa este proceso, conformaban una terna que se llevaba a un comité de evaluación para su elección. Es decir, que los docentes que ingresaban al sistema de atención integral a la primera infancia, no se sometían a los concursos de oposición. Por tanto, para el ingreso de aspirantes a docentes a los centros de atención integral a la primera infancia y las estancias

infantiles, se sugirió establecer como obligatoria la aprobación de los concursos, así como criterios específicos de contratación relacionados en función de la naturaleza del trabajo a realizar.

Sin embargo, y de acuerdo al INAIPI, no se prevé que la recomendación propuesta sea acogida debido al carácter multidisciplinario de los perfiles que operan en estos centros. En adición a estar capacitados en el área educativa, las personas que laboran en estos centros deben poseer habilidades que les permitan abordar de manera adecuada aspectos relativos a la nutrición, salud mental y emocional de los infantes, por lo que el perfil del personal contratado para laborar en estos espacios no responde exclusivamente al de un docente. En este sentido, el ingreso a este subsistema por vía de concurso, así como la evaluación del desempeño docente, no son mecanismos que contribuyen, en su totalidad, a garantizar la idoneidad y calidad de los perfiles. Cabe destacar, que esta situación supone una oportunidad para que se implementen evaluaciones complementarias y que se establezca un concurso de oposición adaptado a las necesidades particulares del subsistema.

11. Realizar una evaluación técnica de las edificaciones, tanto de los CAIPI como de las estancias infantiles, para determinar si estas cumplen con los estándares establecidos de gestión de riesgos y accesibilidad a las personas con discapacidad.

En el informe de veeduría pasado se resaltó la necesidad de adaptar la infraestructura de los CAIPI y las estancias infantiles, para que éstos garanticen la adecuada gestión de riesgos y el acceso de personas con discapacidad. El INAIPI fue consultado al respecto, e indicó que suscribió un acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objetivo de fortalecer operativa y técnicamente a la institución, donde la gestión de riesgos se plantea como una de las principales áreas de intervención. En este sentido, este acuerdo que dió inicio en julio de 2018, establece como su tercer producto el fortalecimiento de las capacidades del INAIPI para reducir los riesgos de desastre y garantizar la continuidad de los servicios. Algunas de las actividades para lograr este objetivo son la formulación de una hoja de ruta para la gestión de riesgos del INAIPI, el diseño de un plan de emergencias y protocolo de actuación para respuesta a emergencias, y la evaluación de la infraestructura con el fin de eliminar las barreras que dificulten el acceso o desplazamiento de personas con discapacidad.

En lo que respecta a la evaluación de la infraestructura de las estancias infantiles, no se tiene constancia de que hayan ocurrido mejoras significativas de cara a una más eficiente gestión de riesgos o más fácil acceso para personas con discapacidad. De hecho, el estado de las estancias se ha visto deteriorado. Mientras en 2015 se otorgó una calificación promedio de 80 puntos de 100 a la calidad de la planta física de las 27 estancias evaluadas, en 2017 de las 43 estancias evaluadas menos de la mitad presentó una calificación superior a los 80 puntos (CONDEI, 2015, CONDEI, 2017). En adición, aunque en el Plan Estratégico de la institución se observa que se contempla la construcción y remodelación de los espacios, no se detalla si las estancias garantizarán la accesibilidad de personas con discapacidad, ni si obedecen a estándares adecuados para la gestión de riesgos (AEISS, 2013). Se resalta, que por limitaciones de tiempo, la AEISS no fue consultada para indagar sobre el estado de implementación de esta recomendación, por lo que se desconoce si hay algún plan en curso para adaptar la infraestructura vigente que no haya sido publicado.

12. Diversificar, ampliar y revisar la oferta académica existente, relativa a la formación en educación en el Nivel Inicial de profesionales docentes y no docentes, poniendo especial atención en los programas de educación que se concentran en las edades de 0 a 4 años.

Una de las debilidades señaladas en 2016, fue que no se contaba con programas de formación inicial enfocados específicamente en capacitar a los docentes para desempeñarse en centros de atención integral a la primera infancia. Por lo que se recomendó la ampliación de la oferta académica existente, luego de haber realizado un análisis de los programas tradicionales y de los resultados de la evaluación de desempeño del personal que labora en los centros de atención integral. A 2017, se habían aprobado 115 planes de estudios nuevos conforme lo estipulado en la Normativa 09-15 (MEPYD, 2017). Sin embargo, no se contó con un desglose de estos programas, por lo que no se puede concluir si la recomendación fue efectivamente acogida.

13. Incluir en el convenio con la JCE, la instalación de más puntos de atención móviles para el registro oportuno de los niños y niñas, y continuar con la simplificación del proceso.

A 2016, el subsistema de atención a la primera infancia enfrentaba retos que le impedían apoyar el proceso de registro oportuno de los niños que asistían a estos centros. A pesar de contar con los procedimientos, protocolos y el personal requerido, la incidencia de padres y madres sin registro civil, la complejidad de los procedimientos administrativos de la JCE y la lejanía de algunas localidades de los puntos de registro, no permitían un proceso más ágil. Se propuso entonces, la ampliación de la cantidad de puntos móviles de la JCE, con el fin de que pudieran acceder personas de localidades más remotas a estos servicios, y la continuación con la simplificación de los procesos.

Para los fines, en marzo de 2018 entró en vigencia un acuerdo suscrito entre la Junta Central Electoral, DIGEPEP, el Servicio Nacional de Salud (SNS), Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), para fortalecer el registro oportuno en hospitales materno infantiles, aumentando de 12 a 21 las hospitales de territorios priorizados que cuentan con estos servicios (DIGEPEP, 2018b). La estrategia consiste en la designación de promotores para motivar a las madres recién paridas a que registren a sus hijos antes que le den el alta. En adición, DIGEPEP (2018) señaló que a través del Comité de Seguimiento a la Meta de Registro, se ha promovido la habilitación de nuevas oficinas y se ha extendido el horario en que estas operan. Es importante destacar que para la validación de estas informaciones provistas por DIGEPEP, se solicitaron evidencias que no fueron suministradas dentro del plazo estipulado, por lo que no se puede afirmar que la recomendación se haya implementado.

14. Realizar un estudio cuantitativo para conocer la oferta privada dirigida a niños de 0 a 5 años, ya sea mediante estancias infantiles o centros educativos.

El proceso de veeduría llevado a cabo en 2016, arrojó que el 34% de los niños de 5 años de edad matriculados en la educación inicial y el 53% de aquellos entre 0 a 4 años que reciben algún servicio educativo, son atendidos por centros privados. Considerando estas cifras se propuso la realización de un análisis cuantitativo para conocer la oferta privada, y evaluar la calidad de los servicios de cara a la

implementación de mejoras en la provisión. Sin embargo, luego de consultados el INAIPI, la DIGEPEP, la Dirección de Educación Inicial y el Departamento de Planificación del MINERD, no se pudo detectar la existencia de ningún estudio que indague sobre el tema.

15. Promover las alianzas público-privadas para la expansión de la cobertura en la atención integral a la primera infancia.

A agosto de 2016, los niveles de cobertura en la primera infancia eran bajos. Los niños matriculados entre 0 y 5 años representaban el 47% de la población en este grupo de edad. La cobertura en el subgrupo de 0 a 4 años era aún menor, equivalente al 21% de la población en esa edad. Se propuso que, como mecanismo alternativo para la expansión de la cobertura, se crearán alianzas público-privadas, destacando que los trabajadores de instituciones del sector privado serían los principales beneficiarios de estos servicios. A noviembre de 2018, se reportó que bajo la modalidad de Experiencias Existentes, bajo la cual el INAIPI apoya a organizaciones sociales en la provisión de servicios a la primera infancia, se sostenían alianzas con 90 organizaciones a nivel local para el beneficio de 14,095 niños y niñas a nivel nacional (INAIPI, 2018b). Sin embargo, no se tiene evidencia de que se haya diseñado una estrategia pensada para ampliar la cobertura por la vía de alianzas público-privadas con empresas, aunque sí se observan esfuerzos particulares en esta línea, como la habilitación de un centro de atención integral en el Parque Industrial Santiago Norte (PISANO), cuya construcción inició en octubre de 2018.

Capítulo III: Mirada general al monitoreo del Pacto Educativo

En este capítulo se analiza la estrategia de monitoreo y evaluación del Pacto Educativo, a partir del Informe de Monitoreo y Evaluación al Pacto Educativo 2017, provisto por el Comité Técnico de Apoyo³. En adición, se evalúa el Informe del Sistema de Indicadores del Pacto Educativo (ISPE), creado en 2017. Para esto, se revisa en qué medida las instrumentos e informaciones suministradas a través de estos mecanismos, contribuyen al efectivo monitoreo y evaluación, y por ende, cumplimiento del Pacto Educativo. En particular, se revisaron las metas e indicadores definidos para cada compromiso, las fichas técnicas⁴ elaboradas para el seguimiento de estos, las actividades reportadas y el estatus de estas, y los responsables vinculados a cada actividad.

3.1 Evaluación de la estrategia de monitoreo del Pacto Educativo

El Pacto Educativo contempla una estrategia de monitoreo y evaluación con miras a garantizar el adecuado cumplimiento de los compromisos. Esta estrategia es desarrollada e implementada por el Comité de Monitoreo y Evaluación con apoyo del CTA, responsables de realizar un informe semestral de monitoreo y evaluación del Pacto Educativo de acuerdo a lo establecido en su compromiso 9.6. La estrategia de monitoreo consiste en evaluar los planes de acción y matrices de seguimiento que cada entidad responsable de la ejecución de compromisos debe elaborar semestralmente, en acuerdo al

³ El Comité Técnico de Apoyo es el organismo adscrito al Comité de Coordinación Conjunta encargado de realizar las labores técnicas y de secretaría que le sean asignadas (Artículo 13, Decreto 84-15; CES, 2014b).

⁴ Las fichas técnicas enumeran los campos a reportar para cada indicador del ISPE.

artículo 17 del Reglamento del Pacto Educativo. A través de estos documentos se informa sobre el nivel de avance de los indicadores de logros, las metas definidas, el estado de los resultados esperados, las estrategias de intervención, así como las actividades realizadas y planificadas y sus respectivos medios de verificación. Es responsabilidad del Comité de Monitoreo actuar como coordinador de este flujo de información, para dar constancia del estado de cumplimiento de los compromisos del Pacto Educativo.

No obstante, en el Informe de Veeduría 2016 se evidenció que las matrices de seguimiento y los indicadores de monitoreo no contaban con el nivel de precisión requerido para dar pruebas de los avances en el cumplimiento de lo pactado (Comité de Veeduría Social, 2016). A partir de este señalamiento, se instruye “en la Sexta Asamblea Plenaria de fecha 26 de abril de 2017, la construcción de un sistema de indicadores propios de la estructura del Pacto Educativo, que será la base para valorar los insumos, procesos y resultados de los subsistemas de Educación Preuniversitaria, Superior y Técnico Profesional. Esto para disponer objetivamente de elementos de evolución del logro de los compromisos asumidos, observar los puntos problemáticos del proceso y finalmente articular a los Subsistemas de Educación con enfoques integrales” (MEPYD, 2018b).

Es así que en 2017 se crea el Sistema de Indicadores de Seguimiento del Pacto Educativo (ISPE). Los indicadores definidos en el ISPE se clasifican en tres tipos: de insumo, de proceso y de resultado. Los indicadores de insumo dimensionan la cobertura que pueden proveer los centros educativos, la calidad de la infraestructura, los equipamientos y materiales disponibles, y la preparación del personal docente. Los indicadores de procesos evalúan cómo la gestión, los procesos de enseñanza-aprendizaje y el diseño curricular contribuyen al logro de los objetivos. Los indicadores de resultado, miden los logros obtenidos en función de los productos esperados por parte de las instituciones educativas y las políticas que se implementan (MEPYD, 2018b). En adición, para una parte de los indicadores se desarrollaron una fichas técnicas que cuentan con información básica del indicador: compromiso y línea de trabajo al que está asociado, definición, unidad en que se mide, fuente de donde se obtiene, metodología para su cálculo, tipo de dato y clase de indicador que es, área temática a la que pertenece, periodicidad en que se mide, y nivel de desagregación territorial que refleja.

Como parte de la instauración de este sistema, se consolidan o eliminan la gran mayoría de los indicadores de seguimiento declarados por las entidades compromisarias. Se migró de 242 indicadores de seguimiento a 139, de los cuales 46 fueron creados por el ISPE, siendo así descartados el 61% de los originarios (MEPYD, 2018b). Cabe destacar que el MEPYD menciona que en este primer levantamiento hubo un enfoque, aunque no exhaustivo, en dar seguimiento al sistema preuniversitario, el cual se prevé seguirá siendo la norma por el próximo cuatrienio (MEPYD, 2018b). De igual forma, agrega que todavía se encuentra en la fase de desarrollo del ISPE, razón por la cual no todos los compromisos cuentan con indicadores (MEPYD, 2018a).

El levantamiento realizado por el MEPYD observó que los indicadores se duplicaban, tributaban a un mismo compromiso bajo diferentes instituciones y que se asignaban a compromisos sin ser pertinente a estos (MEPYD, 2018b). Por ejemplo, a 2016 el compromiso 3.1.1 “Cumplir con lo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo en lo relativo a ofrecer educación pública gratuita, obligatoria y de calidad, en el nivel inicial a partir de los 3 años,” contaba con 9 indicadores de seguimiento de los cuales

la auditoría social identificó que 8 no eran pertinentes para medir los logros alcanzados (Comité de Veeduría, 2016). De esta manera, bajo el ISPE el compromiso 3.1.1 pasó a tener un sólo indicador asociado, el mismo que había reconocido como acertado el informe de veeduría 2016, ya que se entiende responde de manera adecuada a las necesidades de medición de lo estipulado en el compromiso.

En adición, el ISPE establece que para un indicador formar parte del sistema de monitoreo, debe cumplir con 11 atributos⁵, entre ellos ser relevantes, medibles y poseer claridad en su definición (MEPYD, 2018b). Esto resultó en la definición efectiva de indicadores de monitoreo, lo que a su vez contribuye a la optimización del proceso de seguimiento al Pacto.

Con esta sistematización del ISPE se establecieron herramientas de monitoreo para 54 compromisos y 62 líneas de trabajo, abarcando un 57% de los compromisos suscritos en el Pacto. Puesto de otra forma, el 43% de los compromisos no cuentan con los indicadores necesarios para su seguimiento. A partir de los informes de monitoreo al Pacto Educativo, se elaboró un análisis de la cantidad de compromisos por apartados que se encuentran sin indicadores, actividades y fichas técnicas. Para esto se contemplaron los apartados del 3 al 8, es decir, 101 compromisos que representan el 91% de todos los suscritos en el Pacto Educativo.⁶ Como muestra la Tabla 3.1, este análisis arrojó que el 45% de estos compromisos se encuentran sin indicadores definidos, un 37% no cuentan con actividades asociadas y un 87% carecen de fichas técnicas.

Tabla 3.1 Estado de los compromisos registrados en el ISPE e Informe de Monitoreo según apartado

Apartados	Año 2016	Año 2017		
	Sin indicadores	Sin indicadores	Sin actividades	Sin fichas técnicas- ISPE
3. Sobre la democratización e igualdad de oportunidades para acceder a la educación desde el nivel inicial al nivel superior	3	6	6	13
4. Sobre la calidad y pertinencia de los aprendizajes en todos los niveles del saber	3	8	9	23
5. Sobre la dignificación y desarrollo de la carrera docente	3	10	5	20

⁵ 1) Adecuación al insumo, acción, o resultado; 2) Medible; 3) Adecuado; 4) Relevancia; 5) Válido; 6) Específico; 7) Comparable; 8) Fiable; 9) Claridad en la definición y método de cálculo; 10) Objetividad y viabilidad de su medición; 11) Accesibilidad económica (MEPYD, 2018b).

⁶ El Pacto Educativo contiene 9 apartados. Los apartados 1 y 2 son introductorios, y contienen las bases y visión de esta política. Mientras que el apartado 9 refiere al monitoreo y evaluación de los compromisos del Pacto. Por tal razón, para fines de análisis solo se consideran los apartados del 3 al 8.

6. Sobre la instalación de una cultura de evaluación en el sistema educativo dominicano	2	9	5	12
7. Sobre la modernización de la gestión del sistema educativo dominicano para elevar su eficacia, transparencia y rendición de cuentas en el logro de los objetivos	6	10	6	14
8. Sobre el adecuado financiamiento y movilización de recursos para la educación	5	2	6	6
% sobre total de compromisos del PE⁷	22%	45%	37%	87%

Fuente: Elaboración propia en base a Informe MEPYD e Informe ISPE (MEPYD, 2017 y 2018b)

Con el establecimiento del ISPE se mejora uno de los principales obstáculos identificados en el proceso de veeduría 2016: la calidad y relevancia de los indicadores utilizados para dar seguimiento a los compromisos. Por ejemplo, el compromiso 3.3.1 “mejorar la oferta de la educación y formación técnico-profesional en todo el territorio nacional...” cambió de no poseer herramientas de seguimiento definidas a tener 8 indicadores pertinentes a su monitoreo (MEPYD, 2018b). Sin embargo, el 45% de los compromisos del Pacto no cuenta con indicadores, incluyendo un tercio de los compromisos pertenecientes a los apartados 3 y 4 que se relacionan al sistema pre-universitario, en el cual se enfocó el desarrollo del ISPE (Tabla 3.1). Aunque el reducido número de indicadores se puede atribuir a que el 61% de estos fueron eliminados partir del levantamiento realizado para el ISPE, a la par de esta depuración debió preverse la incorporación de indicadores que permitieran evaluar el nivel de cumplimiento de aquellos compromisos para los cuales no han sido definidas herramientas de monitoreo.

Otro avance que se evidencia en la calidad de monitoreo a raíz del ISPE, es la introducción de fichas técnicas por indicador; las cuales contienen la metodología de cálculo, la fuente de información, periodicidad de medición, clase de indicador, desagregación a contemplar, entre otros. Durante 2016 sólo se contaba con las matrices de seguimiento, pero estas no fueron diseñadas para proveer información sobre las fuentes o medios de verificación de los indicadores. La “*verificación*” refiere al instrumento que se utiliza para validar las actividades realizadas. Por ende, se dificultaba la comprobación o revisión del valor de los indicadores que no están vinculados a referentes como la END, la cual define la metodología de cálculo y la fuente para los indicadores de monitoreo y evaluación que contempla. Con la elaboración de estas fichas técnicas se solventa esta dificultad, se promueve la transparencia de los datos reportados, y facilita el análisis de variables en comparación a la anterior auditoría social. No obstante, es importante destacar que el 87% de los 101 compromisos analizados carecen de estas fichas técnicas. Es decir, que de los 54 compromisos que el ISPE contempla y los 139 indicadores que define para estos, un total de 43 compromisos y 108 indicadores no tienen fichas técnicas definidas. La ausencia de un método transparente sobre las herramientas de monitoreo dificulta el proceso de evaluación por terceros.

⁷ En su totalidad el Pacto Educativo contiene 110 compromisos. Bajo esta base los porcentajes serían 20%, 40%, 34% y 79% respectivamente. Sin embargo, los compromisos del apartado 9 no son abarcados por el ISPE, ya que estos refieren al monitoreo, evaluación y veeduría del Pacto Educativo.

3.1.1 Estrategias de intervención y sus actividades

Una forma de comprobar los avances en el cumplimiento del Pacto Educativo, es examinando las estrategias de intervención y las actividades realizadas. Las estrategias de intervención especifican el área en la cual se han de realizar las actividades sea a nivel de centro, currículo, contextual, a nivel de docentes, estudiantes o administrativos (MEPYD, 2017; MEPYD, 2018b). En la actualidad existen 132 estrategias de intervención para el logro de los compromisos, pero se resalta que tanto el apartado específico 3.2 “para la educación superior” como el apartado general 8.0 “sobre el adecuado financiamiento y movilización de recursos para la educación” no poseen estrategias de intervención declaradas.

En cuanto a las actividades declaradas por los actores involucrados, relativas a la estrategia de intervención señalada, más de un tercio de los compromisos pactados no cuenta con estas actividades definidas (Tabla 3.1). De las 645 actividades que sí se registran en el Informe de Monitoreo como planificadas de cara al cumplimiento del Pacto, el 42.3% se encuentra en estado de ejecución y 16.6% se listan como terminadas. Mientras que un 3.3% de las actividades se encuentra en retraso o no iniciada, y de 23.1% no se reporta su estatus actual (Tabla 3.2). En particular, el apartado 3.2 “para la educación superior,” tiene la mayor cantidad de actividades en retraso, 5 de 9. El apartado general 4.0 “sobre la calidad y pertinencia de los aprendizajes en todos los niveles del saber” abarca el 40% de todas las actividades, pero cerca de la mitad de estas no presenta información sobre sus avances (MEPYD, 2017).

Aunque se reconoce que el número de actividades estipuladas de cara al cumplimiento del Pacto Educativo ha aumentado de 246 en 2016, a 645 en 2017, esto no representa que se esté cumpliendo con lo acordado. Por esto, se recomienda que las estrategias de intervención y sus actividades sean definidas de manera que permita cuantificar su contribución al cumplimiento del compromiso al que corresponden, tal y como se expuso en el informe de veeduría 2016. En tal sentido se recomienda la utilización de indicadores específicos de procesos, tal y como los contempla el ISPE, que puedan informar de manera más precisa el nivel de compleción a los compromisos que contribuye cada actividad. Sin mecanismos que permitan determinar el grado de avance en el logro de las metas, en función de las actividades realizadas, resultará difícil identificar medidas correctivas tendentes a ajustar el curso del cumplimiento de los compromisos, así como el agotar un proceso de veeduría social efectivo.

Tabla 3.2 Actividades registradas por instituciones compromisarias del sector público según estado de situación de la actividad declarada, apartados 3 al 8

	#	%
En Ejecución	273	42.3
Planificada	95	14.7
Terminada	107	16.6
No iniciada	12	1.9
Retraso	9	1.4
No reportadas	149	23.1
TOTAL	645	100.0

Fuente: Elaboración con base en Informe Monitoreo del MEPYD (MEPYD, 2018a)

3.1.2 Temporalidad de las metas

El párrafo I del artículo 17 del Reglamento señala que *“Todos los planes de acción deberán identificar el horizonte temporal en el cual se estima serán cumplidos los compromisos asumidos en el Pacto”*. En adición, el párrafo III del mismo artículo, indica que los indicadores y metas definidos en estos planes deben ir en consonancia con las metas establecidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público del período correspondiente (CES, 2014b).

No obstante, algunos planes de acción no contemplan el horizonte temporal de los indicadores y metas establecidos. De los 139 indicadores del ISPE, sólo 47 cuentan con temporalidad definida, 3 que provienen de la END y tienen temporalidad definida hasta 2030, y 44 provenientes del Plan Estratégico 2017-2020 MINERD, que, en su mayoría, poseen una temporalidad de corto y mediano plazo delineada hasta el 2020 (MEPYD, 2018b; MINERD, 2017a). El restante de los indicadores y sus compromisos correspondientes carecen de horizontes definidos. Esto constituye un gran reto para el Comité de Monitoreo y Evaluación, el Comité de Veeduría y el CTA a la hora de estimar los avances de los compromisos del Pacto.

Capítulo IV: Mirada Específica: Compromisos Políticas Docentes

4.1 Políticas docentes y dimensiones de análisis

El nivel educativo es uno de los principales determinantes de la productividad y competitividad de un país. A medida que los países atraviesan distintas etapas de desarrollo, necesitan hacer más eficientes sus procesos productivos, para lo cual requieren de recursos humanos cada vez mejor capacitados (WEF, 2018; Jaramillo et al, 2014). En adición, la acumulación de años de escolaridad y el desarrollo de habilidades, producen externalidades que van más allá de los beneficios puramente económicos. Numerosos autores han demostrado, que el acceso a educación brinda a los individuos herramientas para mejorar sus prácticas de atención y cuidado familiar, adoptar hábitos de vida más saludables y sostenibles con el medio ambiente, tener una participación cívica más activa, y sostener relaciones humanas menos conflictivas (Haveman & Wolve 2002; Hawkes & Ugur, 2012; Ziesemer, 2016). Sin embargo, cabe destacar que para que la acumulación de escolaridad derive en estos beneficios, el sistema educativo debe garantizar la calidad de los aprendizajes (Hanushek y Kimko, 2000; Hanushek y Woessmann, 2012).

Existen diversos factores que condicionan los aprendizajes de los estudiantes, entre estos destacan: el contexto sociocultural y económico de las familias de los estudiantes; el acceso a la educación preescolar durante la primera infancia; el clima y la cultura escolar; la cantidad de estudiantes por aula; el liderazgo y la gestión escolar; y la formación, acreditación y práctica pedagógica de los docentes (Rama, 1990; Singh et al., 1995; Perry & McConney 2010; Sammons, Toth & Sylva, 2015; MacNeil, Prater & Busch, 2009; Jepsen, C. & Rivkin, S., 2009; Sun & Leithwood, 2012; Rockoff, 2004; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005). Según la literatura, el factor de mayor preponderancia para el logro los aprendizajes es el origen y contexto familiar de los estudiantes (Coleman, 1996; Siri, 2005; Thomson, 2018). Sin embargo, se ha determinado, que cuando se consideran solo los factores intra-escolares, el ejercicio del docente es el de mayor importancia (Heck, 2009). De hecho, las investigaciones demuestran que la inversión en la calidad docente tiene efectos mayores que la inversión en infraestructura escolar, aún en lugares que carecen de infraestructura (Glewwe et al, 2011; Duflo, 2011). En este sentido, diversos autores han resaltado la importancia de considerar la formación docente, así como el desarrollo de mecanismos de contratación,

evaluación y promoción adecuados, como herramientas para elevar la calidad de los docentes, y por ende, de los aprendizajes (Hanushek y Rivkin, 2007).

Es por tanto que, para elevar la calidad educativa, resulta de vital importancia promover políticas públicas tendientes a elevar la calidad de los docentes. Las políticas docentes son aquellas acciones de gobierno que tienen el objetivo de garantizar la calidad de la docencia, a través de la atracción, formación, apoyo y compensación apropiada de los educadores (UNESCO, 2015). Puesto que la educación es un proceso complejo, que depende de diversos factores, se requiere de la coordinación de distintos actores para lograr cumplir los objetivos en materia de formulación e implementación políticas docentes (Brunner y Elacqua, 2004; UNESCO, 2015). En la República Dominicana, con la firma del Pacto Educativo, se ha dado un importante paso en esta dirección, ya que este supone un consenso nacional respecto a las políticas docentes que el país se compromete a implementar de cara a elevar la calidad educativa a 2030.

Estas políticas docentes recogidas fundamentalmente en 27 compromisos, pueden ser estudiadas partiendo de diversas clasificaciones. El PREAL aborda la temática, partiendo de cuales elementos se deben considerar para orientar la práctica docente hacia niveles de excelencia. Es así que propone cuatro áreas de enfoque: a) la formación inicial, que contempla los mecanismos a utilizar para atraer a los mejores talentos a la profesión docente; b) la carrera, que comprende aspectos relacionados al ingreso, la promoción, el reconocimiento y la remuneración del docente; c) los sistemas de apoyo a docentes, tales como la formación continua, y d) la gestión de la carrera docente, que supone la implementación de procesos evaluativos que lleven al mejoramiento continuo (Cumsille y Fiszbein, 2015).

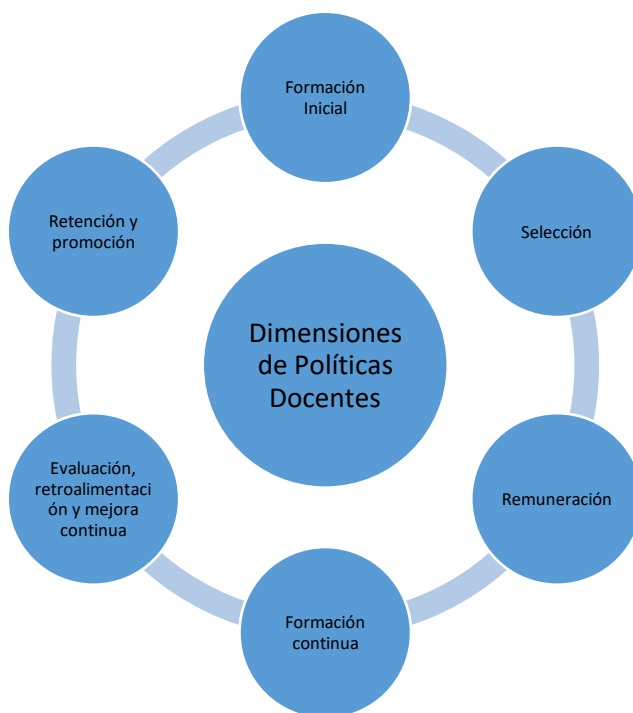
Por su parte, la UNESCO en su Guía para el Desarrollo de Políticas Docentes, establece nueve dimensiones a considerar para promover el desarrollo de las políticas docentes y evaluar su estado, a saber: contratación y retención de docentes; educación de los docentes (inicial y continua); distribución, trayectorias profesionales; empleo y condiciones laborales; remuneraciones; estándares de los docentes; responsabilidad de los docentes, y gestión escolar (UNESCO, 2015). Mientras que Vaillant (2016) plantea la carrera e incentivos, las modalidades de desarrollo profesional y la evaluación del desempeño, como los tres tipos de intervenciones relevantes para la transformación docente.

El MINERD, en cambio, plantea seis componentes o dimensiones a considerar en materia de políticas docentes. En su Plan Estratégico 2017-2020, señala las tres áreas de política educativa priorizadas por la gestión de gobierno 2016-2020 para elevar la calidad educativa. Entre estas se encuentran las políticas de formación y el desarrollo de la carrera docente que apuntan a garantizar la adecuada implementación del currículo por competencias. En ese sentido, estas políticas se clasifican en seis componentes, en función de la trayectoria de carrera que atraviesa el docente, a saber: formación inicial, inducción docente, formación continua, evaluación del desempeño, certificación profesional y del desempeño y salida de la carrera docente.

En el entendido de que la trayectoria del docente es dinámica, y los procesos de formación continua, evaluación del desempeño y remuneración se llevan a cabo de manera periódica y sin obedecer a una secuencia en particular, para los fines de este informe se optó por analizar el cumplimiento de los compromisos relativos a políticas docentes partiendo de la clasificación que establece Jaramillo et al, (2014). Estos autores construyen un marco de referencia internacional de los recursos docentes, a partir

de un diagnóstico realizado a un conjunto de cuatro países líderes en materia educativa.⁸ En este sentido, el análisis del documento se estructura en torno a seis dimensiones: a) formación inicial; b) selección; c) remuneración; d) formación continua; e) evaluación, retroalimentación y mejora continua; y f) retención y promoción. En adición, esta selección de dimensiones va en consonancia con los componentes establecidos por el MINERD, haciendo la salvedad de que el componente de inducción docente se incluye dentro del componente de formación inicial, el componente de certificación profesional y del desempeño dentro de la dimensión de formación continua, y la salida de la carrera docente dentro de las dimensiones de remuneración y retención y promoción, según corresponda el caso.

Figura 4.1 Dimensiones de políticas docentes



Fuente: Elaboración propia a partir de literatura analizada

4.2 Compromisos analizados

Este informe se enfoca en el análisis de una selección de 27 compromisos del Pacto Educativo en materia de políticas docentes. En primera instancia se planteó el análisis del eje número 5 del Pacto, que versa “Sobre la dignificación y desarrollo de la carrera docente” e incluye 21 compromisos. Sin embargo, se entendió prudente incluir un conjunto de seis compromisos adicionales, por considerarse centrales para una evaluación completa del cumplimiento de las distintas políticas docentes. De esta manera, a partir de las dimensiones definidas se clasificaron y analizaron los 27 compromisos seleccionados. El presente capítulo se estructura entonces, en función de las dimensiones de políticas docentes definidas. En la Tabla

⁸ Los países analizados fueron Singapur, Finlandia, Canadá (Ontario) y Corea del Sur (Jaramillo et al, 2014).

4.1 se podrá visualizar el conjunto de compromisos sujeto de este proceso de veeduría, clasificados de acuerdo a la dimensión a la que corresponden.

Tabla 4.1 Compromisos seleccionados

Eje de análisis	Número	Compromiso
Formación inicial	4.2.12	Formar directores y directoras de centro educativos capaces de asumir y promover una cultura de mejora continua de la gestión institucional y pedagógica, a partir del trabajo en equipo, el liderazgo activo y transformador, así como el desarrollo de las capacidades de planificación, y de administración del tiempo y de los recursos disponibles, a fin de garantizar más y mejores aprendizajes por parte de los estudiantes.
	5.1.1	Actualizar, adecuar y hacer coherentes los programas de formación docente con la educación que queremos y necesitamos para el Siglo XXI, en correspondencia con la Estrategia Nacional de Desarrollo y dentro del marco de la Resolución 08-11 del 1º de julio de 2011 aprobada por el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología para la formación de profesores de los niveles inicial, primario y secundario. Para tal fin, se debe garantizar la formación docente con énfasis en el dominio de los contenidos, en metodologías de enseñanza adecuadas al currículo, en herramientas pedagógicas participativas y en competencias para el uso de las tecnologías de información y comunicación, con el propósito de facilitar la continua innovación en los procesos de enseñanza y aprendizaje.
	5.1.2	Garantizar que el currículo de los niveles inicial, primario y secundario se constituya en el referente fundamental para la formación docente en las Instituciones de Educación Superior reconocidas por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la carrera de educación.
	5.1.3	Fortalecer, en coordinación con el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Educación, la práctica docente en la formación inicial de las educadoras y los educadores. Para tales fines, las instituciones de educación superior que ofertan la carrera de educación se comprometen a promover la creación y fortalecimiento de centros educativos experimentales, y al seguimiento, evaluación del desempeño y retroalimentación de los estudiantes en dichas prácticas, como forma de fomentar la excelencia y la innovación pedagógica.
	5.1.4	Promover alianzas estratégicas entre instituciones nacionales e internacionales con programas de formación docente, a fin de facilitar la incorporación de las mejores prácticas y promover la excelencia en la formación de los docentes.
	5.1.5	Priorizar la formación doctoral para reforzar las escuelas formadoras de docentes, así como para disponer de una masa crítica de profesionales de alta calidad para los departamentos clave del sistema educativo.
	5.1.7	Establecer mecanismos que permitan atraer a la formación docente a bachilleres con alto rendimiento académico y vocación para la docencia, en un marco de igualdad de oportunidades y de reconocimiento a la excelencia y la motivación, para lo cual se creará un sistema especial de incentivos (becas, becas-créditos, ayudas, estipendios, viajes de estudios y otros).
	5.1.8	Promover la excelencia en los programas de formación docente mediante la acreditación de todos los programas orientados a la formación de maestros, exigiendo un nivel mínimo de maestría para los formadores de grado y de doctorado para los formadores de maestría.
	5.2.2	Organizar y poner en marcha la inducción de los y las docentes de nuevo ingreso al sistema educativo, mediante el establecimiento de programas de inducción.
	5.2.9	Adecuar el programa de habilitación docente para facilitar la formación pedagógica de los profesionales de otras carreras que laboran en los sectores público y privado del sistema educativo y/o de aquellos que muestran una probada actitud y aptitud para la enseñanza, y desean ingresar a la carrera docente. Para tales fines, se seguirá la normativa de formación docente aprobada por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Selección	5.1.6	Implementar, con carácter obligatorio, una prueba de ingreso validada para los programas de formación de docentes, la cual debe medir si los estudiantes poseen los conocimientos, la vocación y las habilidades requeridos para iniciar estudios a nivel terciario en el área del magisterio. En caso de que las deficiencias evidenciadas sean de conocimiento, la institución en la que aspiran estudiar deberá ofrecerles a los interesados estrategias académicas que les permitan superar las deficiencias antes de su ingreso a la carrera. Esta medida deberá aplicarse a partir de junio de 2014. Los aspirantes que demuestren tener las competencias necesarias para estudiar magisterio podrán ser becados por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología a partir de agosto de 2014, siempre que la universidad elegida cumpla con la normativa para la formación de profesores establecida por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.
	5.2.1	Ampliar y fortalecer, a partir del año 2014, la política de ingreso a la carrera docente que permita la incorporación al sistema educativo de profesionales de alta calidad exclusivamente a través de concursos de oposición para todas las posiciones docentes, sin excepción alguna. Todo nombramiento que no sea producto del concurso será invalidado y deberá ser revocado.
	7.0.11	Crear un registro de docentes sustitutos para cubrir aquellas ausencias por permisos o licencias temporales. Para ello se tomará en cuenta a los profesores del registro de elegibles en cada Distrito Educativo, de acuerdo al nivel, modalidad y área.
Remuneración	5.3.1	Definir e implementar categorías de puestos docentes para que la promoción interna u horizontal permita a las y los educadores lograr mayores niveles de remuneración e incentivos en función de sus conocimientos y logros profesionales, sin dejar la docencia en el aula.
	5.3.2	Dignificar el salario de los pensionados y jubilados docentes, acorde con la periodicidad prevista en la legislación y normativa correspondientes.

Tabla 4.1 Continuación Compromisos seleccionados

Eje de análisis	Número	Compromiso
Formación Continua	5.2.3	Garantizar que la capacitación continua esté articulada a la gestión curricular del centro educativo, con especial énfasis en la integración de las tecnologías de la información y comunicación al proceso de enseñanza-aprendizaje, a través de estrategias de supervisión, seguimiento y acompañamiento pedagógico.
	5.2.4	Crear un fondo especializado para implementar un sistema nacional de investigación educativa mediante la construcción de laboratorios de la carrera docente, para cada especialidad y con incentivos económicos, que estimulen la producción de conocimiento científico, la innovación y el uso de nuevas tecnologías.
	5.2.8	Establecer, con el apoyo del Ministerio de Educación, espacios de tiempo para que los docentes puedan reflexionar y socializar su experiencia pedagógica, con miras a fomentar las mejores prácticas, sin desmedro del horario y calendario de clases planificado para los y las estudiantes.
	6.0.7	Promover procesos de certificación profesional del personal docente de todos los niveles, ciclos, modalidades y subsistemas, conforme a estándares de calidad nacionales e internacionales y respetando los derechos adquiridos de los docentes establecidos en la ley.
Evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo	4.2.1	El cumplimiento del horario y calendario escolar es un elemento esencial establecido en nuestra Constitución. Su cumplimiento genera responsabilidades legales compartidas entre el Estado, los maestros y las maestras, los directores y las directoras, las familias, los estudiantes y otros miembros de la comunidad educativa, partidos políticos y otros colectivos de las comunidades nacional y local. Respetar el horario y calendario escolar se asume como uno de los compromisos irrenunciables de todos los firmantes de este pacto. Para alcanzar este objetivo, pactamos: a) Reforzar el conocimiento y cumplimiento irrestricto de la normativa en la materia, contenida en la Constitución de la República, la Ley 41-08 de Función Pública, la Ley 66-97 General de Educación, el Estatuto del Docente, entre otros, y su régimen de consecuencias.
	5.2.5	Garantizar que el sistema de evaluación sea objetivo, transparente, independiente, formativo e integral; que redimensione la experiencia profesional y los aprendizajes de los estudiantes; que fortalezca la motivación y la reflexión docente; que cuestione los supuestos implícitos en su práctica y que promueva una cultura profesional. Dichas evaluaciones servirán para diseñar programas de acompañamiento y

		capacitación para que el docente pueda reforzar sus fortalezas y superar sus dificultades, así como para estructurar un sistema de incentivos que premie la excelencia y la vocación de los y las docentes.
	5.2.6	Poner en funcionamiento el Tribunal de la Carrera Docente como instancia para dirimir las violaciones a las disposiciones establecidas en la normativa y determinar las consecuencias de dichas violaciones. Para tales fines, se debe revisar y actualizar la normativa al respecto.
	5.2.7	Promover la cultura del diálogo y el mutuo entendimiento entre los actores del sistema educativo mediante la creación de comisiones de mediación en los diferentes ámbitos y jurisdicciones.
	6.0.2	Aplicar y dar cumplimiento a la evaluación de desempeño del personal docente, de acuerdo a lo establecido en el Título IX del Estatuto Docente en lo referente a ascenso, promoción y asignación de beneficios. Esta evaluación se realizará con una periodicidad no mayor de tres años.
	6.0.6	Evaluar periódicamente el desarrollo e impacto de los programas implementados, particularmente en aspectos curriculares y de la formación docente, a fin de mejorar su efectividad.
Retención y promoción	5.3.3	Dar fiel y gradual cumplimiento a los satisfactores de necesidades básicas, institucionales, laborales y sociales, conforme a lo establecido en la normativa vigente, a fin de alcanzar la plena dignificación de la carrera docente como garantía del derecho fundamental de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a recibir una educación de calidad. En tal sentido, el Ministerio de Educación, previa evaluación y levantamiento de los diagnósticos correspondientes, propiciará: a) Una remuneración digna, como resultado de la revisión gradual y la aplicación combinada del salario base y los incentivos de ley; b) El fortalecimiento de los instrumentos institucionales de reclutamiento, evaluación, promoción y retiro vía pensiones y jubilaciones; c) El apoyo a mecanismos de inclusión del sector magisterial en los proyectos de viviendas que se construirán amparados en la Ley 189-11 de Desarrollo del Mercado Hipotecario y de Fideicomiso u otras normativas similares; d) El desarrollo de programas permanentes que permitan a los docentes el disfrute de sus vacaciones mediante planes de recreación y ampliación del acervo cultural; e) La sostenibilidad de servicios de salud, auspiciando programas para su utilización racional con énfasis en la salud preventiva.
	5.3.4	Crear un espacio permanente de diálogo y seguimiento entre el Ministerio de Educación y el sector docente organizado que permita, en el marco y el espíritu del Pacto Educativo, la exaltación del valor de la carrera docente y el compromiso recíproco del cumplimiento de estos acuerdos.

4.3 Formación inicial de los docentes

4.3.1 Programas de formación docente

El Pacto Educativo procura, a través de sus compromisos 5.1.1 y 5.1.2, la adecuada formación de los docentes, en consonancia con lo establecido en la Estrategia Nacional de Desarrollo. Esta última contiene líneas de acción encaminadas a garantizar educación de calidad para todos los dominicanos, haciendo énfasis en la formación docente. La línea 14 del objetivo 2.1.1 de la END apunta a “fortalecer la formación, profesionalización y capacitación en el servicio de los docentes y los formadores de docentes de la educación pública, con miras a dotarlos de las destrezas y habilidades para impartir una formación de calidad” (Ley 1-12).

En este sentido, el Pacto Educativo se compromete en su numeral 5.1.1 con:

Actualizar, adecuar y hacer coherentes los programas de formación docente con la educación que queremos y necesitamos para el Siglo XXI, en correspondencia con la Estrategia Nacional de Desarrollo y dentro del marco de la Resolución 08-11 del 1º de julio de 2011 aprobada por el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología para la formación de profesores de los niveles inicial, primario y secundario. Para tal fin, se debe garantizar la formación docente con énfasis en el dominio de los contenidos, en metodologías de enseñanza adecuadas al currículo, en herramientas pedagógicas participativas y en competencias para el uso de las tecnologías de información y comunicación, con el propósito de facilitar la continua innovación en los procesos de enseñanza y aprendizaje. (Pacto Educativo, 2014-2030)

En consonancia con este, el compromiso 5.1.2 llama a:

Garantizar que el currículo de los niveles inicial, primario y secundario se constituya en el referente fundamental para la formación docente en las Instituciones de Educación Superior reconocidas por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la carrera de educación. (Pacto Educativo, 2014-2030)

Para favorecer el cumplimiento de estos compromisos, el Pacto considera como herramienta bajo el compromiso 5.1.4, el “Promover alianzas estratégicas entre instituciones nacionales e internacionales con programas de formación docente, a fin de facilitar la incorporación de las mejores prácticas y promover la excelencia en la formación de los docentes”.

Para dar cumplimiento a estos compromisos, el MESCyT emitió la Normativa 09-15 para la Formación Docente de Calidad en 2015, la cual modifica la Resolución 08-11 que establecía el perfil profesional del docente dominicano. En esta nueva norma se definen las competencias que deben poseer los docentes y a las cuales deben responder los programas de formación docente. Estas competencias se agrupan en seis dimensiones (MESCyT, 2015):

- A. *Desarrollo personal y profesional.* Características y competencias de un docente comprometido con su desarrollo y el de sus estudiantes;
- B. *Sociocultural.* Capacidad que el docente tiene de ser sensible a la diversidad y desempeñarse en cualquier contexto;
- C. *Conocimiento del sujeto educando.* El docente conoce las variables personales y sociales que inciden en el proceso de aprendizaje;
- D. *Pedagógica.* Capacidad para desarrollar estrategias para promover el aprendizaje;
- E. *Curricular.* Conocimiento y aplicación del contenido curricular; y,
- F. *Gestión escolar.* El docente apoya al centro en la coordinación de los procesos educativos.

La Normativa 09-15 hace énfasis en que uno de los desafíos más grandes que enfrenta el sistema educativo dominicano, es el desarrollo de competencias y la comprensión del conocimiento de los docentes conforme al nuevo currículo. En este sentido, a través del establecimiento de las dimensiones curricular y pedagógica, favorece que los futuros educadores no solo dominen los conocimientos establecidos en el currículo y las competencias que los estudiantes deben desarrollar, sino que también

sean capaces de diseñar e implementar estrategias y utilizar metodologías diversas conforme al currículo dominicano para promover el aprendizaje. Estas acciones van en línea con lo establecido en los compromisos 5.1.1 y 5.1.2 del Pacto Educativo.

El establecimiento de estas dimensiones también se orienta al cumplimiento del compromiso 5.1.2 en lo que respecta a garantizar que los programas de formación doten a los docentes de competencias para el uso de herramientas participativas y TICs en el aula. En particular, la dimensión pedagógica promueve que los docentes desarrollen competencias y conozcan estrategias para fomentar la construcción colectiva del conocimiento y el trabajo en equipo en sus estudiantes. Por su parte, tanto la dimensión de desarrollo profesional, como la pedagógica, señalan que el profesional docente debe demostrar habilidades en el uso de las TIC, de herramientas para la búsqueda de información e investigación, y para la integración de los medios en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

En adición, esta normativa apunta al cumplimiento del Pacto Educativo puesto que define los elementos básicos que deben comprender los programas de formación docente. Para esto define la estructura que deben poseer, la cual está configurada en torno a tres componentes: a) formación general, se refiere al conocimiento científico interdisciplinario que debe poseer el docente; b) formación psicopedagógica, es el contenido que dota al docente de estrategias para guiar el proceso de aprendizaje en función de las características del estudiante; y c) formación disciplinaria, es el contenido específico en el área de estudio que imparte el docente. El peso de cada uno de estos componentes sobre el programa de formación docente varía según el ciclo y nivel educativo en que este se desempeña. Se destaca el componente de formación disciplinaria, el cual incluye el contenido del currículo educativo vigente, en conformidad con el área, nivel y ciclo académico en que se imparte docencia, según lo establecido en el compromiso 5.1.2 que mandata que el currículo se constituya como el principal referente para la formación docente. Dicho lo anterior, se puede afirmar que desde el ámbito de la planificación la promulgación de la Normativa 9-15 supone un esfuerzo importante de cara al cumplimiento de los compromisos 5.1.1 y 5.1.2.

A nivel operativo, se observan avances encaminados al fortalecimiento de los programas de formación docente. Según el Viceministerio de Acreditación del MESCYT, se realizaron evaluaciones a las distintas ofertas curriculares de las universidades nacionales que cuentan con programas de grado en educación, a fin de asegurar que estos cumplan con lo establecido en la Normativa 09-15 (MESCYT, 2018a). De esta manera, fueron evaluados 201 programas del área de educación, aprobando 115 planes de estudios nuevos conforme a lo estipulado en la Normativa 09-15 (MEPYD, 2017). Es importante señalar, que se desconoce porque 86 planes no fueron aprobados bajo la Normativa. Se solicitó al Viceministerio de Acreditación del MESCYT información al respecto; no obstante, no se obtuvo respuesta durante el periodo de realización de este informe.

Para llevar a cabo este proceso evaluativo, fue conformado un Comité de Evaluación integrado por: “Equipo Técnico de la Dirección de Currículum del Viceministerio de Educación Superior; equipo externo de profesionales contratados por el MESCYT, y de especialistas de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Galicia” (MEPYD, 2017). Se valora como positiva la contratación de técnicos externos para garantizar el cumplimiento de dicha regulación y, por ende, para avanzar hacia la consecución de los compromisos del Pacto Educativo.

Las universidades consultadas indicaron haber agotado procesos de reformulación de sus programas, motivados por la promulgación de la Normativa 9-15. El ISFODOSU señaló haber renovado toda su oferta académica, reestructurando cuatro planes de estudio e incorporando cuatro nuevos programas (ISFODOSU, 2018b). UNIBE manifestó haber concluido su último proceso de revisión curricular en septiembre de 2017, mientras que la PUCMM afirmó que en abril 2018 se matricularon los primeros estudiantes de los programas actualizados (UNIBE, 2018, PUCMM, 2018). La UNPHU indicó que inició un proceso de reforma curricular en enero de 2016, el cual no había concluido a septiembre 2018 (UNPHU, 2018). Sin embargo, todavía es temprano para evaluar el efecto de estas reformas sobre la calidad de la formación de los futuros docentes. Esto va en consonancia con las declaraciones expuestas por el Viceministerio de Acreditación del MESCYT, quien señala que “lo más importante no es sólo el diseño, sino la aplicación y el seguimiento [...] para asegurarse que el desarrollo de los programas se estén realizando [conforme lo] deseado” (MESCYT, 2018a).

Las opiniones respecto a los programas de formación docente, por parte de estudiantes de la carrera de pedagogía fueron mixtas. Algunos expresaron estar conformes con los programas, indicando que se promueve el uso de tecnologías y se realizan prácticas para su incorporación en el aula: “Allá en la universidad salimos con un diplomado en tecnología educativa, nos ofrecen eso dentro del mismo pensum de educación...Ellos nos enseñan muchos recursos TICs que son favorables, muchas estrategias tecnológicas, para poner en práctica todo con nuestros estudiantes.” (Grupos focales, 2018b). Mientras otros dudan de su preparación de cara al desafío de ejercer la docencia, al respecto señalaron: **“El pensum creo que está bien preparado, lo que nos falta es práctica”; “...hay muchas materias que creo que sobran y muchas que hacen falta”; “Nos enseñan mucho sobre español, sociales, etc....pero se olvidan como enseñarnos a transmitirle esa teoría a un niño.”; “...todo el que entra allá si no sabe de tecnología, aprende” (Grupos focales, 2018b)**. Entre los aspectos a mejorar los estudiantes mencionaron los siguientes: la cantidad y calidad de la práctica docente, el conocimiento del currículo por competencias, el conocimiento de las normativas que regulan el sistema educativo público, y las metodologías de enseñanza de los formadores (Grupos focales, 2018b).

Finalmente, se destaca que el ISFODOSU ha promovido la firma de acuerdos interinstitucionales, con universidades tanto a nivel local como internacional, para fortalecer la calidad de la formación docente y de la investigación (ISFODOSU, 2018). Sin embargo, por limitaciones de tiempo, no se pudo indagar sobre el impacto de estos u otros acuerdos, en el logro de los compromisos relacionados a la formación inicial docente.

Se aprecian los distintos esfuerzos realizados con miras al cumplimiento de los compromisos del Pacto Educativo relacionados con el fortalecimiento de la formación docente. La Normativa 09-18 representa las bases para iniciar procesos tendentes a elevar la calidad de la docencia, y motiva al constante seguimiento de los programas de formación para fines de acreditación y actualización. Con la promulgación de esta Normativa se inició un proceso de actualización de los programas de formación docente, basado en el perfil docente y los componentes que debe poseer cada programa de formación. De igual forma, se enfatizó el conocimiento del currículo por parte de los docentes, y el dominio de

metodologías para transmitirlo, que incluyen el uso de las TIC y otras herramientas para estimular la participación de los estudiantes.

Sin embargo, las transformaciones plasmadas a nivel de planificación todavía no se evidencian en su totalidad en la práctica. De los programas de formación docente evaluados por el MESCYT, solo un 42% cumplía con los criterios establecidos en la Normativa 09-15. Por otro lado, los estudiantes consultados, aunque resaltaron aspectos positivos en lo que respecta a la formación que reciben, indican que persisten debilidades en transmitir enseñanza sobre el conocimiento del currículo y metodologías para el aprendizaje. Por tal razón, se concluye los compromisos 5.1.1 y 5.1.2 presentan un avance moderado.

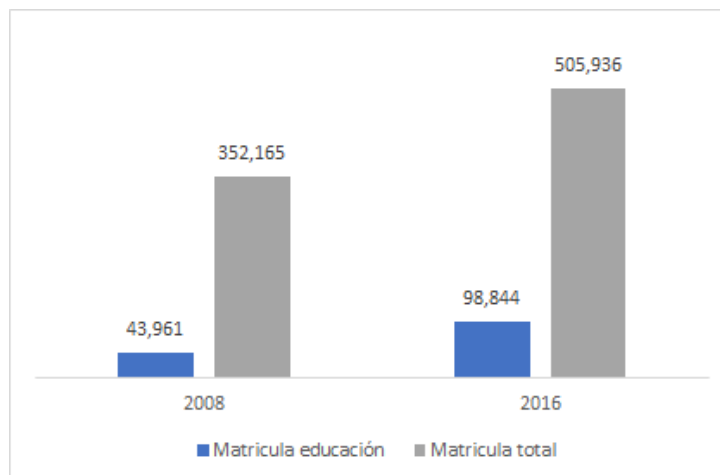
4.3.2 Atrayendo a los mejores talentos a la carrera docente

El compromiso 5.1.7 ordena el establecimiento de “mecanismos que permitan atraer a la formación docente a bachilleres con alto rendimiento académico y vocación para la docencia [...] para lo cual se creará un sistema especial de incentivos (becas, becas-créditos, ayudas, estipendios, viajes de estudios y otros)”. Una las iniciativas desarrolladas que responde a este compromiso, fue la puesta en marcha del Programa de Becas para la Formación de Docentes de Excelencia en 2017, coordinado por la Presidencia de la República, el MINERD y el MESCYT. Este tiene como objetivo captar 20,000 estudiantes de alto rendimiento del nivel secundario, con la finalidad de que se formen como docentes que cumplan con las exigencias del mapa curricular y el diseño de asignaturas por competencias establecidos en la Normativa 09-15 (IDEC, 2018). Se espera que el ISFODOSU se encargue de la formación de 12,000 y las demás universidades del resto.

Los estudiantes que deseen aplicar a este programa deben ser dominicanos entre los 16 y 25 años, y deben haber aprobado la Prueba de Orientación y Medición Académica (POMA) y la Prueba de Aptitud Académica (PAA) del College Board. Estas becas cubren el 100% de la matriculación, y en adición se otorga a los becarios un estipendio mensual de RD\$6,000 a RD\$7,000 como apoyo para su manutención, dependiendo de la localización de la universidad donde fuesen admitidos. Más aún, los beneficiarios de este programa pueden optar por la realización del Programa Inglés por Inmersión y de un diplomado en Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) para complementar su educación. Según el IDEC, menos de 3,309 estudiantes se encontraban siendo beneficiados por el Programa de Becas de Docentes de Excelencia en 2018, lo que constituye un desafío puesto que la meta era alcanzar 20 mil estudiantes a 2020.

Cabe destacar que, el aumento considerable del salario docente junto a la implementación del programa de becas, han incentivado a que una mayor cantidad de estudiantes incursione en la carrera docente, siendo esta la más estudiada en el país. Como se observa en el Gráfico 4.1, la cantidad de estudiantes matriculados en educación se duplicó entre 2008 y 2016, creciendo a una tasa promedio de 15.6% anual, pasando de 12.5% a 19.5% el porcentaje de estudiantes matriculados en la carrera de educación del total de matriculados en las IES. No obstante, los requerimientos para el ingreso a los programas de formación en educación se han elevado exigiendo una mayor puntuación en la prueba POMA y más requisitos en la prueba PAA (MESCYT, 2018).

Gráfico 4.1 Matriculados en la carrera de educación y matriculación total, año 2008 y 2016



Fuente: Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior del MESCYT (2016)

El INAFOCAM afirma que el Programa de Becas para la Formación de Docentes de Excelencia pretende desarrollar el nuevo modelo de formación docente con características muy específicas para los aspirantes, tales como: estudiar a tiempo completo y dedicación exclusiva, y orientado a estudiantes con mayores competencias y mejor desempeño académico, aspectos determinados por medio de las pruebas de ingreso (INAFOCAM, 2018e). De igual forma, el INAFOCAM considera que la mejor manera de captar a este grupo de estudiantes sobresalientes es creando “sinergias con las Direcciones Regionales y Distritales para poner en marcha una campaña promocional que permita reclutar los estudiantes más sobresalientes de la educación secundaria para que valoren la formación docente como opción; presentándose las posibilidades de desarrollo profesional, personal y social que ofrece la Carrera de Educación”.

De acuerdo a los estudiantes de educación o de pedagogía consultados, las becas son un instrumento de suma importancia para lograr el acceso a la formación docente. Sin embargo, no es suficiente para aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad económica:

Realmente en mi caso, muy agradecido, si no fuera por la beca en la universidad que estudio hubiese estudiado. En lo primero te dicen que esto es a tiempo completo, que no se puede trabajar, pero hay que tener la disposición. Se nos cubre la beca completa, pero hay otros factores también, el pasaje, lo que tengo que comer, lo que tengo que comprar, etc...cosas relacionadas a estudiar. Al principio se nos dijo que se nos iba a ayudar, el punto es que muchas de esas personas que entraron no tenían los recursos ni siquiera para el pasaje. Muchos se mudaron desde lejos para aprovechar la beca, hay que buscar dinero para llegar, porque si no llegas, te quemas. Es el punto, te ayudan con la beca, pero si la idea es que ese sector que económicamente no es muy bueno, que avance, hay que tener cuidado con esto...En el caso de nosotros nos están dando RD\$4000, pero es muy irregular. A veces uno tiene toda la disposición del mundo, pero tienes que dejarlo porque no puedes cubrir lo otro. (Grupos Focales, 20118b)

Se puede concluir que los esfuerzos realizados, se han orientado a facilitar el acceso de estudiantes de alto rendimiento a través de programas de becas, y a aumentar las exigencias para el ingreso a la formación inicial docente por medio de pruebas estandarizadas. Sin embargo, es necesario evaluar el alcance y los componentes del Programa de Formación de Excelencia, a fin de determinar si se alcanzará la meta presidencial de formación de 20,000 estudiantes a 2020. En adición, se recomienda estimar la

demanda real de docentes en los próximos años, dado que el aumento significativo de estudiantes en educación podría superar las necesidades de contratación del sector. Por tal razón, el avance de este compromiso se califica como moderado.

4.3.3 Formadores de formadores de calidad

El Pacto Educativo, busca elevar la calidad de la formación de los futuros maestros a través del fortalecimiento de las escuelas formadoras, con la incorporación de profesionales de alta calidad a su cuerpo docente. El compromiso 5.1.5 versa sobre la importancia de “priorizar la formación doctoral para las escuelas formadoras de docentes”, mientras que el 5.1.8 establece que se debe “exigir un nivel mínimo de maestría para los formadores de grado, y de doctorado para los formadores de maestría.”

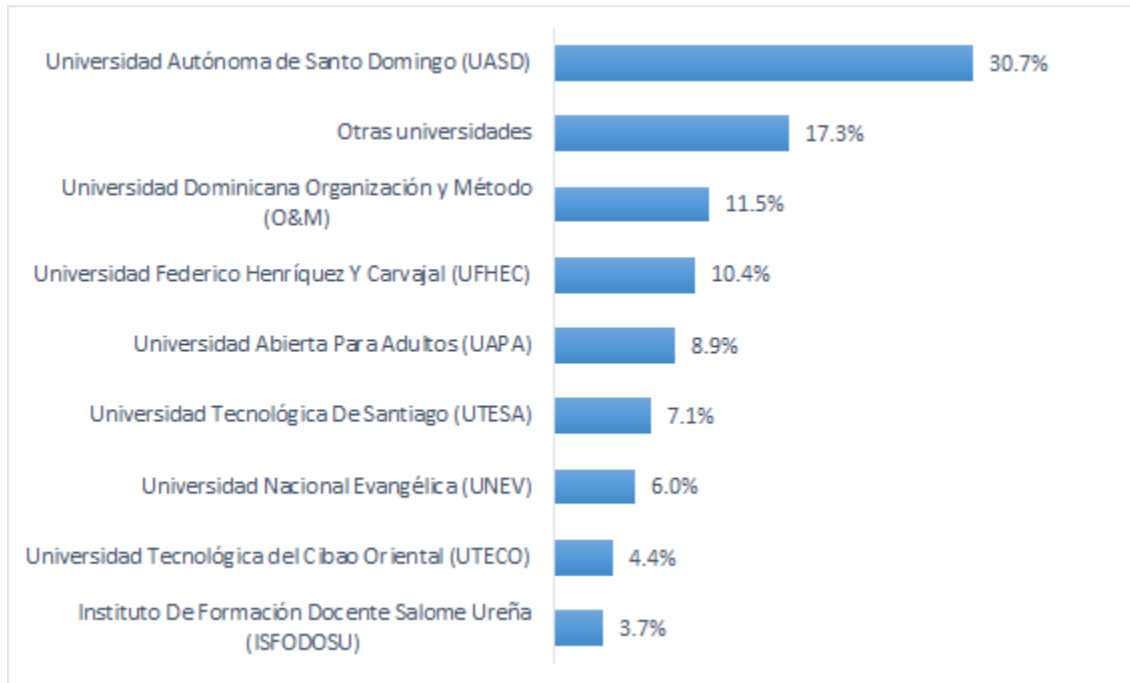
La Normativa 09-15 aboga por que los formadores de formadores cuenten con el más alto nivel académico reconocido posible. En efecto, en esta se establece que todos los profesores que imparten asignaturas a nivel universitario, deben poseer maestría. Adicionalmente, se mandata que al menos el 10% de los créditos de los programas del nivel inicial y primario deben ser impartidos por profesores con doctorado y un mínimo de 20% para los programas del nivel secundario (IDEC, 2018). El objetivo es que en un período de 8 años, estos porcentajes alcancen el 40% de los créditos.

Un paso importante en aras de avanzar hacia el logro de estos compromisos, ha sido el convenio de cooperación interinstitucional entre el MINERD, el MESCYT y el INAFOCAM firmado en 2016. El objetivo de este acuerdo es definir las pautas para el proceso de formación del Programa de Docentes de Excelencia descrito en la sección anterior. A través de este convenio, se pretende contratar profesionales y especialistas de alta calificación, nacionales y extranjeros, ofreciéndoles salarios competitivos, para la formación de los nuevos docentes, y otorgar becas a los estudiantes que formen parte del programa. A mediados de 2018 se habían contratado 40 Profesores de Alta Calificación (PAC) por el ISFODOSU (IDEC, 2018). Si bien esta iniciativa constituye un esfuerzo importante para elevar el nivel de formación de los docentes, esta cantidad no es suficiente para abarcar los 103,105 estudiantes que están matriculados en carreras de educación (MESCYT, 2018c).

El apoyo a los estudiantes se establece en el artículo 9 del convenio interinstitucional, el cual dispone el otorgamiento de las becas y apoyo económico a estos, a fin de que los estudiantes puedan dedicarse a tiempo completo a su formación, conforme la modalidad de estudio establecida en la Normativa 09-15. Esto ha motivado la diversificación de la oferta académica de la carrera de educación de manera tal que hoy en día 28 de las 49 universidades e institutos especializados de la República Dominicana cuentan con al menos un programa en este campo de estudio. El siguiente gráfico muestra la proporción de estudiantes de educación matriculados en las universidades que representan el 82.7% de la matrícula total. Es importante señalar, que para formar parte del Programa de Docentes de Excelencia, las universidades son evaluadas por un equipo multidisciplinario conformado por el INAFOCAM, el MESCYT y el MINERD, que determina si la IES cumple con los requisitos establecidos en el acuerdo⁹ (INAFOCAM, 2018e).

Gráfico 4.2 Proporción de estudiantes matriculados en la carrera de educación por institución, año 2016

⁹ Para conocer los requisitos ver acuerdo.



Fuente: Memorias Institucionales del MESCYT (2016)

El INAFOCAM, expresó que uno de los desafíos para elevar la calidad de la formación de los futuros educadores, es la falta de estandarización de la oferta formativa “a las universidades hay que pasarle un filtro para identificar si están aptas para brindar la correcta y adecuada formación a los estudiantes de educación... hay algunas universidades que tienen fortalezas en un área más que otras”. En adición, se suman factores por fuera del control de la universidad, por ejemplo, la situación socioeconómica de los estudiantes, que dificulta la dedicación exclusiva a los estudios. Otro aspecto a mejorar es la preparación académica del cuerpo docente de las IES, dado que no todos cuentan con maestría como lo establece la Normativa 09-15 (INAFOCAM, 2018e). Una de las IES con mayor nivel de cumplimiento de la nueva normativa es el ISFODOSU. A 2018, del cuerpo docente del ISFODOSU, el 85.7% contaba con maestría, mientras que el 8.3% tenía estudios de doctorado.

A pesar de los incentivos creados para atraer profesionales de alto nivel a las escuelas formadoras de docentes, aún persisten dificultades para cumplir a cabalidad lo establecido en los compromisos del Pacto. El ISFODOSU señala que uno de los principales obstáculos al momento de identificar y atraer buenos perfiles para ser formadores docentes es “la escasez de profesionales con el perfil pedagógico y disciplinar requerido para la formación docente... situación que resulta más significativa en los recintos del interior del país” (ISFODOSU, 2018b). Otras IES consultadas indican que la especialización de los docentes en áreas particulares no necesariamente ha sido obtenida a través de una educación formal, por lo que algunos docentes especializados no cuentan con una titulación que avale su experticio para impartir la asignatura que se le requiere (UNPHU, 2018). Por otro lado, representantes de UNIBE (2018) señalan que muchos candidatos altamente calificados no disponen del tiempo para dedicarle suficientes horas a la docencia, además de que el salario ofrecido no es lo suficientemente atractivo para este perfil profesional. Mientras

que la PUCMM (2018) expresó que “aunque INAFOCAM tiene un programa para apoyar a las universidades para captar profesores extranjeros de alta cualificación, las condiciones contractuales de estos profesores hacen que sea difícil que la universidad se embarque en este proyecto”.

Por lo tanto, se hace necesario una revisión de esta normativa de modo que se faciliten los procesos de identificación y contratación de profesionales calificados, se desarrollen herramientas para la validación de conocimientos obtenidos fuera del sistema formal y se diseñen ofertas más atractivas para que estos profesionales se inserten en las facultades de pedagogía.

Finalmente, se observan avances orientados al cumplimiento de los compromisos que apuntan a elevar la calidad de la formación docente. Aunque la cantidad de docentes altamente calificados a través del PAC, no es representativa para un universo de más de 100 mil estudiantes matriculados en la carrera de educación en 2018. De igual forma, las universidades citan que continúan enfrentando dificultades para obtener el perfil de formadores requeridos bajo la Normativa 09-15, consistente con la opinión emitida por el INAFOCAM. Por lo anterior se concluye que los compromisos 5.1.5 y 5.1.8 presentan un avance moderado.

4.3.4 Práctica docente

El compromiso 5.1.3 busca:

“Fortalecer, en coordinación con el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Educación, la práctica docente en la formación inicial de las educadoras y los educadores. Para tales fines, las instituciones de educación superior que ofertan la carrera de educación se comprometen a promover la creación y fortalecimiento de centros educativos experimentales, y al seguimiento, evaluación del desempeño y retroalimentación de los estudiantes en dichas prácticas, como forma de fomentar la excelencia y la innovación pedagógica.”

Esto con el propósito de cumplir con la Normativa 09-15, que establece la realización de prácticas como uno de los componentes de la formación docente. Estas consisten en actividades realizadas en las aulas, para que los estudiantes de la carrera docente puedan “familiarizarse con los estudiantes según la modalidad del programa, adquirir conocimientos y experiencias que les permitan retroalimentar e interrelacionar con el resto de las asignaturas del programa de estudio” (MESCYT, 2015).

La Normativa 9-15 establece los lineamientos que deben regir las prácticas docentes durante el desarrollo del programa académico, y especifica que el 10% de la estructura curricular debe dedicarse a estos fines. Durante el primer año del proceso formativo las prácticas se realizan bajo un formato de observación, el segundo año con interacción guiada por el docente a cargo, quien revisa la planificación del estudiante, el tercero y cuarto año se le permite al docente-estudiante el manejo de aula, y al finalizar las prácticas requeridas, se debe realizar un proyecto de investigación enfocado a la mejora de lo observado en aula (MINERD, 2015).

Los estudiantes de licenciatura en educación consultados para esta investigación confirmaron la realización de las prácticas docentes. En efecto, algunos indicaron que han tenido la oportunidad de realizar prácticas en diferentes centros educativos públicos, llevando a cabo el proceso según las etapas

indicadas en la referida normativa. Por su parte, otros estudiantes señalaron que realizaron las prácticas en sus universidades, y posteriormente pasaron a practicar en centros educativos privados y públicos (Grupos focales, 2018b).

En cuanto al monitoreo de la realización de prácticas docentes en los centros de formación, se han creado equipos técnicos con representantes del INAFOCAM y del MINERD, que funcionan de manera coordinada para el seguimiento directo en las universidades (MESCYT, 2018). Estos equipos realizan visitas para evaluar la ejecución de las prácticas planificadas de manera que se puedan detectar oportunidades de mejora en el proceso. Igualmente, como parte de las evaluaciones, se conversa con los docentes y estudiantes para posteriormente realizar las retroalimentaciones de lugar (INAFOCAM, 2018e). Mientras que, por parte de las universidades, estas cuentan con coordinadores de prácticas docentes, quienes deben distribuir los estudiantes en función de la disponibilidad en los centros con los que han concertado acuerdos. Conforme a la Dirección de Formación y Desarrollo Profesional del INAFOCAM “[...] el coordinador, el profesor y el supervisor de la práctica docente, son los responsables del desarrollo de este componente” en las universidades.

Sin embargo, es preciso destacar que la calidad de las prácticas realizadas, así como el seguimiento y evaluación del desempeño y retroalimentación de los estudiantes en dichas prácticas, no pudo ser comprobada durante el proceso de veeduría. Por lo que, aunque han habido avances a nivel estratégico, los hallazgos realizados no son suficientes para calificar el nivel de avance de este compromiso.

4.3.5 Inducción docente

El numeral 5.2.2 del Pacto Educativo establece el compromiso de “organizar y poner en marcha la inducción de docentes de nuevo ingreso, mediante el establecimiento de programas de inducción”. La evidencia señala que un buen programa de inducción contribuye a mejorar el desempeño del docente en la práctica, y le brinda herramientas para ajustar las actividades a realizar en clases según las necesidades de los estudiantes, mejorar los resultados del desempeño académico de los estudiantes, y promover una buena actitud de compromiso del docente y su permanencia en el sistema educativo (Ingersoll, 2004; Wong, 2004).

A nivel estratégico, el MINERD estableció los lineamientos a seguir para desarrollar un proceso de inducción integral, de manera que se le brinde apoyo a los docentes nuevos de manera continua en su primer año de ejercicio. En línea con las políticas enfocadas al fortalecimiento de la formación y el desarrollo de la carrera docente, en el año 2014 se establece la inducción docente, tercer eslabón del Sistema de la Carrera Docente, que consiste en un proceso formativo y de acompañamiento a los docentes durante su primer año en el sistema educativo público (MINERD, 2014).

Durante el proceso de inducción, el docente es acompañado por un tutor, los cuales son seleccionados por el MINERD, con apoyo del Viceministerio de Acreditación. De acuerdo al INAFOCAM (2018e), los docentes que han demostrado buen desempeño en las aulas, y que poseen las herramientas y habilidades establecidas por el currículo son los seleccionados para servir de tutores. Esta tutoría se realiza mediante acompañamiento directo, y las estrategias más comúnmente aplicadas son: la observación, modelamiento de clase y análisis reflexivo (MINERD, 2016e).

Para llevar a cabo este programa, el Viceministerio de Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente (VC-DCD) ha desarrollado la *Guía Específica para la Aplicación de los Estándares Profesionales y de Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente – Inducción de Docentes Principiantes (2016)*. En esta Guía se plantea el concepto de inducción docente, sus antecedentes, la definición de los perfiles y la selección de los tutores para el acompañamiento a realizar, la capacitación y formación complementaria a proveer a los docentes y tutores, y los criterios de evaluación y calificación del proceso de inducción. La Guía define tres áreas en que se espera el proceso de inducción ejerza un impacto en la formación del docente. Cada una está atada a una serie de indicadores que permiten determinar el grado de competencia que ha alcanzado el docente en estas. A continuación se describen (MINERD, 2016c):

1. *Conocimientos esenciales*, busca diagnosticar las necesidades y deficiencias de los conocimientos generales y específicos del nivel, ciclo, grado, área y modalidad que imparte el docente durante el proceso de enseñanza-aprendizaje en el ejercicio de su labor en el centro educativo.
2. *Disposiciones críticas*, apunta a crear la identidad y autonomía del docente para elevar su comprensión respecto a la complejidad de las situaciones que se presentan en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
3. *Desempeño*, el tutor busca propiciar orientaciones, apoyo y recursos para el desarrollo de destrezas y habilidades en la aplicación de los conocimientos de la disciplina, así como evidenciar el dominio de los contenidos curriculares y la adecuación al contexto para el logro de aprendizaje de los estudiantes según la práctica educativa.

El proceso de inducción consta de una fase de evaluación, la cual se realiza en tres partes: a) Selección del docente a través del concurso de oposición, b) Evaluación concurrente durante la implementación, y c) Evaluación por el equipo líder del centro educativo. El desempeño de los docentes es evaluado en las tres áreas descritas anteriormente. En materia de Conocimientos Esenciales, se califica al docente en cinco niveles, estos son: (0) no cumple ni aplica, (1) mínimo, (2) suficiente, (3) bastante bien, y (4) alto desempeño. Mientras que las áreas de Desempeño y Disposiciones Críticas se califican en torno a los 100 puntos. Para aprobar el proceso de inducción, los docentes deberán obtener un mínimo de 140 puntos entre ambos renglones, y solo serán considerados si en cada uno adquiere un mínimo de 60 puntos (MINERD, 2016c).

En materia operativa, la implementación del programa de inducción registra algunos avances. En 2016 se establece el Plan Nacional de Inducción de Docentes Principiantes (PNIDP), diseñado con un enfoque por competencias fundamentado en el currículo dominicano, y que tiene como propósito proveer al docente las herramientas necesarias para facilitar su inserción al centro educativo (MINERD, 2016e). Durante el año escolar 2016-2017, se realizaron pruebas piloto con la participación de 396 docentes de nuevo ingreso y 223 tutores en proceso de formación en las zonas de Monte Plata y Bahoruco (MEPYD, 2017). En adición, se evaluaron y seleccionaron 1,030 acompañantes y 10 coordinadores para la llevar a cabo el proceso de inducción a docentes de nuevo ingreso, el cual se planificó que iniciaría en el año escolar 2017-2018 (IDEC, 2018). En mayo 2018 el MINERD aprobó la Resolución 01-2018, que pautó el inicio del Programa Nacional de Inducción para docentes de nuevo ingreso durante el año escolar 2018-2019. Esta Resolución marca el inicio de la inducción de 5,156 docentes que serán acompañados en su labor en aula.

Es importante destacar, que docentes consultados durante la veeduría, ven como favorable que se instalen este tipo de procesos, aunque en su mayoría desconocían sobre el programa de inducción. De hecho, algunos de los nuevos docentes expresaron las dificultades que experimentaron al momento de ingresar en las aulas “En el caso mío, que entré ahora en enero [2018], yo no quería ni que amaneciera de los nervios, llegué me dieron los cursos, y comencé a impartir Naturales con el horario y yo planificarme y buscar mis recursos...”, otro agrega lo siguiente: “Yo inicié el año escolar en marzo 2017, me entregaron las 2 mallas, primero y segundo ciclo, el diseño curricular. Estúdialo, léalo bien, entonces comencé a preguntarle a los compañeros, yo misma me preparé y aclaré las dudas con los compañeros. En las jornadas de verano cuando se acabó el año entonces ya ahí me preparé más. Si yo hubiese tenido la inducción, mis estudiantes tendrían un mejor resultado.” (Grupos Focales, 2018a).

Conversaciones con la ADP ponen de manifiesto que existen debilidades importantes en este proceso de inducción. De hecho, sostienen que ese acompañamiento que se debe realizar desde que el docente ingresa al aula por concurso de oposición, hasta concluir su primer año de labor, nunca se ha realizado. En adición, señalan que los recursos humanos con más experiencia no están siendo aprovechados de la mejor manera para aportar en este proceso. Al respecto, indican que hay maestros modelos que al momento de su retiro se encuentran en buena condición física, pero que no están siendo considerados para servir de tutores a los más jóvenes (ADP, 2019).

En conclusión, se observa que a nivel estratégico se ha avanzado en el establecimiento de las definiciones y los componentes de la inducción de los docentes al sistema educativo público. No obstante, en cuanto a la implementación de este sistema solo se han llevado a cabo experiencias piloto. Se tenía pautado que para el año escolar 2018-2019, se iniciara de manera formal el PNIDP, con más de 5 mil beneficiarios, de manera que los futuros docentes puedan disponer del acompañamiento que requieren para sentirse más afianzados en su labor en aula, así como garantizar la calidad de su formación. Cabe destacar, que para implementar esta iniciativa de manera exitosa, es de suma importancia contar con el apoyo del sindicato mayoritario docente en su implementación. Por lo que se sugiere que este sea involucrado en la evaluación de las experiencias pilotos que se han realizado hasta la fecha, así como en la fase inicial de la implementación del programa, de modo que se considere cualquier mejora u observación que pueda emitir el sector magisterial. Expuesto lo anterior, el avance del compromiso 5.2.2 se valora como moderado.

4.3.6 Habilitación docente

El compromiso 5.2.9 llama a:

Readecuar el programa de habilitación docente para facilitar la formación pedagógica de los profesionales de otras carreras que laboran en los sectores público y privado del sistema educativo y/o de aquellos que muestran una probada actitud y aptitud para la enseñanza, y desean ingresar a la carrera docente. (Pacto Educativo, 2014-2030)

La habilitación docente es de suma importancia, ya que permite a aspirantes a la carrera docente formados en otras áreas, contar con una formación básica en aspectos pedagógicos y dominar las herramientas metodológicas y conceptuales fundamentales para comprender, planificar y desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje. La disposición de revisar y otorgar mayor rigurosidad al proceso de

habilitación docente se considera oportuna y pertinente, considerando que esta, junto al concurso de oposición, son las principales herramientas para filtrar el ingreso de profesionales de otras áreas que posean las competencias y conocimientos adecuados para desenvolverse de forma eficaz en las aulas.

Este compromiso, reafirma lo establecido en la Ley General de Educación 66-97, la cual indica en su artículo 134, párrafo I, que: "En los casos en que no se disponga de profesionales de la educación o en áreas especializadas, podrán ejercer la docencia profesionales de otras áreas de nivel superior o especialistas que cursen por lo menos 20 créditos de disciplinas pedagógicas...". Lo anterior es también coherente con el Plan Decenal 2008-2018, que contempla la posibilidad de que profesionales de áreas distintas a la pedagogía, se integren a la enseñanza pública; siempre y cuando cursen primero programas de habilitación para la docencia que les permitan desarrollar competencias didáctico-pedagógicas para enseñar y evaluar a los estudiantes (MINERD, 2016). Este objetivo fue incorporado en el Plan Estratégico 2017-2020 del MINERD, en la Acción 08.1.1.05, la cual aspira a que el MINERD, en conjunto al MESCYT, rediseñe y fortalezca la habilitación docente (MINERD, 2017).

Desde finales de los años 90, se ha procurado la provisión de capacitación a docentes y aspirantes sin titulación pedagógica, sobre cómo desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje en las aulas. Sin embargo, no es hasta 2001, con la promulgación de la Ordenanza 3-2001, que el Consejo Nacional de Educación, formaliza la habilitación docente como vía de ingreso al sistema educativo público, para profesionales y especialistas de otras áreas disciplinarias (CNE, 2001). El proceso de habilitación docente abarcaba en su plan original dos áreas de conocimiento fundamentales: Contenidos disciplinares, y conocimientos didácticos-pedagógicos (MINERD, 2016). No obstante, el CNE derogó la Ordenanza 3-2001, mediante la Resolución No. 17-2014 que establece los Estándares Profesionales y de Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente y la Ordenanza No. 27-2017 que actualiza el marco normativo del proceso de habilitación docente e instituye el Sistema de Habilitación Docente. En esta última, se hace obligatoria la habilitación para docentes sin título pedagógico, y se reconoce la rectoría del MESCYT sobre el sistema de Habilitación Docente (CNE, 2014) (CNE, 2017).

En 2014 se realizó una propuesta de revisión curricular del programa de habilitación docente, adaptada a los Estándares Profesionales y de Desempeño Docente (IDEC, 2014). De acuerdo al IDEC (2018), hasta junio de 2018, la misma no había sido aprobada por el Consejo Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología (CONESCYT). Aunque según una nota de prensa del Periódico Hoy del 24 de agosto de 2018, la propuesta para el nivel secundario, elaborada por el INAFOCAM con el apoyo del ISFODOSU y del MESCYT, fue aprobada por el CONESCYT mediante la Resolución 25-2018 (Mejía, 2018).

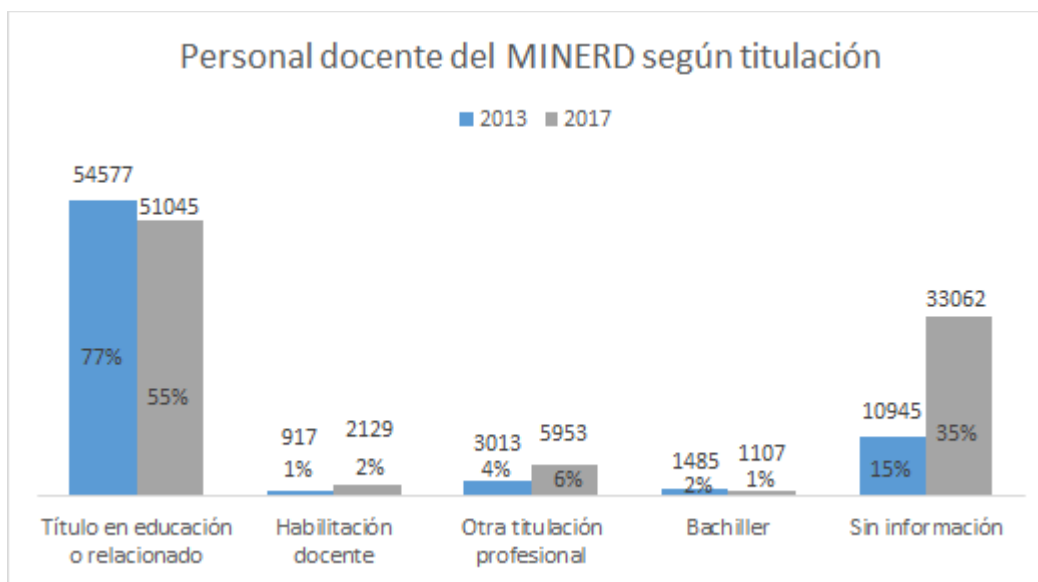
El programa de habilitación docente aprobado para el nivel secundario ha sido denominado: "Especialidad en Habilitación para la Docencia en las Áreas Curriculares, Nivel Secundario y sus Modalidades de la Educación Preuniversitaria". El currículo tiene una carga académica de 32 créditos y debe ser implementado en jornadas presenciales y semi-presenciales con un mínimo de 10 horas por semana. Entre los perfiles de egreso se contemplan: orientación escolar, matemática, lengua española, biología, química, física, ciencias sociales, lenguas extranjeras, formación integral, humana y religiosa, técnicos profesionales y artes (Mejía, 2018). Hasta el momento de conclusión de este informe, no se tenía

información sobre el estatus de los programas de habilitación docente en el nivel primario, inicial, o de educación para adultos.

Se realizó un análisis de la nómina docente del MINERD para conocer el avance de la titulación pedagógica y/o habilitación docente del personal. Sin embargo, lo único que se pudo comprobar es que la información sobre titulación de los docentes de nuevo ingreso no está siendo debidamente registrada, ya que el personal sin titulación definida pasó de representar un 15% de la nómina en 2013, a un 35% en 2017 (Ver Gráfico 4.3). Por tanto, no se pudo realizar inferencias sobre el nivel de avance del personal en cargos docentes formado y/o habilitado para el ejercicio en aula.

El compromiso 5.2.9 ordena la revisión del programa de habilitación docente para facilitar el ingreso de profesionales de otras áreas a la carrera docente. Por lo que a pesar de que la aprobación de la revisión curricular de este programa se agotó en un periodo de cuatro años, se concluye que el avance en el cumplimiento de este compromiso ha sido significativo, ya que se cuenta con un nuevo programa aprobado. Sin embargo, aunque la implementación de este programa queda fuera del ámbito de acción del compromiso, es de suma importancia evaluar en qué medida este está siendo aplicado. Es necesario que los profesionales de otras áreas que ingresan en la carrera docente sean entrenados de manera adecuada respecto a los requerimientos y estándares establecidos en el sistema educativo dominicano, de modo que se garantice la calidad de los aprendizajes.

Gráfico 4.3 Personal docente del MINERD según titulación, 2013 y 2017



Fuente: Nómina docente del MINERD a diciembre 2013 y 2017

4.3.7 Formando para una gestión más eficiente

En la actualidad, la gestión escolar no se limita al manejo administrativo y pedagógico de los centros educativos. Los constantes desafíos a los que se enfrentan los sistemas educativos requieren de un liderazgo capaz de guiar a las escuelas en los procesos de mejora continua. La literatura demuestra que el

liderazgo educativo es el segundo factor- dentro de la escuela- de mayor impacto en los resultados educativos (Leithwood et al., 2006; Barber y Mourshed, 2007). En este sentido, y en el marco de la reforma educativa que experimenta la República Dominicana, el rol del director como agente de cambio y propulsor de las transformaciones cobra especial importancia.

A raíz del aumento de los recursos financieros asignados al sector educativo desde 2013, una serie de reformas dirigidas a impactar en el alcance y la calidad de los aprendizajes han sido impulsadas en los centros educativos públicos del país (MINERD, 2017). Bajo este contexto los directores de centros educativos han tenido que asumir nuevas responsabilidades, tales como: a) la recalendarización de las actividades en los centros educativos producto de la expansión de la Jornada Escolar Extendida (CNE, Ordenanza 01-2014,); b) el seguimiento a la correcta implementación de un nuevo currículo (MINERD, 2014); c) la coordinación de los programas de capacitación e inducción docente que se realizan *in-situ*, (INAFOCAM, 2018), d) la gestión de recursos financieros que antes se manejaban desde el distrito educativo, como efecto de la expansión de la descentralización de los centros educativos (FLACSO, 2015), entre otros. Por tal razón resulta imprescindible, tal y como lo establece el compromiso 4.2.12:

Formar directores y directoras de centro educativos capaces de asumir y promover una cultura de mejora continua de la gestión institucional y pedagógica, a partir del trabajo en equipo, el liderazgo activo y transformador, así como el desarrollo de las capacidades de planificación, y de administración del tiempo y de los recursos disponibles, a fin de garantizar más y mejores aprendizajes por parte de los estudiantes. (Pacto Educativo, 2014-2030)

En 2011, previo a la firma del Pacto Educativo, se creó la Escuela de Directores para la Calidad Educativa (EDCE), adscrita al Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña (ISFODOSU). La EDCE tiene la función de “formar y capacitar líderes educativos que puedan encabezar los procesos de transformación que demanda la educación dominicana desde la escuela, para así impactar de manera positiva los resultados académicos de los estudiantes” (MINERD, Resolución No. 0667-2011). Los ejes de trabajo de la EDCE son: 1) Programa de Capacitación en Gestión Educativa, 2) Actividades Académicas periódicas, 3) Programa de inserción Profesional, 4) Desarrollo de redes de centros "Entre Directores" y 5) Pasantías (MINERD, Resolución No. 0667-2011). Cuando inició la EDCE, los directores eran escogidos por el Distrito Escolar y las primeras cohortes correspondieron a aquellos directores con menor edad y experiencia en el cargo (EDUCA & Diálogo Interamericano, 2015).

En el Plan Estratégico de Educación 2017-2020 del MINERD, la estrategia 08.1.3 llama a formar directores bajo un modelo de buenas prácticas internacionales. Las acciones contempladas bajo dicha estrategia son: 1) La formación de 4,000 directores de centros educativos bajo un modelo de buenas prácticas internacionales y 2) Actualizar y ampliar los programas de formación continua de directores.

Según el IDEC (2018), espacio que monitorea los avances de la reforma educativa, la formación de directores avanza, pero a un ritmo insuficiente para cumplir las metas. Hasta mediados de 2018, no se conocía a detalle la metodología de implementación del programa de formación de 4,000 directores (IDEC, 2018). De acuerdo con la IDEC, a junio de 2018, la EDCE se encontraba formando su cohorte número 13 y había graduado un total de 2,319 directivos. Se resalta que, a partir de 2015 se observa una reducción de los egresados de la EDCE por año, y que en el año 2017, hubo una interrupción en el desarrollo de la Escuela de Directores producto de retrasos en la contratación de los servicios de salones para la docencia, alojamiento y alimentación (IDEC, 2018) (ver Tabla 4.2). El 30 de noviembre de 2018, el ISFODOSU, institución llamada a tener un rol relevante en el proyecto de formación de 4,000 directores de centros educativos, presentó un nuevo programa de formación de directivos a nivel de maestría. Sin embargo, no se conoce cuándo iniciará la primera cohorte (ISFODOSU, 2018c).

Tabla 4.2 Escuela de Directores para la Calidad Educativa. Estado de situación de la formación de directivos escolares. Junio 2018

Año	Núm. Cohorte	Cantidad Egresados
2012	1, 2 y 3	457
2013	4, 5 y 6	621
2014	7, 8, 9 y Directores Reg. y Distrit.	702
2015	10	180
2016	11	193
2017	-	0
2018	12	166
Total graduados		2,319

Fuente: Reproducido a partir de IDEC (2018)

A nivel de educación superior, la oferta formativa dirigida a fortalecer el liderazgo de la gestión educativa se ha mantenido limitada. De las 27 IES que desarrollan programas pedagógicos, apenas 8 ofertan maestrías o especializaciones enfocadas en la gestión de centros educativos y/o liderazgo escolar (MESCYT, 2018). Cabe destacar que todos los programas de formación inicial para docentes ofrecen al menos una asignatura relacionada con temas de gestión (MESCYT, 2018). Sin embargo, al momento no existe evidencia suficiente para confirmar que la carga curricular dedicada a la gestión de centros educativos sea, en efecto, congruente a las necesidades del sistema educativo.

En conclusión, si bien las autoridades han establecido metas oficiales que apuntan a la consecución del compromiso 4.2.12 este exhibe avances moderados, dado que la formación de directores se ha desacelerado en los últimos años y no se tiene certeza de cómo, y en qué tiempos, se ejecutarán los planes anunciados.

4.4 Selección de los docentes

El Pacto Educativo define dos compromisos con el objetivo de garantizar que los mejores talentos ingresen en la carrera docente. El primero es el compromiso 5.1.6 que establece la implementación de pruebas de ingreso obligatorias como requisito para cursar programas de formación docentes. Estas pruebas deben

medir si los aspirantes a la docencia cuentan con los conocimientos, la vocación y las habilidades para cursar estudios superiores de educación. De igual forma, este compromiso llama a las instituciones de educación superior a definir e implementar estrategias de nivelación para aquellos estudiantes que evidencian debilidades. El segundo es el compromiso 5.2.1, que ordena el establecimiento de concursos de oposición para que los profesionales que ingresen en el sistema educativo sean de alta calidad.

4.4.1 Pruebas de ingreso para los programas de formación docente

En la República Dominicana, desde el año 2001, se instituye la realización de pruebas diagnósticas de carácter obligatorio, previo al ingreso del nivel educativo superior. En particular, el artículo 59 de la Ley 139-01 indica el establecimiento de “una prueba diagnóstica inicial de orientación y medición, previo al ingreso a la educación superior, la cual será responsabilidad de la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y tendrá un carácter obligatorio para todos los que quieran ingresar a la educación superior. Los resultados de esta prueba serán proporcionados a todas las instituciones, de manera que éstas puedan utilizarlo entre sus criterios de admisión y como base para el establecimiento de programas de nivelación, para la planificación y la investigación”. En 2002, se diseña y realiza un piloto de la primera Prueba de Orientación y Medición Académica (POMA) (Díaz et al, 2004). En 2012, con la promulgación de la Ley 01-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, se reafirma el uso de esta prueba como requisito mínimo para ingresar en el nivel superior. Concretamente, el objetivo 3.3.3 de esta Ley que apunta a “*Consolidar un sistema de educación superior de calidad*”, en sus líneas de acción 13 y 14, establece la aplicación de pruebas de orientación y aptitud académica como mecanismo de validación de los conocimientos y habilidades de los estudiantes para cursar estudios universitarios en cualquier área, y la implementación de programas de nivelación para aquellos que no la aprueben (Ley 01-12).

La POMA es una prueba de aptitud que mide la inteligencia académica de los estudiantes, definido como el conjunto de conocimientos y capacidades, que desarrolla un estudiante luego de agotar un proceso de enseñanza-aprendizaje (Díaz et al, 2004). En este sentido, la POMA evalúa las cinco áreas de capacidad: 1) captar, reconocer y asimilar conocimientos básicos e instrumentales, 2) operar con destreza los contenidos, 3) comprender y profundizar en los mismos, 4) establecer relación entre los conceptos y 5) solucionar problemas (Díaz et al, 2004). La capacidad de captar, reconocer y asimilar conocimientos o contenidos verbales, matemáticos, espaciales, en las ciencias naturales o sociales, y comportamientos humanos.

En 2015, se establecen requisitos específicos para regular el ingreso a programas de nivel superior en el área de educación. La Normativa 9-15 para la Formación Docente de Calidad en la República Dominicana, en adición a la aplicación de la POMA, instituye la aplicación obligatoria de una “*prueba estandarizada reconocida internacionalmente en procesos de selección de estudiantes para ingresar a estudios a nivel superior*”. Para los fines se seleccionó la Prueba de Aptitud Académica (PAA) del College Board¹⁰ (MESCYT, 2018). La PAA, mide el potencial que tiene un estudiante para realizar estudios universitarios, a través de la evaluación de sus aptitudes o habilidades cognitivas, en función de tres dimensiones: razonamiento verbal, razonamiento matemático y redacción (MESCYT, 2018). Esta prueba no evalúa áreas del saber particulares, sino lo que el estudiante es capaz de hacer con los conocimientos adquiridos durante sus años de escolaridad.

¹⁰ El College Board es una organización sin fines de lucro, con sede en Nueva York, que desde 1990 elabora pruebas de ingreso para programas en el nivel superior, incluyendo el SAT, examen estandarizado que se usa para la admisión universitaria en los Estados Unidos.

Los criterios de puntaje mínimo establecidos para la aprobación de estas pruebas, apuntan a elevar la calidad de los futuros docentes. En el caso de la POMA, el puntaje mínimo requerido para ser admitido en una carrera en el área de educación es de 450 puntos, mientras que para las demás carreras es de 400 puntos. Mientras que para aprobar la PAA se ha establecido que el estudiante cumpla con los siguientes requisitos: a) Obtener una sumatoria en los tres componentes de la prueba (razonamiento verbal, razonamiento matemático y redacción indirecta) igual o mayor a 1350 puntos, y b) Obtener un puntaje igual o mayor a 450 en dos de los tres componentes, siempre y cuando el componente de menor puntaje supere los 330 (MESCYT, 2018).

Asimismo, con el objetivo de contribuir a elevar la calidad de los docentes, el MESCYT sostiene que ha promovido la realización de cursos de nivelación e investigación, a partir de los manuales creados obedeciendo a lo establecido en el artículo 59 de la Ley 139-01. Los grupos focales realizados durante el proceso de veeduría, dieron constancia de que estos cursos de nivelación están siendo aplicados, al respecto un estudiante indicó lo siguiente: "Cuando entramos [a la universidad] solo daban el POMA, y ahora están dando el College Board... si te quemas, te dan 4 meses de nivelación, si vuelves y lo quemas no puedes entrar a la carrera de educación en ninguna otra universidad" (Grupos Focales, 2018b).

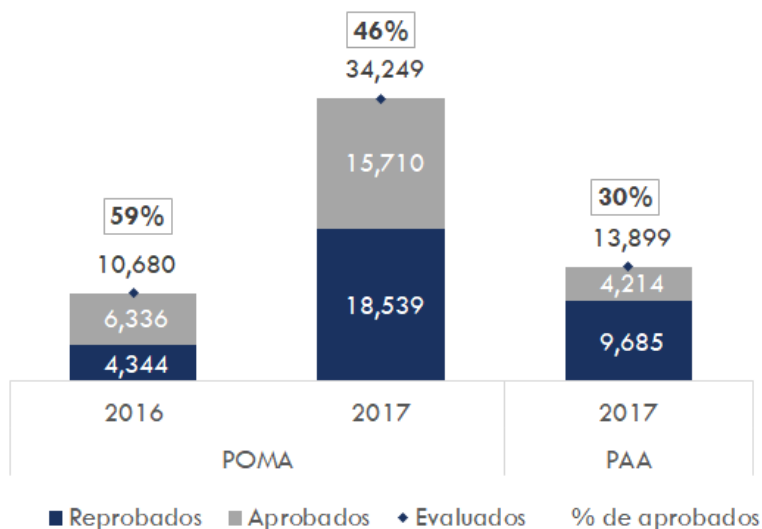
Las pruebas POMA y PAA vienen aplicándose de manera consistente desde la puesta en vigencia del Pacto Educativo, en todas las universidades reconocidas por el MESCYT que imparten programas de grado y/o técnico superior en materia educativa. De acuerdo al Departamento de Prueba Diagnóstica del MESCYT, en 2017, se aplicó la POMA a un total 34,249 aspirantes a ingresar en programas de formación docente, de los cuales aprobaron 15,710 (45.87%). Mientras que la PAA se aplicó a un total de 13,884 postulantes a las carreras de formación docente, de los cuales aprobaron 4,214 (30.5%) (Ver Gráfico 4.4).¹¹ En efecto, los estudiantes de educación o de pedagogía contactados para esta investigación, entre los cuales se encontraban representadas 6 instituciones de educación superior, manifestaron haberse sometido a estas pruebas, previo a su matriculación universitaria (Grupo focales, 2018b). En adición, indicaron que para el caso específico de la PAA, se da la oportunidad al estudiante de retomar el examen si no aprueba, luego de agotado un programa de nivelación con duración aproximada de cuatro meses. Esto supone el apego al cumplimiento del compromiso 5.1.6 que ordena la implementación de prueba de ingreso obligatoria para la carrera docente, y el establecimiento de mecanismos para subsanar las debilidades que los estudiantes exhiben en estas.

Por tanto, se concluye que el compromiso 5.1.6 evidencia un avance significativo, tanto a nivel estratégico como operativo. Se han establecido pruebas rigurosas y de carácter obligatorio que regulan el ingreso a los programas de formación de docentes. Estas pruebas, conocidas como la POMA y la PAA, miden los conocimientos, la vocación y las habilidades de los aspirantes a la carrera docente. En adición, conforme con lo establecido en el mismo compromiso, estas pruebas contemplan mecanismos para apoyar a los participantes que no cuentan con el nivel requerido, a superar las deficiencias presentadas.

Gráfico 4.4

¹¹ Esta cifra no incluye los postulantes al Instituto Tecnológico de Santo Domingo, ya que a la fecha de solicitud no se disponía de este dato (MESCYT, 2018).

Resultados de pruebas de ingreso estandarizadas para optar por grado en educación



Fuente: MESCYT, 2018

4.4.2 Concursos de oposición

La realización de concursos de oposición como requisito para ocupar un cargo docente, se establece en la Ley General de Educación 66-97. En el artículo 139, se define la oposición como la aplicación de pruebas y exámenes, y señala que junto a los méritos profesionales y el desempeño de los docentes, esta servirá de guía para efectuar ascensos y promociones (Ley 66-97). En 2003, con la publicación del Reglamento del Estatuto del Docente, se refuerza el mandato de la aplicación de concursos para ocupar cargos docente. En su artículo 16, este documento establece que *“El ingreso a la carrera docente, cualquiera sea la clasificación, cargo y categoría, se efectuará mediante concurso de oposición de antecedentes profesionales, prueba de oposición y entrevista personal que al efecto establezca la Secretaría de Estado de Educación...”* (Decreto No.639-03). En adición, se establece en la celebración de dos concursos de oposición al año, y en el artículo 17 la evaluación de los candidatos a través de una Comisión Calificadora conformada por representantes del distrito escolar correspondiente, del departamento de recursos humanos y algún departamento técnico designado por el MINERD, y de las APMAE cuando los cargos concursados sean para ocupar puestos en centro educativos.

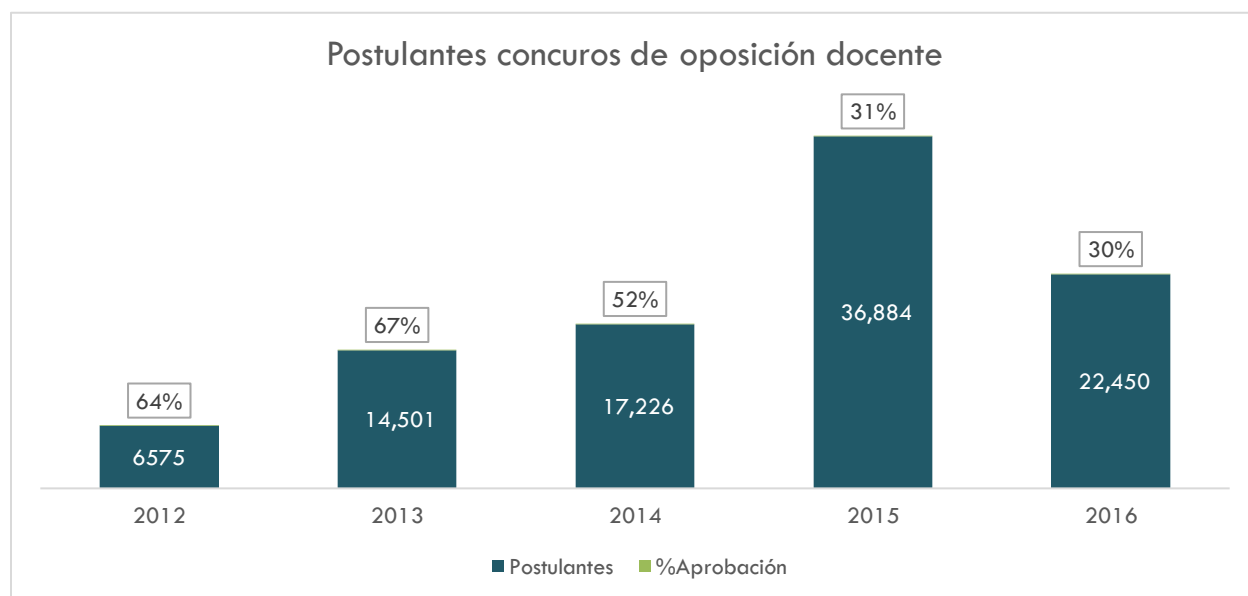
Paralelamente, desde 1999 se emiten una serie de órdenes departamentales que regulan aspectos concernientes a los concursos de oposición.¹² Sin embargo, no fue hasta 2006, con la Orden Departamental No. 09-2006, que se estableció un sistema de concursos de oposición para seleccionar a todos los cargos docentes del sistema educativo público, a saber: Directores/as, Subdirectores/as y cargos con funciones equivalentes de Educación Básica, Media, Educación Técnico Profesional y Educación de Adultos, Coordinadores y Educadores del Nivel Inicial y Orientadores y Maestros/as de Educación Inicial, Básica y Educación Física de centros educativos públicos. Con la firma del Pacto Educativo, en su

¹² Ver órdenes departamentales No. 2'99 de 10 de marzo del 1999, No. 9'2001 de 16 de marzo del 2001, No. 17'03 de fecha 7 de julio del 2003, No. 15'04 de fecha 25 de junio del 2004, y No. 33'05 de fecha 19 de julio del 2005.

compromiso 5.2.1, queda refrendada por la sociedad en su conjunto la aplicación de concursos para ocupar todo cargo docente del sistema educativo público.

Desde la firma del Pacto Educativo, se realizaron concursos de oposición anuales hasta 2016. El último concurso de oposición fue convocado a finales de 2016, donde de acuerdo al MINERD, participaron 22,457 docentes de los cuales aprobó un 30%. El número de postulantes en este periodo se cuadruplicó, pasando de 6,575 postulantes en 2012 a 22,457 en 2016, lo que evidencia un mayor interés en la carrera docente. Adicionalmente, la caída en la tasa de aprobación a partir de 2014, sugiere que el proceso de concurso establecido para ingresar en la carrera docente ha sido más riguroso. Se observa como en 2012, el 64% de los postulantes aprobaron el concurso, frente al 30% en 2016 (Ver Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5



Fuente: Dirección de Recursos Humanos y Dirección de Planificación del MINERD

En los años 2017 y 2018 no se convocaron concursos de oposición docente (IDEC, 2018). Esto llevó a la ADP a denunciar el incumplimiento del compromiso 5.2.1 del Pacto Educativo, a través de una carta dirigida al Ministro y depositada ante el MINERD en fecha 12 junio de 2018. En adición, el 19 de junio del mismo año, la ADP realizó una intimación al MINERD, mediante Acto de Alguacil, en la que se abordan este y otros aspectos relativos a observaciones sobre el incumplimiento de la legislación educativa (IDEC, 2018; ADP, 2019). De acuerdo al sindicato, a pesar de elevar la situación al Ministro Navarro, este no dio razones por el incumplimiento, y aunque se comprometió en distintos momentos a convocar los concursos, nunca lo hizo (ADP, 2019).

Respecto a la calidad de los concursos, la ADP sostiene que se han quebrantado las normas que los regulan. En primer lugar, menciona que se ha violentado “el derecho a apelar que tiene un concursante inconforme con la aplicación del instrumento” que establece el Estatuto Docente: “Hay muchos

inconformes, especialmente entre los directores y del equipo de gestión, lo que incluye psicólogos y orientadores” (ADP, 2019). En segundo lugar, destaca que las comisiones colegiadas que han sido designadas para encargarse de la organización y dirección de los concursos de oposición, y en las que la ADP tiene un asiento de acuerdo al artículo 15 de la Orden Departamental No. 01-2008, no ejercen sus funciones. Al decir del sindicato: “La Orden Departamental define la estructura colegiada de esas comisiones desde las regionales y distritos, [aunque] en los hechos la participación de la ADP y de la sociedad civil es más letra muerta que real. La Comisión Nacional de Concursos queda prácticamente relevada por las Comisiones Técnicas, y no ejerce sus funciones de conducción general...y de procesar decisiones que en el curso de ese concurso se generen con los participantes” (ADP, 2019).

Por otro lado, la designación de cargos docentes a través de concursos de oposición todavía no es exclusiva como lo establece el Pacto. Desde la firma del Pacto Educativo, 1,708 docentes han ingresado al sistema educativo público por contrato, cifra que representó el 8% del total del personal docente en 2018. El 91% de los docentes contratados son de aula, por lo que su ingreso al sistema educativo sin agotar un proceso en el que se demuestre que estos poseen el conocimiento y las competencias para enseñar, atenta contra la calidad de los aprendizajes (MINERD, 2018).

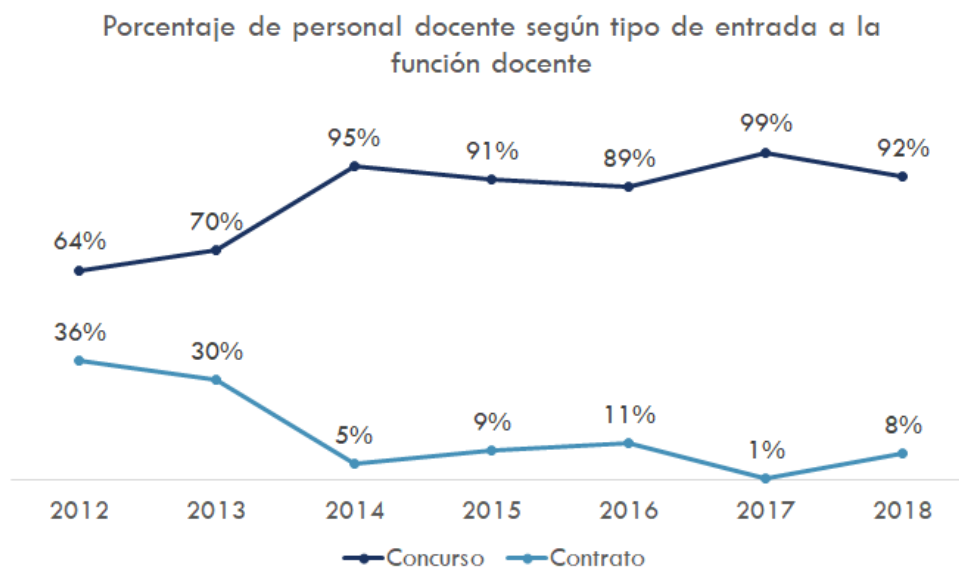
Es preciso mencionar que la normativa vigente admite la contratación de docentes de manera temporal, siempre y cuando no se disponga de personal en el registro de elegibles. El Reglamento del Estatuto Docente, en el párrafo II de su artículo 23 señala que “En caso de no existir postulantes en el Registro de Elegibles para cubrir la vacante producida, la Junta de Centro queda facultada a designar interinamente, hasta que se convoque el concurso, al profesional determinado. Esta designación será comunicada a la Dirección General de Recursos Humanos de la SE y tendrá vigencia hasta tanto se realice el concurso.” No obstante, al indagar con la ADP respecto a la naturaleza de las contrataciones, esta indicó que se tienen casos específicos, como son el de San Juan de la Maguana y San Francisco de Macorís, en donde a pesar de contar con un registro de elegibles se recurre a la contratación (ADP, 2019).

Asimismo, el artículo 29 b) establece que “El personal interino, será el docente que ingresa al Sistema por una designación temporal de la Secretaría de Estado de Educación para desarrollar o prestar servicios eventuales o a término determinado, menor o igual a un año, de acuerdo con las características de sus servicios. La selección de este tipo de profesionales no exigirá la realización de un concurso en los términos definidos en este Reglamento.” Respecto al requisito de que la duración de los contratos sea menor a un año, no se dispone de información suficiente para validar si las prácticas vigentes suponen una violación al Estatuto Docente.

Tanto la Asociación Dominicana de Profesores (ADP), como la Asociación de Profesores de Inglés (DR- TESOL), han manifestado su descontento con las contrataciones. La ADP indicó que la contratación de docentes afecta la calidad del sistema educativo, ya que no se aplica un filtro para la selección de los aspirantes a la carrera docente más capacitados (García, 2018b). De igual manera, la entidad sindical señala que se deterioran las condiciones de vida de los docentes, puesto que estos son contratados bajo una modalidad que no les garantiza una remuneración digna ni ciertos derechos laborales, como son la regalía pascual y la pensión o jubilación (García, 2018a). Mientras que la DR- TESOL manifestó preocupación, puesto que para la contratación de docentes de inglés no se han realizado concursos en un periodo de cuatro años (El Hoy, 2018). Lo cual va en línea con declaraciones realizadas por la Dirección de Recursos Humanos: **“Este año pasado no hubo concurso... [Se firmó un acuerdo] para darles**

participación a los egresados del Inglés por Inmersión, aunque no eran maestros certificados, cubrían las necesidades del momento por alguna falta de docente.” (MINERD, 2018b).

Gráfico 4.6 Porcentaje de personal docente según tipo de entrada a la función docente



Fuente: Dirección de Recursos Humanos, MINERD

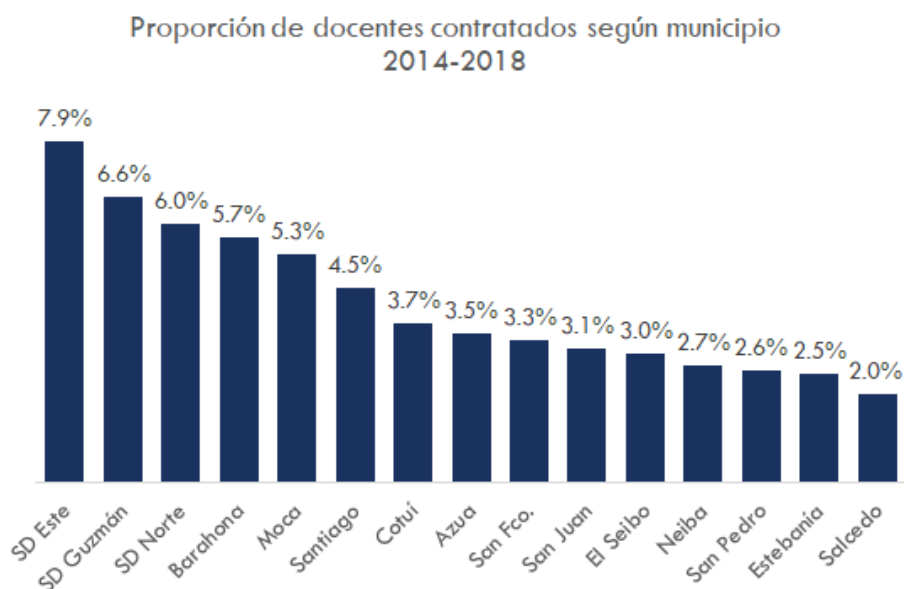
Al indagar sobre la contratación de personal docente por fuera de concursos de oposición, la Dirección de Recursos Humanos del MINERD señaló que las necesidades de personal llevan a la institución a tomar este tipo de decisiones administrativas. En este sentido, expresó: **“Tenemos sitios históricos donde no hay maestros como Jimaní, Neyba o Higüey, zonas rurales de difícil acceso, sitios donde tengo dos opciones: dejar el aula vacía o contratar licenciados en educación. Por ejemplo, los de educación física me ha tocado contratar personas que se hacen acuerdos y que no son licenciados”** (MINERD, 2018b). El Ministro de Educación, Andrés Navarro, también se ha expresado al respecto. Este “defendió la contratación de estudiantes de término, debido a que están dispuestos a ir a zonas lejanas y de difícil acceso, donde el banco de elegibles de profesionales que pasaron el concurso de oposición es nulo o prácticamente nulo.” (García, 2018b). Al respecto, el sindicato mayoritario docente expresa lo siguiente: **“La ADP reconoce que hay regiones de poca población profesional... pero ese contrato debe tener también criterios de selección, no puede ser político, hay que transparentar los criterios para seleccionar potenciales contratados”** (ADP, 2019).

Sin embargo, cuando se realiza un análisis de los docentes contratados desde la firma del Pacto Educativo y por zona geográfica, los datos no parecen sustentar en su totalidad los argumentos expuestos por las autoridades. En el Gráfico 4.7 se observa como la mayor parte de los municipios donde se concentran las dos terceras partes de las contrataciones, no se perfilan como de difícil acceso. El MINERD indica que se han tomado medidas para reducir el número de contrataciones, como el diseño de un incentivo por distancia que se otorgará a los docentes que enseñan en zonas remotas, a través de los mismos centros educativos. Esta disposición quedó establecida en punto II del acuerdo firmado en 2017, entre la ADP y el MINERD, en el cual se señala que el Ministerio elaborará una tabla con los viáticos que apliquen a los

docentes según el centro educativo donde labora. Cabe resaltar que esta medida todavía está pendiente de aplicación (MINERD, 2018b).

En adición, las irregularidades que se han confirmado por declaraciones de funcionarios del MINERD, constituyen un incentivo perverso de cara a garantizar la selección de los más aptos para la docencia. En entrevista con el periódico Hoy, el MINERD indicó que “se tiene como norma, no contratar a personas que hayan participado en los concursos de oposición docente, y que hayan reprobado en el mismo” (García, 2018b). Asimismo, la Dirección de Recursos Humanos de la institución manifestó que los aspirantes que hayan tomado el concurso de oposición y reprobado no son contratados, aunque aquellos que no hayan atravesado el concurso de oposición si son elegibles para ser contratados (MINERD, 2018b). Es decir, que en lugar de preparar aquellos docentes que estuvieron cerca de aprobar el concurso de oposición, y someterlos nuevamente a la prueba, se opta por ingresar al sistema educativo personas de las cuales no se tiene certeza de sus habilidades. Esto podría constituirse en un desincentivo para los aspirantes a cargos docentes someterse a los concursos.

Gráfico 4.7



Fuente: Departamento de Planificación del MINERD, 2018

En lo que respecta a la aplicación de concursos para ocupar cargos de directores regionales y distritales, se observan avances importantes. El artículo 139 de la Ley General de Educación No. 66-97, establece que “Los cargos administrativo-docentes y técnicos-docentes de los diversos niveles del sistema educativo público serán servidos previos concursos de oposición, o por oposición y méritos profesionales”. Mientras que el artículo 115 de la misma ley, establece que “el Distrito estará a cargo de una Dirección colegiada compuesta por un Director y Directores adjuntos, los cuales serán seleccionados por el Secretario de Estado, Educación y Cultura [Ministro de Educación] de una terna propuesta por la Junta Regional de

Educación y Cultura”. La interpretación de esta ley llevaba a que la selección de las personas a ocupar estos cargos fuese por decisión exclusiva del Ministro de Educación. Hasta que en 2017, se propusiera el establecimiento de un proceso competitivo para los fines, que quedó establecido en la Ordenanza 24-2017. De esta manera, se instituyó un proceso de selección basado en la meritocracia, que comprende seis etapas de evaluación: a) Valoración del perfil profesional; b) Prueba psicométrica de razonamiento lógico; c) Prueba de competencias, aptitudes y motivadores; d) Prueba de conocimientos; e) Simulaciones de casos; y f) Entrevista personal (MINERD, 2018i). En el caso de los directores regionales, los docentes que aprobaran las pruebas con las calificaciones más altas pasaban a conformar ternas (grupos de 3 candidatos), a partir de la cuales el Ministro designaba a los candidatos a ocupar los distintos cargos (MINERD, 2018j).

La celebración de concursos para la designación de estos cargos docentes administrativos fue objetada por la ADP. Esta agrupación se opuso al proceso, cuestionando la legalidad de la medida, indicando que la Ley 41-08 supera lo de terna al establecer que se debe designar al candidato que obtenga la mayor calificación. De igual forma, señaló que se dio un proceso discriminatorio, al limitar la participación de las personas en el concurso por causa de su edad o tiempo de experiencia profesional. La ADP expresó que solicitó al Ministro Navarro la evaluación conjunta de la Ordenanza 24-2017 que establecía el proceso de elección de cargos de directores regionales y distritales, sin embargo, la respuesta de este no fue positiva (ADP, 2019). Dadas estas diferencias, el caso fue elevado a la justicia, fallando el Tribunal Administrativo en favor del MINERD. La sentencia 030-01-2018 señala que el proceso competitivo no violenta lo establecido en la Ley de Educación acerca de la designación de los cargos por orden del Ministro y a través de terna, ni es discriminatoria puesto que los requisitos establecidos tienen como objetivo garantizar la idoneidad de los candidatos. En junio de 2018 la ADP sometió el caso ante el Tribunal Constitucional, el cual fue declarado en estado de fallo en noviembre del mismo año.

Es preciso destacar que en anteriores procesos de selección de cargos distritales y regionales la ADP no mostraba oposición por incumplimientos de la Ley 66-97 o el Estatuto del Docente (Adames, 2018). En ese sentido, el Viceministro de Planificación del MINERD expresó lo siguiente: “Hasta ese momento nunca [La ADP] habían objetado la designación por parte del Ministro, aunque fuera unilateral, porque quien hacía la propuesta de quienes se iban a nombrar en esos puestos era la corriente sindical” (MINERD, 2018j). Sin embargo, se continuó con el proceso resultando en que, en marzo de 2018, se designaran 18 directores regionales, agotando por primera vez un proceso competitivo para la selección de funcionarios de ese nivel.

La ADP tiene reparos sobre estas designaciones, puesto entiende que en algunos casos se seleccionaron personas pocas idóneas para ejercer la función o se violentaron los parámetros establecidos en el proceso. Cita lo acontecido en Loma de Cabrera, donde la Directora Regional de Montecristi Teodora Peña, apoyada por el cuerpo magisterial de la zona, solicita al MINERD el traslado de la Directora del Distrito 13-05, Ing. Yuly Mercedes, por incurrir en supuestas prácticas discriminatorias hacia los maestros de ese distrito y otras nepotistas, nombrando personas ligadas a su familia en las oficinas del Ministerio (ADP, 2019). Esta carta de fecha 28 de enero de 2019, fue tramitada a través de la ADP. Apoyados en el testimonio del Presidente de la ADP en San Juan de la Maguana, el sindicato también menciona el caso de la Directora Regional de San Juan, la cual fue elegida sin haber ingresado a la carrera docente, es decir, sin nunca haber dado clases (ADP, 2019).

En adición, el sindicato expresa que en algunos lugares la designación de personal no se realizó de acuerdo a la calificación obtenida en las pruebas (ADP, 2019). Menciona el caso de la Regional 01-Barahona, respaldado por el testimonio del Técnico Regional Santo Alcántara, quien manifiesta que tanto la Directora Regional, como el Director Distrital, elegidos en esa zona, aunque si aprobaron las pruebas, no fueron los que obtuvieron mejores calificaciones, sino los que fueron recomendados por el por estar afiliados a su partido político, que dicho sea de paso, resulta ser el partido de gobierno (ADP, 2019).¹³ Aunque resulta importante precisar, que el proceso competitivo no establecía la escogencia del candidato con la calificación más alta, sino a la persona que el Ministro entendiera como idónea para desempeñar la función de aquellos que conformaban las ternas.

Los resultados observados en el análisis del compromiso 5.2.1 son mixtos, aunque con inclinación mayor hacia el no cumplimiento. Se valora como positivo la realización de concursos de oposición entre 2012 y 2016. Aunque la ausencia de concursos desde 2017, que de acuerdo a la normativa deben ser realizados de manera anual, violenta lo establecido en el Pacto. En adición, se continúa con la designación de cargos docentes por contrato, a pesar de que el compromiso establece que “todo nombramiento que no sea producto del concurso será invalidado y deberá ser revocado”, por lo que el no acatamiento de esta disposición constituye un incumplimiento del Pacto en este numeral.

Respecto al proceso competitivo para la designación de cargos distritales y regionales establecido en 2017, se cuenta con dos lecturas, esto debido a diferencias en la interpretación de la ley que lo rige. El MINERD sostiene que el proceso llevado a cabo se encuentra en conformidad con el marco legislativo vigente, mientras que la ADP alega que el proceso de selección por ternas constituye una violación a la Ley de Función Pública. Esta situación ha derivado en conflictos entre ambas partes que incluso han escalado ante los tribunales, generando situaciones de tensión en el sistema escolar. A esto se suman las denuncias emitidas por la ADP respecto a perfiles designados en estos cargos, que resultaron no ser los más idóneos. En conclusión, a pesar de registrarse cumplimientos importantes del compromiso hasta 2016, los argumentos aquí presentados sugieren que el mismo sea calificado con poco nivel de avance.

4.4.3 Garantizar la disponibilidad de docentes

En línea con lo expuesto en la sección anterior, el compromiso 7.0.11 del Pacto Educativo, ordena “Crear un registro de docentes sustitutos para cubrir aquellas ausencias por permisos o licencias temporales...”. Este compromiso queda reiterado en el punto IV del acuerdo suscrito entre la ADP y el MINERD en 2017, que indica que “los distritos educativos deberán establecer un banco de sustitutos constituidos por los docentes concursantes, según el registro de elegibles, en función del orden de la calificación, estudiantes de término de la carrera docente y maestros jubilados que tengan condiciones físicas y mentales adecuadas para la labor docente”. También agrega que “a partir del año que viene [2018] ningún docente estará obligado a buscar ni a pagar sustitutos por enfermedad común o por licencias pre y post natal”. Por su parte, el financiamiento de los docentes sustitutos tiene su sustento legal en el Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro del INABIMA, que en su artículo 24 establece que “los recursos

13

provenientes del Subsidio por Enfermedad Común¹⁴, entre un 60% y 80% del salario del docente, serán destinados por el MINERD para cubrir el pago de las licencias por enfermedad a los profesores sustitutos” (INABIMA, 2013).

Para el cumplimiento del compromiso, en 2017 se establece como estrategia de intervención del Pacto el “Implementar la política de docentes sustitutos para cubrir permisos o licencias temporales a partir del registro de elegibles resultantes de los concursos de oposición” (MEPYD, 2017). No obstante, a septiembre de 2018, este banco de docentes sustitutos todavía no había sido creado. El MINERD indicó encontrarse trabajando en la creación del banco de sustitutos, y alegó que estaba casi listo, faltando por incluir unas pocas zonas (MINERD, 2018b). Al respecto, la Dirección de Recursos Humanos manifestó lo siguiente: “Hemos escogido muchas personas que ya han realizado dicha tarea anteriormente si hay alguna licencia de maternidad u otras circunstancias y se han tomado personas de registro de elegibles”.

La inexistencia de un banco de sustitutos, supone una cuota de responsabilidad y una carga económica para los docentes que se ven obligados a solicitar licencias. En efecto, docentes consultados indicaron que aunque en algunas ocasiones el centro educativo les asiste en la identificación y pago de los sustitutos, muchas veces esta responsabilidad recae sobre ellos mismos. Uno de los docentes consultados indicó lo siguiente: “El docente paga el sustituto, si fue algo de imprevisto como una enfermedad y no te dio tiempo buscar a alguien, la directora busca la forma de poner un compañero que pueda cubrir, si no hay nadie que aparezca, se busca alguien de la comunidad y después uno le paga.” Otro señaló: “En mi escuela hay una lista de maestros desempleados y la escuela los llama y nosotras, de nuestro bolsillo, le pagamos por día 500 pesos”. Declaraciones emitidas por la Dirección de Recursos Humanos del MINERD son consistentes con esta versión, al respecto expresó que “Había maestros que buscaban sus sustitutos si se enfermaban y les pagaban ellos mismos” (MINERD, 2018b).

En lo que respecta al impacto económico que supone el no contar con un banco de sustitutos, las solicitudes de licencias por enfermedad no reportadas por el MINERD a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) en 2014, resultaron en una pérdida de RD\$25 millones para los maestros. Este monto incluye unos RD\$12 millones que los docentes erogaron para el pago de sustitutos, así como RD\$13 millones correspondientes al Subsidio por Enfermedad Común que no recibieron (Rijo, 2014a). De acuerdo a dirigentes de la ADP, el pago de las licencias por enfermedad es una demanda que a 2018 tiene más de nueve años siendo exigida por el sindicato de docentes al MINERD (Rijo, 2014b; Acosta, 2016). Por tanto, se concluye, que aunque el MINERD indica encontrarse trabajando para honrar este compromiso, hasta tanto no se haga operativo el uso del banco de sustitutos y el pago de licencias por discapacidad temporal a los docentes, este compromiso se califica con poco avance.

4.5 Remuneración docente

4.5.1 Incentivos para que el docente permanezca en el aula

La evidencia internacional señala que las políticas educativas efectivas incluyen, por lo general, un sistema de incentivos y recompensas directas para los docentes que muestran un mayor compromiso en su tarea (Hanushek & Ettema, 2017). Estos incentivos deben buscar incrementar la efectividad de los docentes,

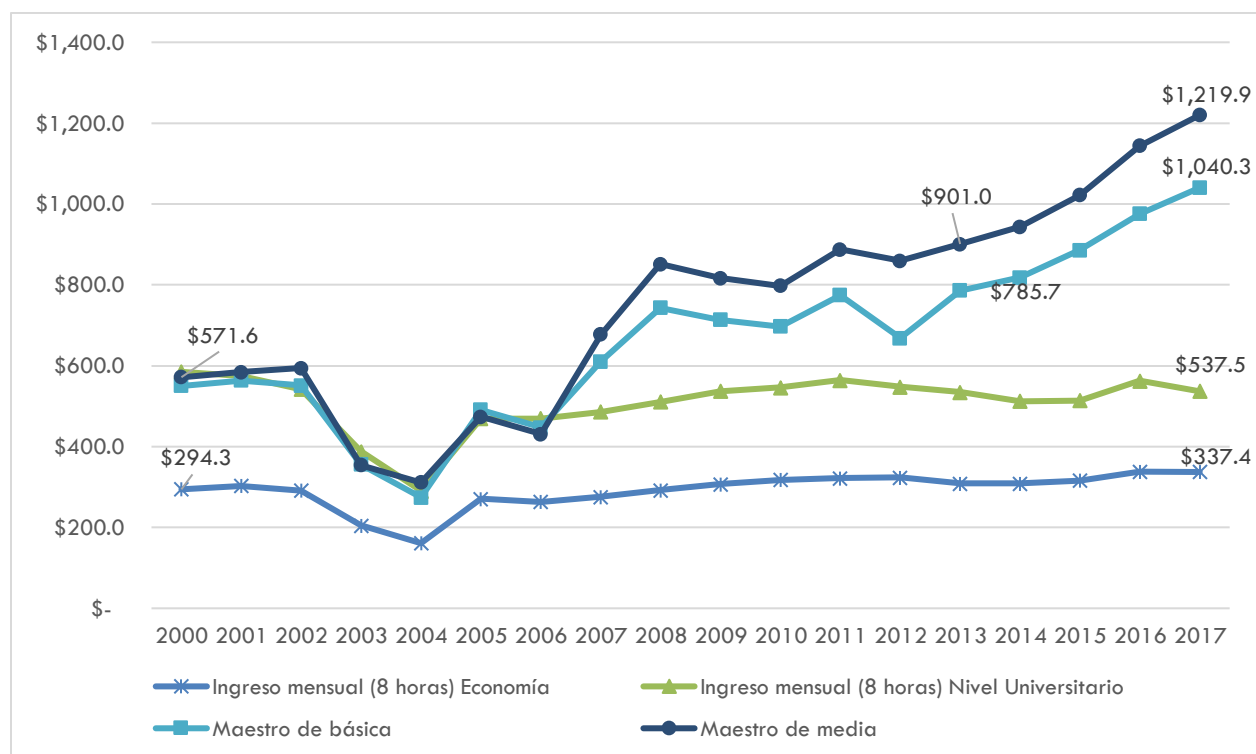
¹⁴ Prestación en dinero que recibe el trabajador afectado por una discapacidad temporal, ya sea por enfermedad común, accidente no laboral y/o embarazo, que se otorga máximo por un periodo de 26 semanas (SISALRIL, 2018).

traduciéndose en mejores resultados académicos de los estudiantes (Banco Mundial, 2005). Sin embargo, diversos países han experimentado con sistemas de incentivos a la profesión docente que no se han traducido en un mejor desempeño del maestro ni de los estudiantes (Mizala & Romaguerra, 2000). De ahí la importancia de que estos incentivos, sean monetarios o no, estén basados en indicadores que reflejen de manera adecuada el desempeño o productividad del docente, a fin de que generen el efecto deseado: “la alta valoración social de la profesión, sin la cual no es posible atraer y mantener buenos docentes en la escuela y en el trabajo de aula” (Cox et al., 2014:17).

De igual forma, en la República Dominicana las políticas, estrategias y programas que establecen un sistema de incentivos con el fin de elevar el nivel de calidad docente son necesarias para que estos permanezcan en el aula, al mismo tiempo que mejoren su desempeño. En este sentido, el Pacto Educativo en su compromiso 5.3.1 llama a “Definir e implementar categorías de puestos docentes para que la promoción interna u horizontal permita a las y los educadores lograr mayores niveles de remuneración e incentivos en función de sus conocimientos y logros profesionales, sin dejar la docencia en el aula”.

Desde la suscripción del Pacto Educativo, se han realizado aumentos salariales importantes a los docentes, con el objetivo de mejorar su calidad de vida, así como atraer talento a la carrera. Esto ha resultado en que a 2017 un docente de básica perciba ingresos equivalentes a dos veces el salario promedio de otro profesional dominicano (ver Gráfico 4.8), demostrando que los salarios docentes han alcanzado un nivel que se podría catalogar como digno.

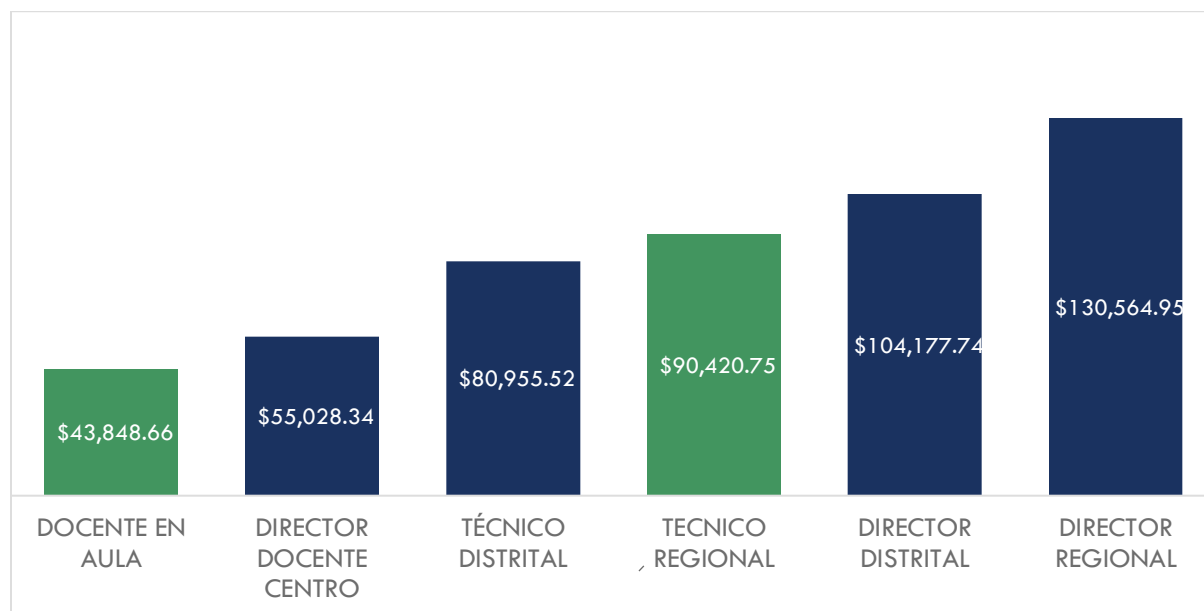
Gráfico 4.8 Evolución de salarios docentes vs salarios promedio país (Dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia con Nómina docente, MINERD, 2017 y Tasas de cambio del Banco Central de la República

A pesar del notado incremento en la remuneración de los docentes que desempeñan funciones dentro del aula, estos obtienen menor retribución que aquellos docentes en otro tipo de funciones, tales como los docentes técnicos y administrativos, y directores distritales y regionales. En efecto, en 2017 el salario promedio de un docente en aula representaba el 80% del salario de un director de centro, y poco más de la mitad del salario de un técnico distrital (Ver Gráfico 4.9). Esto representa un incentivo perverso para los educadores que tienen la intención de ser promovidos y elevar su nivel de ingresos, puesto que los empuja a salir del aula a ocupar cargos docentes de carácter más administrativo (EDUCA, 2015).

Gráfico 4.9 Sueldo promedio según tipo de cargo docente, año 2017 (En RD\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de nómina de docentes 2017 (MINERD, 2017i).

Otro factor que puede incidir negativamente en la decisión de los docentes de permanecer en el aula es el hecho de que estos obtienen una remuneración diferente según el nivel educativo en el que imparten docencia, sin una razón que justifique esta diferenciación. En grupos focales realizados, diversos maestros expresaron sus inquietudes ya que entienden que un docente de primaria trabaja más que uno de secundaria y que no debería de haber una diferencia en el salario. En este sentido un docente afirmó:

Yo siempre he criticado, o he opinado, que esos sueldos del nivel secundario son diferentes del primario, esos son más altos, a nivel primario se trabaja más. No veo el porqué de la diferencia de porque ellos tienen que ganar más, el nivel primario tiene más responsabilidad. O todos ganamos 50 o 60 o no ganamos nada (Grupos Focales, 2018a).

El Reglamento del Estatuto Docente del año 2003 estableció los lineamientos que regulan los procesos de ingreso, inducción y promoción del docente a lo largo de su carrera. Este reglamento incluyó un sistema de incentivos monetarios a la carrera docente con base en tres criterios: una evaluación de desempeño, años en servicio y titulación o grado académico alcanzado del docente. En 2016 se elaboró una propuesta para crear un Sistema de Carrera Docente que buscaba promover la permanencia de los docentes en las aulas. Esta incluyó agregar asignaciones variables al salario base del docente, que aparte de basarse en los tres criterios previamente mencionados en el Reglamento del Estatuto Docente, contempla incentivos

por atender a sectores poblacionales y zonas vulnerables, y por el avance en categorías horizontales dentro el cargo docente (ver Figura 4.2). Sin embargo, estas dos últimas propuestas de incentivos no se han implementado.

Figura 4.2 Factores de incremento a partir de la remuneración base en cada categoría docente.



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Carrera Docente (MINERD, 2016e)

En cuanto a la aplicación de las pruebas de desempeño, esta no ha sido constante. A pesar de que el Reglamento del Estatuto Docente establece que se deben realizar cada 3 años, solo se han llevado a cabo cuatro procesos de evaluación en los años 1993, 1999, 2008, y 2017. En adición, a agosto de 2018 no se había concluido la evaluación de desempeño de 2017, por lo que aún hay maestros a los cuales no se les ha aplicado el aumento salarial por este concepto (Pérez, 2018). En consecuencia, existen oportunidades de mejora respecto a la periodicidad con que se aplican estas pruebas y a su capacidad para servir de instrumentos que contribuyan a mejorar el desempeño del docente y, por ende, su remuneración. Además, los incentivos salariales que se derivan de estas pruebas premian también a aquellos docentes con un nivel de desempeño insuficiente. La Resolución 29-2014 del Consejo Nacional de Educación dispuso un aumento de la remuneración base, derivado de la evaluación de desempeño que va desde un 17% (desempeño insuficiente) a un 32% (desempeño sobresaliente). Adicionalmente, alcanzado cierto tiempo en servicio, el docente puede aspirar a un aumento único de máximo 15% de su salario cuando alcanza 15 años de ejercicio profesional.

Con relación al incentivo según la trayectoria de desarrollo profesional, el aumento a la remuneración docente cuando este adquiere un mayor nivel educativo puede ser desde un 5%, cuando obtiene una especialidad, a un 15% al titularse con un doctorado (ver Tabla 4.3). Sin embargo, no hay evidencia de que la formación de posgrado que obtienen los docentes esté relacionada con el ejercicio de su carrera, ni de cómo los conocimientos obtenidos a través de esta inciden en su desempeño. Por ende, no se tienen herramientas para constatar si los aumentos realizados responden a los logros profesionales de los docentes, como establece el compromiso 5.3.1. del Pacto Educativo.

Tabla 4.3. Diversos incentivos salariales (en RD\$) a docentes según el nivel, 2017

INCENTIVOS POR EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO				
		Salario base 2017 (RD\$)		
		Inicial	Primario	Secundario
		38,758.72	42,485.52	46,212.32

Aumento porcentual	Escala	Aumentos sobre salario base (RD\$)		
17%	Insuficiente	6,588.98	7,222.54	7,856.09
24%	Bueno	9,302.09	10,196.52	11,090.96
28%	Muy Bueno	10,852.44	11,895.95	12,939.45
32%	Excelente	12,402.79	13,595.37	14,787.94
INCENTIVOS POR AÑOS EN SERVICIO				
		Salario base 2017 (RD\$)		
		Inicial	Primario	Secundario
		38,758.72	42,485.52	46,212.32
Aumento porcentual	Escala	Aumentos sobre salario base (RD\$)		
5%	5-9 Años	1,937.94	2,124.28	2,310.62
10%	10-14 Años	3,875.87	4,248.55	4,621.23
15%	(+) 15 Años	5,813.81	6,372.83	6,931.84
INCENTIVOS POR TITULACIÓN				
		Salario base 2017 (RD\$)		
		Inicial	Primario	Secundario
		38,758.72	42,485.52	46,212.32
Aumento porcentual	Escala	Aumentos sobre salario base (RD\$)		
5%	Posgrado y Especialidades	1,937.94	2,124.28	2,310.62
10%	Maestrías	3,875.87	4,248.55	4,621.23
15%	Doctorado	5,813.81	6,372.83	6,931.84

Fuente: Elaboración propia a partir de Resolución 29-2014 del Consejo Nacional de Educación y de la Nómina del Personal Docente (MINERD, 2017i).

Estos incentivos monetarios representan una forma de reconocimiento al mérito docente sin que este salga del aula. Sin embargo, a pesar de acumular los incentivos mencionados, el salario docente se sitúa por debajo del salario de los demás cargos administrativo-docentes. Por ejemplo, un docente de primaria que haya tenido un desempeño calificado como “Muy Bueno”, que acumule más de 10 años en servicio y que haya obtenido un título de maestría, alcanza un sueldo de casi RD\$65,000, equivalente a un 80% del sueldo promedio de un docente con las mismas características que haya optado por ser técnico distrital y un 72% del de un técnico regional. Esta inequidad se refleja en que la remuneración promedio de un docente pasó de representar el 68% de la remuneración de un técnico distrital en 2011 al 48% en 2017 (MINERD, 2017i). Aunque el salario de un docente de aula sobrepasa en un 60% el sueldo promedio de un graduado universitario, cuando se compara con sus pares a través de los años, en promedio, el aumento real de los salarios docentes en aula ha crecido en menor magnitud que el de los docentes administrativos, reafirmando el incentivo del maestro a salir del aula en busca de ocupar otros cargos docentes (Ver gráfico 4.9) (EDUCA, 2018a, MINERD, 2017i).

Las proyecciones de los salarios de los diferentes puestos, utilizando como referencia los cambios en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central de la República Dominicana (BCRD), muestran que el salario real de los puestos docentes aumentó significativamente entre 2011 y 2017. Sin embargo, los puestos administrativos (técnicos regionales y distritales) son los que han experimentado mayores aumentos relativos en este periodo, situándose por encima de la inflación en más de un 100%. En cambio, los maestros y directores de primaria mejoraron su salario, en torno a un 51% y 67.5% respecto a la inflación en el mismo periodo.

En este sentido, los docentes entrevistados expresaron que los que se quedan en aula lo hacen por motivación propia o vocación, pero que al observar que los técnicos-docentes tienen más altos niveles de vida optan por salir del salón de clases. Otros mencionaron que les gustaría poder realizar investigaciones y/o proyectos, pero que mientras están en el aula no pueden. Además, la profesión docente en el aula conlleva retos como el lidiar con grupos diversos y numerosos. Como afirmó un docente **“al maestro se le genera una situación de presión, cuando a ti te toca formar un joven, tú tienes que desarrollar unas habilidades que dan brega. No es fácil tener 30 niños en un aula, 30 hogares diferentes” (Grupos Focales, 2018a).**

En cuanto al aumento por desempeño en sectores y zonas geográficas de alta vulnerabilidad, en un acuerdo establecido entre la ADP y el MINERD en 2017, se estipuló conceder un viático a los docentes que laboran en centros educativos localizados en zonas rurales y marginales de difícil acceso, a través del mismo centro educativo. Sin embargo, la Dirección de Recursos Humanos del MINERD indicó que a septiembre de 2018 éste todavía se encontraba en fase de desarrollo (MINERD, 2018b). De esta forma, persiste el desinterés a ocupar cargos de docente en aula en zonas vulnerables, lo que podría contribuir a que los docentes decidan optar por cargos administrativos o cesar del todo sus labores.

Por último, en lo que respecta a los aumentos estipulados por categorías horizontales, la Propuesta del Sistema de Carrera Docente incluye un nuevo mecanismo de certificación a docentes en aula con incrementos salariales que corresponden a avances en formación, experiencia y demás requisitos dentro de las categorías horizontales de provisional, titular, avanzado y experto (ver Figura 4.3). Las remuneraciones establecidas para cada una de estas categorías “sólo aplican y se mantienen para el cargo en que se está certificado [...] y se mantienen como derechos adquiridos de carrera”; es decir, que no se pierden aún cuando el docente cese de sus funciones en dicho cargo (MINERD, 2016e). Es importante

anotar, que consultada la ADP respecto al tema, indicó que no reconocen el Sistema de Carrera Docente, puesto que fueron incorporados en el proceso de consulta cuando la propuesta ya había sido diseñada, lo que no permitió fueran incorporados sus observaciones (ADP, 2019).

Figura 4.3 Estructura de la categorización horizontal de cargos docentes

Categorías de un docente en aula							
	Provisional		Titular		Avanzado		Experto
Formación	Lic. en Educación o Habilitación Profesional para la Docencia	+	Formación provisional	+	Estudios de Especialización en el área y/o Maestría	+	Estudios de Especialización vinculado a su función y/o Maestría o Doctorado
Experiencia	Ejercicio de una plaza asignada	+	1 año de ejercicio en categoría anterior (Provisional)	+	6 años en categoría anterior (Titular)	+	6 años en categoría anterior (Avanzado)
Requisitos	Aprobación concurso de oposición	+	Aprobación de la evaluación aplicada al término del periodo de inducción	+	Cumplimiento sobre 80% de los criterios en dos evaluaciones de desempeño sucesivas en la categoría anterior.	+	Cumplimiento sobre 90% de los criterios en dos evaluaciones de desempeño sucesivas en la categoría anterior (Avanzado) Evidencia de participación en proyectos del centro y Certificación Profesional del Desempeño Docente

Fuente: Tomado de la presentación del Informe PREAL sobre Políticas Docentes (EDUCA & The Inter-American Dialogue, 2018).

Al momento en que se realizó este informe, no se había establecido el aumento porcentual al salario según las categorías descritas, ni existía evidencia de que el proceso de aumento salarial por certificación docente esté siendo implementado. Por tanto, se presume que el incentivo que tienen los docentes de salir del aula hacia posiciones más administrativas aún persiste.

Existen otras instancias de premios monetarios que resaltan la labor docente, como fue la entrega en 2017 de una Medalla al Mérito Magisterial a 120 docentes sobresalientes y reconocimientos monetarios a los mejores entre estos. De igual forma, en 2018 se llevó a cabo el Premio a la Excelencia Magisterial, en el cual los docentes que deseaban participar debían preparar un expediente evidenciando su trayectoria y aportes a la labor docente, además de cartas de recomendación de los estudiantes y demás docentes compañeros. Sin embargo, no existe evidencia de un mecanismo de premiaciones sistemático, cuyos requisitos sean conocidos por todos los docentes y que genere un impacto positivo en la valoración de la profesión docente.

En síntesis, la evidencia no permite afirmar que el compromiso 5.3.1, que ordena el establecimiento de niveles de remuneración e incentivos que permitan que los docentes permanezcan en las aulas, se esté cumpliendo en su totalidad. Por tal razón se califica el avance del compromiso como moderado.

4.5.2 Dignificando las pensiones docentes

Como parte integral de una política de dignificación de la carrera docente, se incluye el velar por una salida digna de los docentes del proceso laboral. Al respecto, el compromiso 5.3.2 del Pacto Educativo

ordena “Dignificar el salario de los pensionados y jubilados docentes, acorde con la periodicidad prevista en la legislación y normativa correspondientes”.

El sistema de pensiones y jubilaciones de los docentes está amparado en el marco legal nacional. Existe un régimen especial para estos fines, establecido en la Ley General de Educación 66-97 y luego modificado en la Ley 451-08. Mediante estas leyes se crea y regula el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), órgano descentralizado adscrito al MINERD encargado de gestionar los recursos suministrados para el retiro digno de los docentes. En 2013, el INABIMA emitió el Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro Complementario, en el cual se detalla más exhaustivamente el funcionamiento del sistema. Al año 2017, el Programa Especial de Pensiones reportó tener 18,877 jubilados y pensionados, incluyendo 14,659 jubilados, 4,218 pensionados por discapacidad y 52 familias recibiendo pensión por sobrevivencia (INABIMA, 2017b).

La normativa de este régimen establece que las pensiones de los docentes deben ser revisadas con una periodicidad no mayor a 3 años y reajustadas con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor. En varias ocasiones se han realizado ajustes a estas prestaciones, aunque no han sido sistemáticos. En 2013 se estableció una pensión mínima de RD\$15,000 a través del Decreto Presidencial No. 329-13, beneficiando a cerca de 9 mil docentes que recibían una pensión menor a este monto. En 2014 se concedió un aumento de 10% a las pensiones de 10,044 docentes (INABIMA, 2016) y en 2016 un aumento en igual proporción para 14,076 pensionados y jubilados que recibían prestaciones menores a RD\$20,000 (Diario Libre, 2016).

Los aumentos realizados han contribuido a incrementar los ingresos percibidos por los docentes retirados de sus funciones. Además, la trayectoria en años recientes de aumento del salario de los docentes ha favorecido que estos se retiren con pensiones cada vez más altas, ya que la normativa permite el otorgamiento de pensiones de hasta 100% del salario del último año en servicio. A 2017, la pensión promedio de la totalidad de los docentes jubilados se situaba en RD\$38,025, mientras que los docentes que se jubilaron en ese mismo año promediaron una pensión de RD\$53,458, más de 1.6 veces del promedio de pensiones de docentes que se jubilaron en años anteriores (ver Gráfico 4.10).

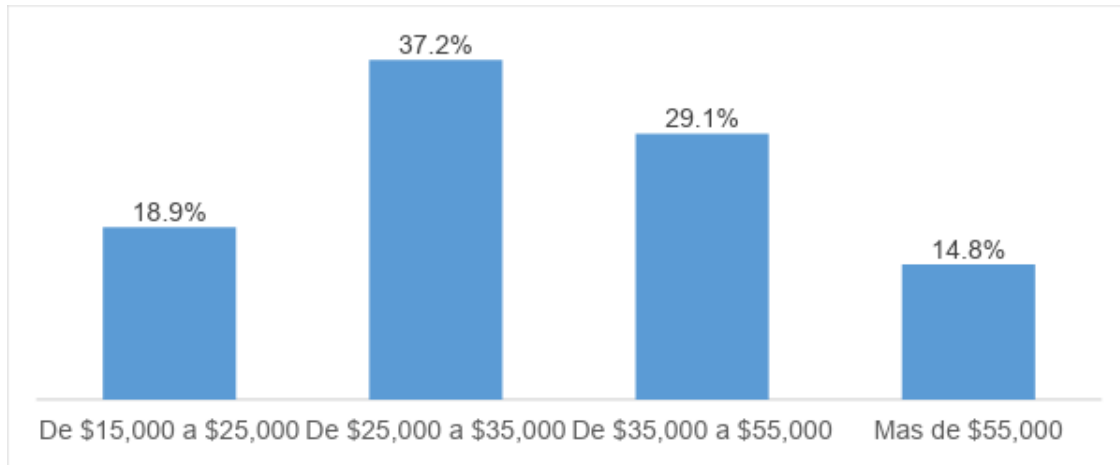
Gráfico 4.10 Pensión promedio en 2017 según año de jubilación del docente (RD\$)



Fuente: Elaboración propia con datos de INABIMA, diciembre 2017

Sin embargo, al desglosar los datos se evidencia que aún hay oportunidades de mejorar la equidad de las prestaciones de los docentes. El 18.9% de los jubilados devengan pensiones menores a RD\$25,000 (ver Gráfico 4.11). En adición, el monto promedio de pensión por discapacidad es de RD\$19,965 y por sobrevivencia de RD\$12,763; montos significativamente menores a los de pensión por jubilación.

Gráfico 4.11 Porcentaje de jubilados según el monto de pensión mensual, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de INABIMA, diciembre 2017

No obstante, los datos demuestran que las pensiones docentes han experimentado mejoras, evidenciando avances significativos en el logro del compromiso 5.3.2. Esto debido a que los aumentos periódicos que se han realizado en los últimos 6 años, tanto a los salarios docentes como a las pensiones, se han situado por encima de los ajustes de índice de precios de la canasta familiar básica dominicana.

4.6 Formación continua

La Ordenanza No.5-2004 que establece el reglamento del INAFOCAM define la formación continua, en su artículo 4c, como:

El conjunto de iniciativas y ofertas diversas de formación, para los docentes en servicio, orientadas a proporcionar destrezas y habilidades concretas con el propósito de fortalecer y mejorar sus prácticas pedagógicas al desarrollar mayores competencias profesionales en los docentes, y que se promueven en relación con las demandas y necesidades específicas del sector educativo y del contexto nacional. Las ofertas de capacitación contemplan, entre otras iniciativas: cursos, talleres, diplomados, pasantías, intercambio de experiencias, apoyo a los procesos de capacitación intra-centro, creación de equipos docentes y otros. (Ordenanza No.5-2004)

De los 27 compromisos analizados, 4 refieren a la formación continua de los docentes. Estos son el 5.2.3 que procura que la formación sea articulada al currículo educativo, incluyendo el uso de las TIC; el 5.2.4 que busca que la formación continua tenga un fin, no solo de mejoramiento de la labor docente, sino también de la producción de nuevos conocimientos; el 5.2.8 que mandata que la formación continua incluya la socialización de experiencias pedagógicas para fines de replicar las buenas prácticas donde sea posible; y el 6.0.7 que promueve la certificación profesional del docente según los méritos obtenidos a lo largo de su práctica pedagógica. A continuación se profundiza en la veeduría social de cada uno de estos compromisos.

4.6.1 Formación en gestión curricular y TIC

El compromiso 5.2.3 del Pacto Educativo busca “Garantizar que la capacitación continua esté articulada a la gestión curricular del centro educativo, con especial énfasis en la integración de las tecnologías de la información y comunicación al proceso de enseñanza-aprendizaje, a través de estrategias de supervisión, seguimiento y acompañamiento pedagógico.” La gestión curricular refiere al hecho de llevar a la práctica el diseño curricular; como se establece en los fundamentos del antiguo currículo, la gestión curricular es “la manera en que las instituciones y los actores trabajan para que el mismo sea útil en el esfuerzo de mejorar la calidad de la educación; a la forma en que se desarrolla en la práctica” (MINERD, 2000). Por tanto, se debe procurar que la formación continua de estos sea actualizada en correspondencia con el nuevo diseño curricular.

Asimismo, se favorece la inclusión de la formación en las tecnologías de la información, tal como establece el referido compromiso. Se ha demostrado que la efectividad del aprendizaje es determinada primeramente por la forma en que el medio tecnológico es usado y por la calidad de la instrucción que acompaña al instrumento, mas no por el uso de dispositivos tecnológicos por sí solos (Clark & Feldon, 2008, Fairlie and Robinson, 2013; Beuermann et al., 2015 y OECD, 2015). De ahí se deriva la importancia de acompañar la integración de las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje, a través de una adecuada formación del docente.

El INAFOCAM tiene entre sus funciones contribuir al desarrollo de carreras y programas de formación inicial y continua que estén sustentados en innovaciones pedagógicas y de gestión (Art. 7d, Ordenanza No. 05-2004) (CNE, 2004). En 2013, se crea el Marco de Formación Continua, una política pública de largo plazo cuyo objetivo es dictar los lineamientos para el desarrollo profesional docente. De esta manera, en 2014 surge la Estrategia de Formación Continua Centrada en la Escuela (EFCCE), “modalidad de formación continua en contexto que consiste en el acompañamiento a docentes y al equipo de gestión, coordinado

por el Distrito Educativo y una IES, para mejorar los indicadores de aprendizaje de los estudiantes, a través del fortalecimiento de la gestión institucional y pedagógica del centro educativo” (INTEC, 2018). La EFCCE se plantea los siguientes objetivos (INAFOCAM, 2013, págs. 52-53):

- Evaluar las condiciones de partida del centro educativo, en relación con sus resultados de aprendizaje y sus capacidades de enseñanza y convivencia.
- Definir planes de mejora a tres años en cada centro educativo, que involucren el crecimiento profesional del personal docente y el progreso en los aprendizajes de los estudiantes.
- Acompañar la implementación y el seguimiento y monitoreo de la ejecución del plan.
- Evaluar la mejora de los resultados de aprendizaje de los estudiantes y de las capacidades del personal docente.
- Fortalecer la capacidad de acompañamiento efectivo del Distrito Educativo, del director y del coordinador del centro.
- Fortalecer la vinculación técnica del sistema educativo, en cada eje regional, con las instituciones capaces de brindar apoyo y acompañamiento experto a los centros educativos.

Para lograr estos objetivos, la EFCCE se apoya en los siguientes mecanismos (INAFOCAM, 2013, págs. 51-52):

- a) Módulos formativos externos y acompañamiento técnico que combina las necesidades macro (lineamientos nacionales) y micro (requerimientos locales).
- b) Acompañamiento a cada centro educativo participante, planificado entre el equipo distrital y el equipo de una universidad.
- c) Metodología de cursos-talleres modulares.
- d) Evaluación, tanto de los aprendizajes de los estudiantes, como de las competencias de sus docentes.
- e) Resultado esperado evaluable, tal como el currículum nacional comprendido y asumido en la práctica docente, o mejora evidente del aprendizaje de sus estudiantes, en función de las metas establecidas.

En línea con el compromiso 5.2.3, la EFCCE ha supuesto la incorporación de procesos formativos tendentes a lograr un mayor dominio curricular por parte de los docentes, así como la integración de las TIC en el aula. En 2013, los ciclos formativos implementados bajo esta Estrategia se dirigieron a los docentes del nivel inicial y primario, apuntando a que estos “dominen las bases de la revisión y actualización curricular, así como las competencias, sus niveles de dominio y sepan cómo integrarlas efectivamente en su planificación” (INAFOCAM, 2014). En 2014, se incorporó un componente de formación en el uso de las TIC dentro del ciclo formativo. En este, se entrenó a los docentes, coordinadores, directores y subdirectores en el “uso, manejo e integración de los recursos tecnológicos en el aula, en especial los recursos digitales didácticos (RDD) proporcionados por el MINERD” (INAFOCAM, 2015, pág. 59). Este componente incluyó la formación presencial y la virtual, así como el acompañamiento a la práctica docente, donde los tutores sirven de apoyo para el uso de los recursos tecnológicos en las aulas (INAFOCAM 2015). A 2018, la EFCCE exhibía un avance del 52% en su meta 2016-2020, con 31,207 docentes en proceso de formación, pertenecientes a 33 distritos (IDEC, 2018).

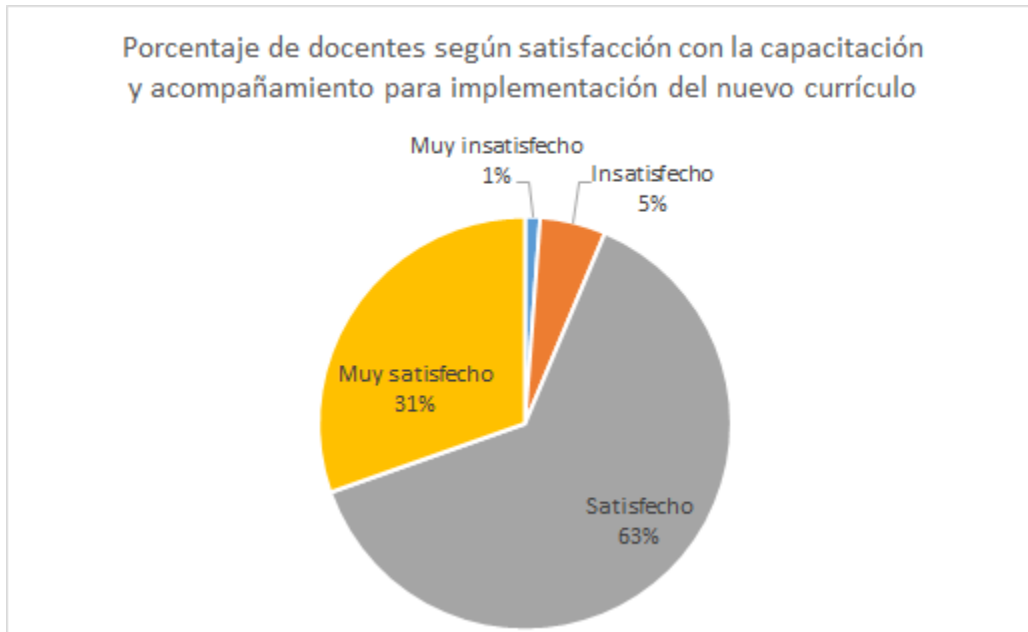
Al indagar sobre el cumplimiento de este compromiso, se evidenció que la falta de capacitación en esta área no constituye un problema para la enseñanza en los distintos centros educativos, y que una

proporción importante de los docentes consultados están en satisfechos con los procesos de capacitación y acompañamiento para la implementación del nuevo currículo. Partiendo de datos extraídos de la Evaluación Diagnóstica de 3er Grado de 2017, se observa que de 8,172 docentes encuestados, pertenecientes a 6,351 de centros educativos distribuidos en las 18 regionales educativas, 7,655 afirmaron estar satisfechos o muy satisfechos con las capacitaciones sobre el nuevo currículo, lo que representa un 94% (Ver gráfico 4.12). De igual manera, el 73% de los directores afirma que la falta de capacitación de los docentes respecto al currículo por competencias no representa un problema, o es un problema menor para la enseñanza de los estudiantes en su centro educativo. Mientras, el 81% afirmó lo mismo pero sobre la falta de formación del equipo de gestión para el apoyo a la implementación del currículo por competencias (Ver gráfico 4.13). Sin embargo, esto contrasta con los resultados de la propia evaluación, donde apenas un 12% logró un nivel satisfactorio en Lengua Española y un 27% en Matemáticas.

De hecho, esta realidad va en línea con las declaraciones que hiciera la ADP respecto a los procesos de formación docente. Este sindicato reconoce que los niveles de inversión en formación docente han crecido, pero que el proceso formativo no ha ido en línea con las necesidades del sistema educativo, ni responde a las necesidades territoriales. En adición, cuestionan los criterios para el otorgamiento de becas por parte del INAFOCAM, destacando que estos no están claramente definidos. Por tanto, sugieren se amplíen las vías a través de las cuales los maestros pueden acceder a estos beneficios de capacitación, y que la postulación no solo sea a través de las regionales y los distritos, sino que aquellos maestros que tengan el interés de perseguir estudios superiores puedan tramitar su solicitud de manera directa con el INAFOCAM (ADP, 2019).

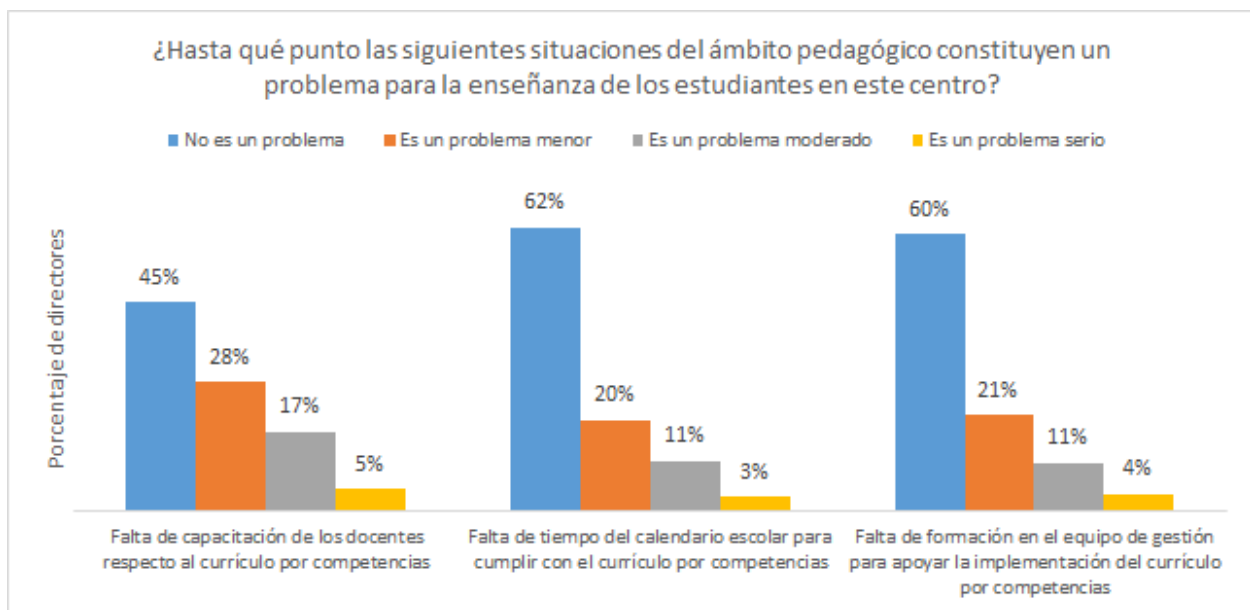
Esto demuestra que, en conformidad con el compromiso 5.2.3, se han realizado esfuerzos importantes por articular la formación continua con la gestión curricular, incorporando estrategias de acompañamiento pedagógico para que la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos por los docentes y directivos sea facilitada. Sin embargo, es preciso destacar que aún existen necesidades de formación que deben ser atendidas, puesto que cerca de un cuarto de los directivos y docentes entrevistados consideran que la falta de capacitación es un problema moderado o serio para la enseñanza en su centro.

Gráfico 4.12



Fuente: Elaboración propia con base en Prueba Diagnóstica del Tercer Grado, MINERD 2017.

Gráfico 4.13



Fuente: Elaboración propia con base en Prueba Diagnóstica del Tercer Grado, MINERD 2017.

Nota: De un total de 6,485 directores, en promedio 300 no contestaron cada pregunta.

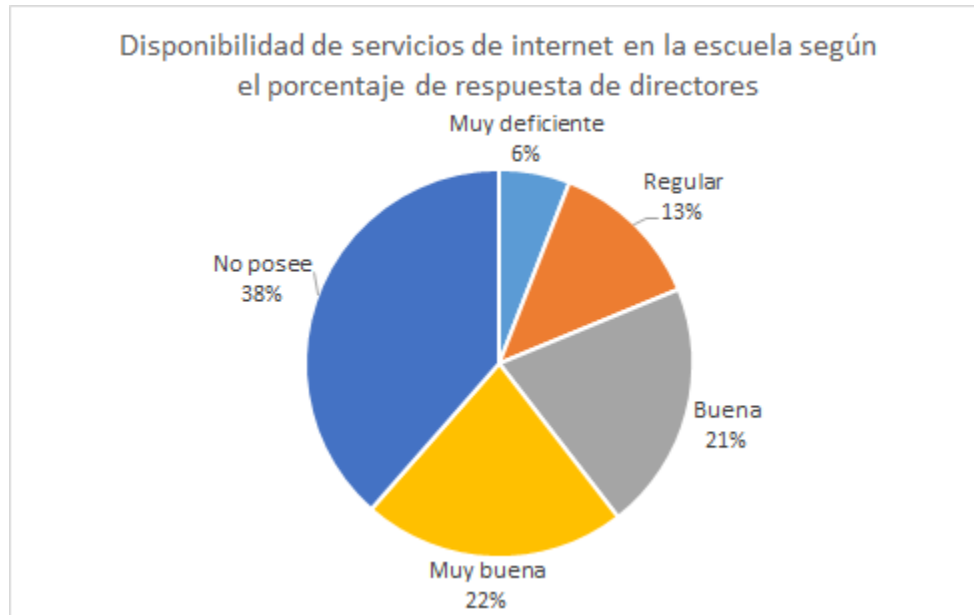
En lo relativo a la formación en TIC, se han diseñado programas específicos para promover la integración de las tecnologías de la información y comunicación al proceso de enseñanza-aprendizaje. Uno de estos

es el programa República Digital, avalado bajo el decreto 258-16, que busca aplicar las tecnologías en los procesos gubernamentales y servicios como el de la educación (MINPRE, 2018). A través de este se planea proveer capacitaciones para el personal docente en la integración de las TIC en el aula, y para 350 mil jóvenes y adultos en programas de tecnología en multimedia, software y redes, incluyendo un programa de Internet Sano y programas de robótica, ciencias y astronomía apoyados en laboratorios virtuales (IDEC, 2018). En adición, se prevé dotar de dispositivos tecnológicos a 950 mil estudiantes de secundaria y a 79,500 docentes de nivel primario y secundario, la habilitación de aulas del nivel primario con unidades tecnológicas móviles para servir a 308,798 estudiantes de nivel primario, y la habilitación de 2,100 centros educativos con conectividad, instalaciones eléctricas y edificaciones adecuadas (IDEC, 2018). En 2018, República Digital Educación tuvo asignados RD\$ 6,000 millones (IDEC, 2018). Para 2019, se tienen asignados aproximadamente RD\$6,500 millones, equivalente al 4% del presupuesto educativo para ese año, indicando la importante inversión que representa República Digital en educación (MINERD, 2018h).

Se registra cierto grado de avance en la implementación de este programa, sin embargo, las limitaciones de este proceso de veeduría no permitieron la verificación de los mismos. Entre 2017 y 2018 se trabajó en la puesta en marcha de un proyecto piloto que contempla dotar a 150 centros educativos de conectividad y equipamientos para integrar la tecnología en el proceso de enseñanza, aprendizaje y en la gestión escolar; capacitar a 3,000 docentes en competencias digitales” (IDEC, 2018). Para esto se llevaron a cabo procesos de licitación para la adquisición de los dispositivos electrónicos, y se inició con un proceso de capacitación en octubre 2017 dirigido a docentes, de modo que se constituyan en facilitadores de sus compañeras en materia de tecnología (IDEC, 2018).

El reducido alcance en fase piloto de República Digital, se vio reflejado en la opinión de los docentes y estudiantes de educación consultados para fines de este proceso de veeduría, los cuales indicaron que solo habían escuchado del programa por la televisión, y que en los centros donde ejercen todavía no había llegado. Los docentes desconocen el propósito del programa y la formación técnica que se espera le acompañe. Muchos de los docentes expresaron que el uso de la tecnología en las aulas es importante, sin embargo, resaltaron la importancia de contar con procesos formativos que les permita potenciar el uso de las TIC. Al respecto uno de los docentes expresó que “... si el MINERD y el MESCYT no nos capacita, eso solamente va a estar distrayendo y/o cogiendo polvo [refiriéndose a las computadoras]” (Grupo Focales, 2018a). El testimonio de los docentes consultados se ve reafirmado en los resultados de la Evaluación Diagnóstica de Tercer Grado de 2017, donde según los directores de centros educativos, el 44% de estos no cuenta con acceso a Internet o el que tiene es muy deficiente (Ver gráfico 4.14).

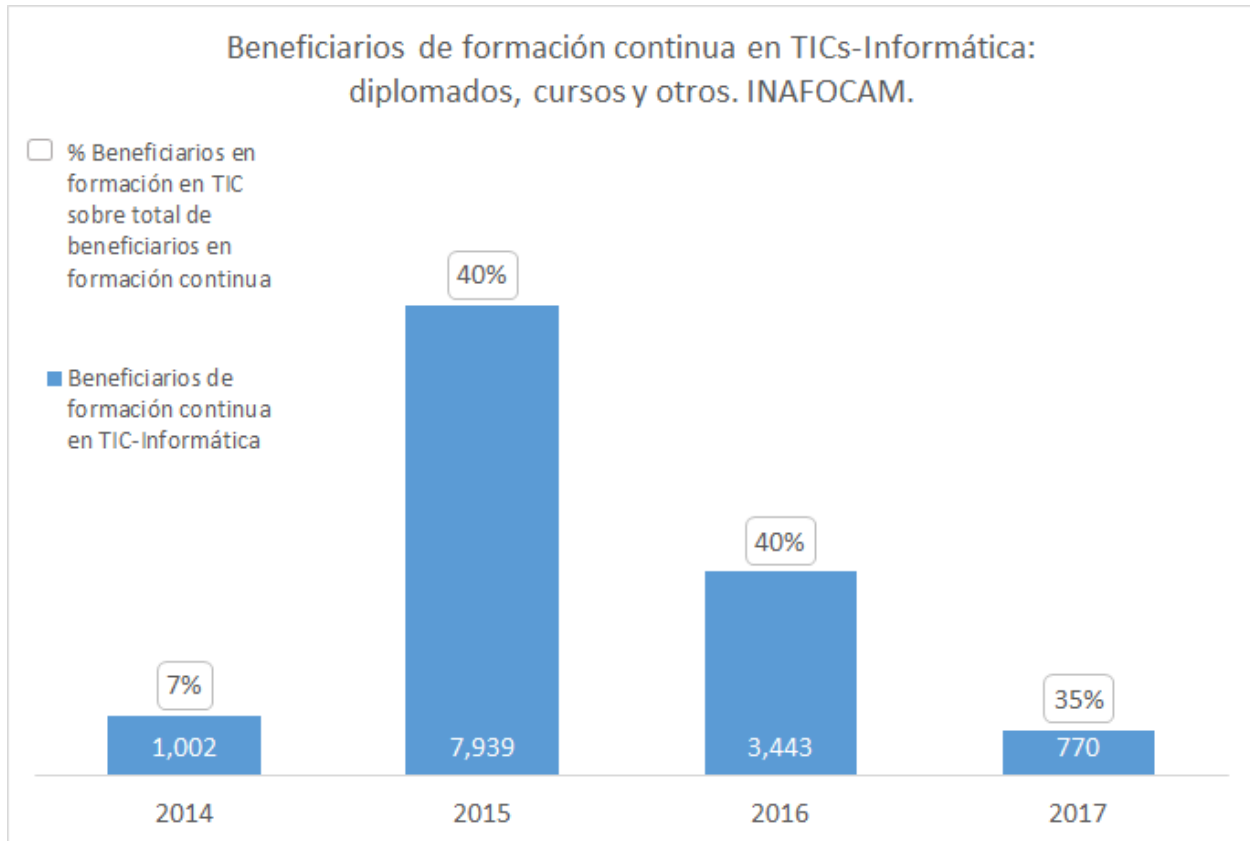
Gráfico 4.14



Fuente: Elaboración propia con base en Prueba Diagnóstica del Tercer Grado, MINERD 2017.

En adición a República Digital, el INAFOCAM ofrece programas de formación continua a través de la provisión de becas a los docentes para la realización de cursos, talleres y diplomados. De estos se observa que una proporción importante es dirigida a la formación en TIC o informática. En efecto, durante el periodo 2015-2017, la categoría formativa que presentó el mayor rubro de docentes beneficiados fue la de TIC-Informática, representando aproximadamente entre un 35% y 40% de los docentes formados por el INAFOCAM bajo estos tipos de modalidad (INAFOCAM, 2018d) (Ver gráfico 4.15). Esto sugiere que se está realizando un esfuerzo, desde el sector público, por priorizar las capacitaciones en esta área. Sin embargo, es necesario resaltar que cerca de unos 8 mil docentes fueron beneficiados con capacitaciones en TIC en 2015, año en que un mayor número fueron beneficiados, de una plantilla de poco más de 90 mil docentes. Lo que sugiere que apenas un 10% del total está siendo provisto con las cualificaciones requeridas para implementar el uso de la tecnología en el aula.

Gráfico 4.15



Fuente: Elaboración propia con base en Memorias INAFOCAM 2014-2017

Por tal razón, a pesar de que se demuestre un avance importante a nivel de planificación de programas para integrar el currículo por competencias y las TIC a la capacitación docente; en el plano operativo se concluye que el avance de cara al logro del compromiso ha sido moderado, en particular por las deficiencias expuestas en la falta de conocimiento del programa República Digital, la baja disponibilidad de acceso a Internet en los centros educativos, y el reducido número de docentes alcanzados por la capacitación en TIC e informática.

4.6.7 Fomento de la investigación educativa

La investigación educativa es un mecanismo que permite la identificación y documentación de mejores prácticas, sentando las bases para su posterior implementación en el aula. En el caso de los docentes investigadores, la evidencia demuestra que estos tienen la oportunidad de vincular la teoría y la práctica durante la enseñanza; y al tener problemas prácticos del aula que necesitan ser resueltos, llevan a cabo investigaciones más pragmáticas y orientadas a resultados (Baumann & Duffy-Hester, 2000).¹⁵ Por tanto, la investigación educativa se constituye en una herramienta que contribuye a que la educación provista sea pertinente y pueda ser actualizada de manera oportuna, así como facilita la formulación de políticas educativas sustentadas en evidencia. En este sentido, y con el propósito de fomentar la investigación, el

¹⁵ Cabe precisar, que la literatura no demuestra conclusiones definitivas en cuanto a la relación entre la efectividad de la enseñanza y la tarea investigativa; algunos autores muestran que los docentes arriesgan descuidar la enseñanza con la rigurosa tarea investigativa, por lo que esfuerzos orientados a promover la investigación deben ser observados (Ramsden, P. & Moses, I., 1992 y Marsh & Hattie, 2002).

compromiso 5.2.4 del Pacto Educativo demanda el “Crear un fondo especializado para implementar un sistema nacional de investigación educativa mediante la construcción de laboratorios de la carrera docente, para cada especialidad y con incentivos económicos, que estimulen la producción de conocimiento científico, la innovación y el uso de nuevas tecnologías.”

El marco normativo dominicano sustenta la promoción de la investigación desde el MINERD, a través de dos de sus institutos descentralizados, el IDEICE y el ISFODOSU. La Ordenanza 03-2008, que crea el IDEICE, establece en su artículo 3 “el fomento, concertación e implementación de políticas de evaluación e investigación de la calidad educativa, así como la provisión del soporte científico en que se sustentará el Sistema Educativo Dominicano en lo referente a su calidad” como la misión de esta entidad. En el artículo 7 de esta misma Ordenanza, se demanda a la entidad a trabajar de manera articulada con el ISFODOSU “para realizar estudios e investigaciones relativas al estado y las necesidades de la formación del personal del sistema educativo y las prácticas docentes.”. Por otro lado, el artículo 4 del Estatuto del ISFODOSU, establece la promoción de la investigación en los siguientes literales: “f) Promover la búsqueda permanente de soluciones a los problemas de la educación dominicana, a través de la investigación” y “g) Fomentar, mediante la investigación, el desarrollo de nuevos conocimientos, tecnologías y prácticas formativas, pedagógicas y de enseñanza y su integración al sistema educativo y al patrimonio intelectual y cultural de la nación.” (Decreto 272-16).

Estas entidades, han acogido su mandato y venido desarrollando programas para impulsar la investigación educativa. El IDEICE cuenta con dos programas que sirven a este propósito: Docente Innovador e Investigador y Joven Investigador. El Programa Docente Innovador e Investigador, lanzado en 2012, se sustenta en el paradigma investigación-acción, promoviendo que los docentes participantes, diagnostiquen y caractericen su práctica, y propongan intervenciones de mejora de su quehacer educativo en el aula (IDEICE, 2018e). Este Programa se desarrolla en alianza estratégica con el ISFODOSU, y consiste en la capacitación en la metodología investigación-acción a los docentes por parte de un equipo especializado del IDEICE, acompañar al docente en el diseño del estudio, para el posterior desarrollo de la investigación y presentación de resultados (IDEICE, 2018e). A 2017, en este programa habían participado 80 docentes pertenecientes a 30 centros educativos, produciendo 30 investigaciones (IDEICE, 2018e).

El Programa Joven Investigador, iniciado en 2014, orienta a grupos de estudiantes universitarios de diferentes áreas, en el desarrollo de trabajos de carácter científico en temas de educación. Para esto lleva a cabo un proceso de capacitación de seis meses en temas de educación y en metodología de investigación.¹⁶ Entre 2014 y 2018, se han celebrado cuatro versiones del Programa Jóvenes Investigadores con la participación de 51 estudiantes representantes de diversas universidades públicas y privadas de la geografía nacional (IDEICE, 2018e). Los egresados de las tres primeras cohortes, presentaron 31 investigaciones (IDEICE, 2018f). De la tercera cohorte (2017), entre los estudios presentados destacados se abordaron los temas de desempeño docente, educación artística, actitudes proambientales en la escuela, lecto-escritura, repitencia escolar y educación en niños con cáncer (IDEICE,

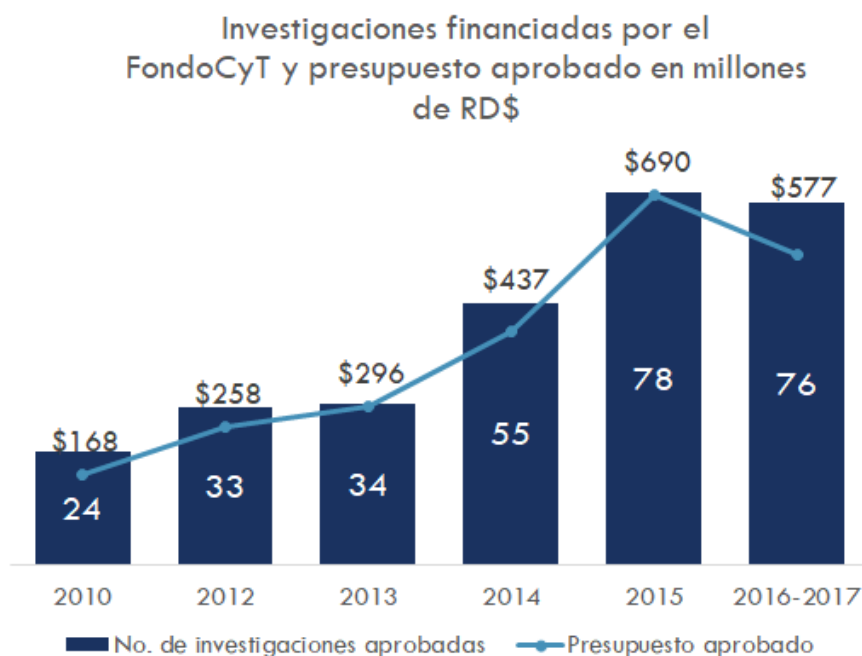
¹⁶ “El Programa capacita a los jóvenes en temas de: filosofía y sociología de la educación, introducción a la educación, psicología de la educación, historia de la educación dominicana, proceso de investigación, estadística básica para investigación, metodología cualitativa de investigación, y herramientas tecnológicas para la investigación. Además, entre otras actividades académicas, participan en dos talleres: el manejo del Modelo Bibliográfico APA, y de la Base de Datos INERED; y sobre metodología de investigación” (IDEICE, 16 de octubre de 2017c).

2018d). El ISFODOSU, por su parte, desarrolla un programa de investigación educativa que a 2018 muestra un listado con 29 propuestas de investigación educativa; sin embargo, se desconocen los detalles de cuándo se inició este programa y sus implicaciones.

Asimismo, en 2017, la ADP creó su propia iniciativa para estimular la investigación en los docentes, el Primer Concurso sobre Investigación Educativa. En este, los docentes ganadores de los primeros lugares fueron premiados con montos de hasta RD\$150,000 por el desarrollo de investigaciones en temas educativos como el impacto de la Jornada Escolar Extendida en la Calidad Educativa, Calidad de Vida del Docente, Modelos de Formación Docente, entre otros (ADP, 2018a).

En adición a los programas que promueven la investigación educativa, existen otras iniciativas dedicadas a fomentar una cultura de investigación. El Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDOCYT), creado en 2001 y administrado por el MESCYT, promueve el desarrollo y financia programas y proyectos de innovación e investigación científica y tecnológica (Ley 139-01). A partir de la firma del Pacto, se observa que el número de investigaciones patrocinadas a través de este fondo se ha más que duplicado, pasando de financiar 34 proyectos de investigación en 2013 a 76 en 2017. De igual forma, este esfuerzo se ve reflejado en la cantidad de fondos designados a respaldar proyectos de investigación, los cuales se duplicaron en el mismo periodo, pasando de RD\$296 millones a RD\$577 millones (Gráfico 4.16). Se destaca, que a pesar de que los temas de investigación financiados no sean en el área educativa, la existencia de un fondo de esta naturaleza favorece a la creación de una cultura de investigación. De las 209 investigaciones financiadas desde 2014, el 79% fueron propuestas sometidas por las IES, lo que sugiere que las universidades nacionales han sido provistas de un mecanismo que les permite desarrollar su capacidad investigativa.

Gráfico 4.16 Investigaciones financiados por el FondoCyT y presupuesto aprobado en millones de RD\$



Fuente: Elaborado a partir de MESCYT (2018)

Una iniciativa adicional que contribuye a estimular producción de conocimiento científico como especifica el compromiso 5.2.4, fue el establecimiento de una Carrera Nacional de Investigación en áreas científicas y tecnológicas, la cual se sustenta en el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2018 que ordena la creación de un Sistema Nacional de Investigadores. Este mecanismo tiene como objetivo “reconocer, categorizar e incorporar investigadores en tales áreas [científicas y tecnológicas]... así como dar seguimiento a sus trabajos, estimular a que se sientan comprometidos con el país y protegidos por el Estado.” (MESCYT, 2016, artículo 3). Cualquiera persona puede formar parte de esta carrera, en función de su trayectoria académica, profesional y de investigación, tanto en instituciones académicas, como de investigación o innovación, o empresas de base tecnológica. Estas iniciativas pudieran incluir investigaciones relacionadas con el área de educación; sin embargo, se desconocen los temas que se desarrollan en estos proyectos de investigación y qué porción de estos son en las áreas educativas.

Hasta el momento, aunque se cuenta con iniciativas que apuntan a desarrollar una cultura investigativa, impulsadas tanto desde el gobierno como desde el sindicato mayoritario docente, las enfocadas específicamente en promover el desarrollo de estudios en el área educativa, no constituyen un fondo especializado, ni establecen la implementación de un sistema nacional para la investigación educativa. Además, no se pudo constatar que se hayan desarrollado planes o estrategias para la construcción de laboratorios de la carrera docente orientados promover la investigación educativa. Por tanto, se concluye que el compromiso 5.2.4 presenta poco avance.

4.6.8 Espacios de reflexión y socialización de la experiencia pedagógica

La reflexión y socialización de experiencias pedagógicas en la práctica docente, constituyen un importante componente en la formación continua y en la mejora del proceso enseñanza-aprendizaje. Diversos autores han investigado sobre las prácticas reflexivas en los docentes, encontrando aspectos positivos. Doyle (1990) afirmó que un docente con orientación hacia la reflexión, aprovecha sus conocimientos académicos y habilidades personales, en mayor medida que otros docentes. Según Dewey (1933) la acción reflexiva conlleva una “consideración activa, persistente y cuidadosa de cualquier creencia o supuesta forma de conocimiento, a la luz de los motivos que la sustentan y las consecuencias adicionales que conlleva” (p. 9). En la docencia reflexiva el docente, en vez de confiar ciegamente en la autoridad de los demás, su propio impulso o en su práctica pedagógica, examina y evalúa continuamente su actitud, práctica, efectividad, y logros (Shandomo, 2010). Es por esto, que a través del compromiso 5.2.8, como parte de la formación continua de los docentes, se pretende promover esta práctica. De esta manera, el Pacto Educativo ordena el “Establecer, con el apoyo del Ministerio de Educación, espacios de tiempo para que los docentes puedan reflexionar y socializar su experiencia pedagógica, con miras a fomentar las mejores prácticas, sin desmedro del horario y calendario de clases planificado para los y las estudiantes.”

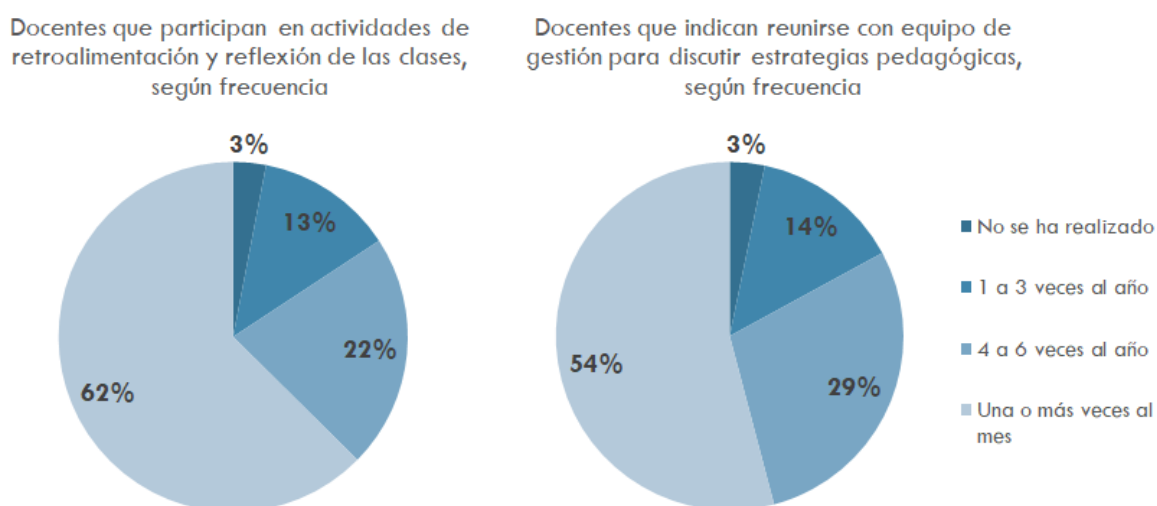
Con la Orden Departamental 09-2009 del MINERD y la Resolución 16-2016 que pone en vigencia el Calendario Escolar 2016-2017, se crearon los Grupos Pedagógicos como herramienta de formación continua para los docentes (CNE, 2009 & 2016). Estos tienen como objetivo “crear espacios de reflexión a lo interno de las comunidades educativas que permitan mejorar la práctica educativa” y realizar reflexiones sobre la práctica pedagógica utilizando guías, fascículos y otros contenidos orientadas por la Dirección General del Currículo del MINERD, según las necesidades de formación de los docentes (MINERD, 2016f). El artículo 28 de esta Ordenanza señala que anualmente, se agotarán nueve procesos formativos mediante Grupos Pedagógicos en los centros educativos públicos, con duración de dos horas. Mientras que en su artículo 30 establece que el equipo de gestión de las escuelas deberá rendir cuenta

de este proceso, a través de la entrega de informes trimestrales al distrito educativo sobre los temas abordados, los aprendizajes adquiridos por los docentes y su aplicación en el aula.

Según un estudio realizado por el IDEICE en 2018, el 95% de los docentes reportó participar en estos grupos pedagógicos regularmente (IDEICE, 2018b). Lo expuesto por docentes consultados parece coincidir con estos datos, quienes al respecto manifestaron: “Hacemos reuniones mensualmente donde podemos dialogar sobre los trabajos del aula, los problemas de los estudiantes, lo que podemos resolver” (Grupos focales, 2018a).

No obstante, cuando se evalúa la participación de los docentes en este tipo de espacios partiendo de los resultados de la Evaluación Diagnóstica de 3er grado, los datos sugieren que aunque sí hay una proporción importante de docentes involucrada, apenas 6 de cada 10 indicaron que participan en espacios de reflexión o discusión de estrategias pedagógicas. Un 62% de los docentes de 3er grado de primaria señaló participar en actividades de retroalimentación y reflexión al menos una vez al mes; mientras que un 54% dijo reunirse una o más veces al mes para discutir estrategias pedagógicas con el coordinador docente o equipo de gestión (Ver gráficos 4.17 y 4.18). Esto demuestra la necesidad de que se realicen esfuerzos para involucrar a una mayor cantidad de maestros en espacios de socialización pedagógica frecuentes y estructurados.

Gráficos 4.17 y 4.18



Fuente: Evaluación Diagnóstica de 3er grado MINERD (2017)

En el marco de este compromiso, es importante considerar la política de Jornada Escolar Extendida. Este modelo, que inició su implementación durante el año escolar 2011-2012, se convierte en política nacional con la Ordenanza 01-2014. A través de esta, se extiende el horario escolar a 8 horas diarias, 40 horas a la semana, de las cuales 36 horas se dedican a impartir clases y 4 horas a impartir talleres (MINERD, s.f.). En efecto, el artículo 7 de esta Ordenanza, en su párrafo 2, establece que el docente es responsable de planificar los talleres, cursos optativos, tutorías, espacios de enriquecimiento para el aprendizaje y otras actividades complementarias. Además se establece que “En el horario en que los/as estudiantes están los talleres o con docencia con docentes específicos, los docentes sin docencia realizarán tareas de

planificación, articulación de áreas, entrevistas con padres y madres, elaboración de materiales o documentos didácticos y tareas propias de su labor educativa.” (MINERD, s.f.). El único espacio contemplado para la reflexión, es el apartado para participar en los grupos pedagógicos que consiste en participaciones de 2 horas mensuales.

Por lo que en la práctica, el docente de Jornada Extendida, la cual concentra casi el 60% de la matrícula, parece no contar con tiempo suficiente para la planificación y reflexión pedagógica. Al respecto, los docentes expresaron: **“La vida del maestro se está desbalanceado, no hay talleristas, prometieron talleristas, pero la escuela está desde las 7 de la mañana hasta las 5 o 6 de la tarde hasta que pasen a recoger los niños, hay padres que se olvidan de ir a buscarlos.”** (Grupos Focales, 2018a). La ADP respalda este comentario, señalando lo siguiente: **“Le exigen a la maestra que entre a las 7:30 y no tiene descanso, si es una maestra que atiende un grado de primaria, por ejemplo un quinto grado, esa maestra tiene 40 muchachos, 35 o 30 desde que entra hasta que sale...hasta en el recreo la ponen a cuidar un pasillo de todo el centro para vigilar a los chicos...la maestra sale exhausta.”** (ADP, 2019).

Las iniciativas descritas demuestran que el sector público ha mostrado interés en generar oportunidades para que los docentes dediquen tiempo para analizar a profundidad su labor pedagógica y compartir sobre esta. Sin embargo, queda pendiente que un mayor número de docentes puede acceder a participar de experiencias reflexivas, y que en las escuelas de Jornada Escolar Extendida se habiliten espacios de tiempo, destinados a la planificación y a meditación sobre la práctica docente.

4.6.9 Certificación docente

El compromiso 6.0.7 del Pacto Educativo llama a “promover procesos de certificación profesional del personal docente de todos los niveles, ciclos, modalidades y subsistemas, conforme a estándares de calidad nacionales e internacionales y respetando los derechos adquiridos de los docentes establecidos en la ley”. La Guía Específica de Aplicación de los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente del MINERD (2016), define la Certificación Docente como una licencia de enseñanza que se otorga a los docentes que cumplen con “cualificaciones profesionales, un nivel de conocimiento y habilidades para su aplicación efectiva...” (MINERD, 2016b).

La Certificación del Profesionalismo y Desempeño Docente (CPDD) se asume como una Política Educativa mediante la cual se verifica, reconoce y legitima el profesionalismo y el efectivo desempeño de los docentes en su contexto laboral. Esta se estableció a través de la Ordenanza 09-2003, y tiene como propósito “garantizar la articulación de los mecanismos e instrumentos que dotan de calidad tanto al personal docente como a los procesos educativos que estos desarrollan en el aula.” Esta se desarrolla a través de cuatro fases:

- 1) *Perfil de postulación*, en el cual se evalúan las credenciales del docente a certificar;
- 2) *Diseño y aplicación de pruebas* sobre los conocimientos generales y el proceso de enseñanza-aprendizaje del docente, el dominio del lenguaje, dominio en su área curricular y sus conocimientos disciplinares;
- 3) *Entrevista oral y escrita*, para conocer las disposiciones actitudinales y destrezas comunicativas que posee el docente; y
- 4) *Definición de criterios de calificación para la certificación y recertificación*, donde se establece la escala valorativa según todo el proceso agotado.

Todo personal docente, técnico y administrativo, debe ser evaluado cada tres años para obtener y/o permanecer con la Certificación Docente. Solo los docentes que permanezcan u obtengan una calificación mínima “bueno”, es decir, de 80 puntos en adelante, en una escala de 0 a 100, podrán conservar la condición de Docente Certificado (MINERD, 2016b). Aquellos docentes que saquen de 70 a 79 podrán “retomar las pruebas dentro del período de un año, siguiendo un plan de superación específicamente diseñado y aprobado por el Viceministerio de Gestión y Certificación Docente para tales fines”; y aquellos con una calificación menor a 70 no califican para obtener la Certificación (MINERD, 2016b). Las certificaciones son obtenidas luego de haber superado cuatro etapas de evaluación: a) conocimientos generales sobre el aprendizaje de los estudiantes, b) área curricular, c) proceso de enseñanza – aprendizaje, y d) compromiso personal y profesional (MINERD, 2016b).¹⁷

Hasta el momento, el programa de Certificación Docente no ha celebrado ninguna promoción. Se han realizado avances en materia de planeación, según lo indica el Viceministerio de Acreditación y Certificación Docente, con la elaboración de un organigrama y términos de referencia para la contratación de los expertos que darán el apoyo técnico para la construcción de pruebas para la certificación, aunque se desconoce el grado de avance de estas iniciativas (MINERD, 2017j). Este Viceministerio también ha elaborado una propuesta de ordenanza del Sistema de Carrera Docente, pero aún está pendiente de aprobación (IDEC, 2018). En síntesis, se cuenta con pautas claras para que el proceso de certificación docente sea de calidad y esté acorde con estándares profesionales nacionales e internacionales. Sin embargo, al momento no se ha implementado el proceso, quedando el compromiso 6.0.7 calificado con poco avance.

4.7 Evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo del docente

De los compromisos analizados, seis son relativos a las políticas de evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo de los docentes. El establecimiento de un sistema y una cultura educativa de mejoramiento perenne es una de las bases sobre las que se concertó el Pacto Educativo, por ende, para realizar un proceso de veeduría adecuado se requiere de un análisis minucioso de estos compromisos.

Estos compromisos se pueden clasificar en aquellos vinculados propiamente al proceso de evaluación docente, y otros tendentes a garantizar el mejoramiento continuo del sistema a través de otros mecanismos. Los relacionados directamente con la evaluación docente son los compromisos 5.2.5 y 6.0.2, estos velan por un sistema evaluativo que sea “objetivo, transparente, independiente, formativo e integral,” así como para que la evaluación se realice con una periodicidad no mayor de tres años y de acuerdo a lo establecido en el Estatuto Docente (CES, 2014a). Se cuenta también con el compromiso 6.0.6 que busca promover el mejoramiento de los programas curriculares y de formación docente a través de su evaluación continua. Otros, como los compromisos 5.2.6 y 5.2.7, establecen instituciones y espacios donde se puedan dirimir conflictos y dialogar entre los actores del sistema educativo acerca del mejoramiento y la aplicación de este sistema de evaluación. Finalmente, el cumplimiento del calendario escolar, representado en el compromiso 4.2.1, es uno de los parámetros de excelencia usados para evaluar el desempeño de los centros educativos, del personal docente y administrativo, y de los estudiantes (Artículo 10, Orden Departamental No. 09/2009). Es siguiendo este orden y clasificación en cuatro grupos, que se analizan estos seis compromisos.

¹⁷ Para mayor detalle consultar estándares e indicadores y criterios para certificación docente (MINERD, 2016b).

4.7.1 Evaluación del desempeño docente

4.7.1.1 Instalando una cultura de evaluación

Una de las metas del Pacto Educativo es la instauración de un sistema de evaluación educativa, o como lo define el apartado 6, “una cultura de evaluación” (CES, 2014a). En el Pacto existen 25 compromisos que de manera directa buscan el establecimiento de dicha cultura en todos los aspectos del sistema educativo (CES, 2014a). Los pactantes reconocen que un régimen de evaluación es necesario para “guiar las tomas de decisiones en materia de política pública,” poseer una retroalimentación constante, mejorar la calidad educativa, entre otras (CES, 2014a). En efecto, se destaca que el mismo proceso de veeduría social se deriva de este espíritu de inspección y monitoreo.

La instalación de este sistema también es resaltado en la Ley General de Educación 66-97, en sus artículos 60 y 216, inciso b), se busca el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación en la República Dominicana (Ley 66-97). Asimismo, el MINERD, en su Plan Decenal 2008-2018, establece el desarrollo de un sistema de valoración como una de sus principales políticas públicas y el Plan Estratégico 2017-2020 lo mantiene como un eje importante para alcanzar las metas educativas de la nación (MINERD, 2008a; MINERD, 2017a). Aunque el Pacto sostiene que la cultura evaluativa sea instalada en todos los niveles del sistema educativo, este informe se limita a abordar el tema en el marco de la evaluación docente.

La evaluación de los docentes es un componente fundamental para instalar una cultura de evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo. Es, como lo afirmara el Ministro de educación dominicano, un paso esencial para mejorar la calidad educativa tanto en el proceso de enseñanza de los maestros como en el aprendizaje de los estudiantes (MINERD, 2018a). La literatura especializada en el tema sustenta esta idea, al manifestar que los docentes con altos niveles de efectividad contribuyen significativamente en el aprendizaje y desarrollo de sus estudiantes (Ruiz de Miguel, 2015; Bruns & Luquel, 2014; Schemelkes, 2013; Kane & Staiger, 2012; Hanushek, 2010).

Además, el Estado dominicano en el objetivo general No. 2 de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, ve este proceso como una forma de revalorizar el magisterio. Esto refleja lo establecido en el Título IX del Estatuto Docente, la Resolución 29-2014 y el compromiso 6.0.2, en los cuales se considera a la evaluación docente como un mecanismo referente para ascensos, promociones y asignación de beneficios e incentivos salariales a los docentes.

La implementación de las evaluaciones de desempeño es una de las responsabilidades del MINERD. En el Reglamento del Estatuto del Docente, artículo 42, se establece que el docente puede ser evaluado en tres instancias: (a) durante el periodo de prueba para aquellos que no han alcanzado el derecho de permanencia en el sistema; (b) en un periodo no mayor de tres años por medio de una evaluación ordinaria; y (c) por interés institucional a través de una evaluación especial ordenada por el MINERD. Este Reglamento también contempla en su artículo 41, los criterios que deben regir a la evaluación docente, a saber:

- a) Objetividad. Permite una evaluación imparcial al utilizar estrategias e instrumentos conforme a los requerimientos técnicos establecidos.
- b) Confiabilidad. Responde a los objetivos establecidos.
- c) Universalidad. Analogía de los criterios de evaluación para funciones equivalentes, a la vez que respeta las especificidades correspondientes.

- d) Transparencia. Conocimiento por parte de los docentes y la sociedad de los principios, propósitos, criterios, instrumentos, procedimientos y resultados de la evaluación.
- e) Participación. Involucra los distintos actores en la evaluación del desempeño docente.
- f) Pertinencia. Responde a las necesidades del Sistema Educativo y de la sociedad.

En esta sección, se analiza el cumplimiento del compromiso 5.2.5 y 6.0.2, considerando la aplicación de las evaluaciones ordinarias. En particular, el compromiso 6.0.2 se evalúa a la luz de los criterios anteriormente mencionados.

4.7.1.2 Evaluación de Desempeño Docente 2017: diseño, implementación y resultados

En marzo de 2017, nueve años después de la última evaluación de desempeño docente, el MINERD firmó un acuerdo con la ADP para realizar una nueva evaluación. Para llevar a cabo esta evaluación, y en función de la normativa que crea al IDEICE, se designó a esta entidad como encargada del proceso (IDEICE, 2018a). Para esto, se firmó un convenio entre el MINERD, el IDEICE y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para formular e instaurar una evaluación de desempeño docente (EDD) con el fin “de contribuir a mejorar el desempeño profesional y la calidad educativa,” aplicar los incentivos salariales y sentar las bases “para la construcción de un sistema [de evaluación] integral” (MINERD, 2017b; IDEICE, 2017a). En este convenio, el MINERD como entidad rectora del proceso, se responsabiliza de proveer la información necesaria, y apoyar institucional y financieramente; la OEI de gestionar el presupuesto y, junto al IDEICE, de realizar el diseño, revisión y validación de los instrumentos evaluativos; y el IDEICE de la coordinación técnica y operativa del proceso (IDEICE, 2017a).

La EDD 2017 fue formulada usando como referente los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente. Cabe destacar que lo definido en estos estándares se adhiere a lo estipulado en el Título IX del Estatuto del Docente y a lo recomendado en la literatura sobre evaluación magisterial (UNESCO, 2016; Fundación Gates-Proyecto MET, Sawchuk, 2015; NEA, 2010). Se evaluaron cuatro dimensiones, definidas en estos estándares, en las cuales se espera el docente demuestre destreza, a saber: 1) El / la estudiante y su aprendizaje; 2) Dominio del contenido curricular; 3) Proceso de enseñanza-aprendizaje; y 4) Compromiso personal y profesional del docente (MINERD, 2014a).

Sin embargo, la evaluación aplicada no contempló el análisis exhaustivo de cada una de estas dimensiones. En efecto, para la evaluación de estas se utilizaron 86 de los 188 instrumentos comprendidos en los Estándares Profesionales (IDEICE, 2018g). Al respecto, el IDEICE (2018a) manifestó que no se contaba con el tiempo necesario para evaluar las áreas disciplinares, y que por ello la selección de los instrumentos se enfocó en aquellos pertinentes para la valoración de la práctica didáctica de los docentes. Según el IDEICE (2018a), para lograr una prueba técnicamente rigurosa, se requieren entre dos y tres años para la actualización del banco de preguntas que alimenta las evaluaciones disciplinares, el cual no se ha revisado en largo tiempo. En palabras del IDEICE: “Hacer la prueba disciplinar requería [contar con] el banco de ítems, lo que materialmente era imposible”. Este enfoque, de medir como enseñan los maestros, mas no su dominio de los conocimientos disciplinarios, no va en línea con lo recomendado por los Estándares Profesionales ni por la literatura especializada en la materia (IDEICE, 2018b; UNESCO, 2016; Kane et al., 2015; Sawchuk, 2015; NEA, 2010). Cabe destacar, que de acuerdo a las autoridades educativas, unos de los motivadores principales para la aplicación de esta evaluación, responde a razones políticas,

ya que el acuerdo firmado entre la ADP y el MINERD establecía que la implementación de los incentivos a los docentes debía ser ejecutada en enero 2018 (MINERD, 2017b).

En adición, los mecanismos de evaluación seleccionados no contribuyeron a la valoración del desempeño docente en su justa dimensión. Se implementaron cinco acciones evaluativas, estas son presentadas en la Tabla 4.4 con su respectiva ponderación. Como se observa, el 60% de la calificación del desempeño docente obedece a criterios de evaluación subjetivos, como son la observación en aula, la autoevaluación y la opinión de los directores de centro. De hecho, la evaluación del registro de grado, que inicialmente era la sexta acción evaluativa, y una de las que permitía introducir cierto grado de objetividad al proceso evaluativo, fue desestimada porque se encontraron maestros que no contaban con registros de grado, por lo que se optó por no utilizar este elemento (IDEICE, 2018a). La ADP corrobora lo expresado en este informe al señalar lo siguiente: **“Hubo mucha subjetividad, y mucha carga de los observadores...Llegó un momento en que un observador tenía que evaluar una cantidad X de maestros, entonces...lo hacía corriendo, y en la noche, cuando terminaba, era que comenzaba a llenar, a hacer el reporte de lo que él vio a las ocho de la mañana”** (ADP, 2019). Esta situación va en contra del criterio de objetividad planteado en el Estatuto Docente.

Tabla 4.4 Acciones evaluativas para la evaluación docente

Instrumento	Ponderación
Observación de la clase	35%
Autoevaluación	10%
Evaluación realizada por el directivo de la institución escolar	15%
Ejercicio de rendimiento profesional	20%
Planificación de la clase	20%

Fuente: IDEICE, 2018a

También se resalta la ausencia del componente evaluativo denominado “heteroevaluación”, según lo estipulado por los Estándares Profesionales y en el Título IX, artículo 45 del Estatuto Docente. Este consiste en el uso de insumos provenientes de las madres, padres, tutores y los mismos estudiantes (eg. opiniones, pruebas diagnósticas y de aprendizajes¹⁸), así como la realización de un proceso evaluativo que los incluya activamente. La literatura muestra que cuando estas fuentes son adecuadamente utilizadas, resultan relevantes para las evaluaciones docentes, ya que contribuyen a identificar correctamente las habilidades y áreas de mejoras de los maestros (AFC, 2012). Cabe destacar que, en la página oficial de la evaluación docente, se publica que los padres, madres y estudiantes son actores que participan en esta evaluación (MINERD, 2018c). Sin embargo, en el Manual Instructivo de la EDD 2017 estos actores no aparecen como

¹⁸ Otro insumo usado son las pruebas estandarizadas, como las pruebas nacionales. Sin embargo, la relevancia e imparcialidad de estas son debatidas por la literatura. Lo que sí está establecido es que se debe incluir insumos provenientes directamente de los estudiantes y de sus aprendizajes a la hora de evaluar a los docentes (Schochet & Chian, 2010).

evaluadores, participantes o fuentes directas tal como lo recomienda la literatura y normativas anteriormente mencionadas (IDEICE, 2018f). En adición, durante el proceso de veeduría, tampoco se pudo comprobar la participación activa o directa en el proceso de evaluación de los padres o estudiantes.

De igual forma, se detectaron debilidades en la aplicación de los instrumentos y procesos evaluativos. Durante el proceso de veeduría se identificó que “la aplicación [de la evaluación] fue incoherente” y “los evaluadores no tenían conocimiento de cómo aplicar la prueba, se manejaron los formularios de manera cuestionable” (Grupo Focales, 2018a). **“Muchos instrumentos los aplicaron con bachilleres... que distribuían los instrumentos y no sabían ni siquiera explicarle a los docentes lo que iban a hacer”**, sostiene la ADP (ADP, 2019). El sindicato agrega que se dieron casos en que “la aplicación de un instrumento a un sector del magisterio... no se correspondía con ellos, por ejemplo, a directores y subdirectores pedagógicos le llegaron instrumentos que correspondían a técnicos distritales y viceversa” (ADP, 2019). Sobre el proceso de observación, la ADP resaltó lo siguiente: **“en una observación de clases veías casos, por ejemplo, de una maestra de ciencias naturales que fuera a observar a un maestro de inglés...cuando se concibió en la normativa que la clase la observara un par, un par quiere decir un docente de tu misma área o por lo menos de tu mismo nivel, y eso no ocurrió** (ADP, 2019). Las declaraciones presentadas constituyen un incumplimiento al criterio de universalidad que establece el Estatuto Docente, que sostiene que las evaluaciones aplicadas deben considerar las funciones de los docentes y sus especificidades.

Otra deficiencia que se constató en la implementación de la evaluación, fue la ausencia de un registro actualizado del personal docente, lo que retrasó en parte la aplicación de la evaluación. De acuerdo al IDEICE (2018a), no se contaba con una base de datos que especificara correctamente el cargo del docente, el centro en que labora, o la disciplina que enseña. Dada la importancia de esta información para la evaluación y ubicación de los docentes, el IDEICE se vio obligado a cruzar varias fuentes para construir una base de datos aproximada de los docentes en nómina, entre estas: el SIGERD, la base de datos del Departamento de Recursos Humanos del MINERD, y la recopilada por el IDEICE a través de una plataforma en la que los directores de centro inscribían a su personal docente (IDEICE, 2018a). Esta última solución, en parte, la falta de información, pero al mismo tiempo creó otra problemática: algunos directores registraban a sus docentes como maestros de aula, aunque este no fuera su cargo, para que fuesen evaluados en la primera fase de la evaluación y recibieran sus incentivos en enero (IDEICE, 2018a).

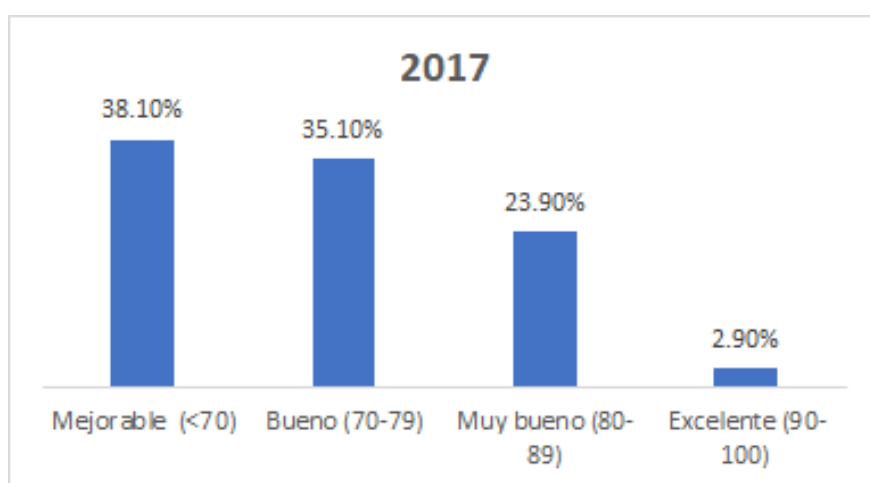
Adicionalmente, se observó un retraso respecto a la planificación. A julio 2018, el MINERD contaba con 93,476 docentes, de los cuales todos aquellos con más de un año en el cargo docente calificaban para ser evaluados (MINERD, 2018d; IDEICE, 2017a). El mismo MINERD, en un comunicado de enero 2018, reconoció que de los 55 mil docentes evaluados a esa fecha, a 10 mil docentes le faltaba “completar algunas acciones evaluativas.” Se resalta que el proceso evaluativo estaba pautado a terminar en 2017, aunque no fue hasta abril de 2018 que se culminó con la primera fase de la evaluación (IDEICE, 2018f). El IDEICE señaló que la prioridad era evaluar a los docentes de aula para aplicarle sus incentivos en enero 2018, por lo que una vez concluida esta fase se procedió a evaluar al resto del personal docente (ej. directores, coordinadores, técnicos), lo que nueva vez sugiere que la celeridad o importancia que le dan al proceso viene dictado por razones distintas a la construcción de una cultura de evaluación (IDEICE, 2018a).

Sin embargo, se reconoce el esfuerzo realizado por las autoridades. Entre octubre 2017 y abril 2018, se había concluido la evaluación de 60,100 docentes, y 22 mil se encontraban en proceso de evaluación

(MINERD, 2018a; MINERD, 2018e). Se estima, que al concluir la evaluación de desempeño iniciada en 2017, el 88% de los docentes haya sido evaluado, lo cual tanto el MINERD, como la ADP, califican como un “hecho sin precedentes en nuestro país” (MINERD, 2018e).

En junio de 2018 se publicaron los resultados de la primera fase de esta evaluación, que comprende a los docentes de aula de los diferentes grados, niveles y modalidades. De los 60,100 docentes evaluados, cerca de 23 mil docentes, es decir 4 de cada 10, presentaron resultados de mejorable, y solo 3 de cada 100 exhibió resultados de excelente (IDEICE, 2018g). Cabe destacar, que en la evaluación de 2008 el promedio nacional fue de 83.4 puntos, mientras que en 2017 fue de 71.8 puntos, lo que sugiere que se han aplicado medidas para que la evaluación refleje de manera más precisa la realidad del sistema educativo dominicano (EDUCA, 2015, IDEICE, 2018f).

Gráfico 4.19 Resultados evaluación de desempeño docente 2017



Fuente: MINERD, 2018d, Informe de Resultados Evaluación Docente 2017

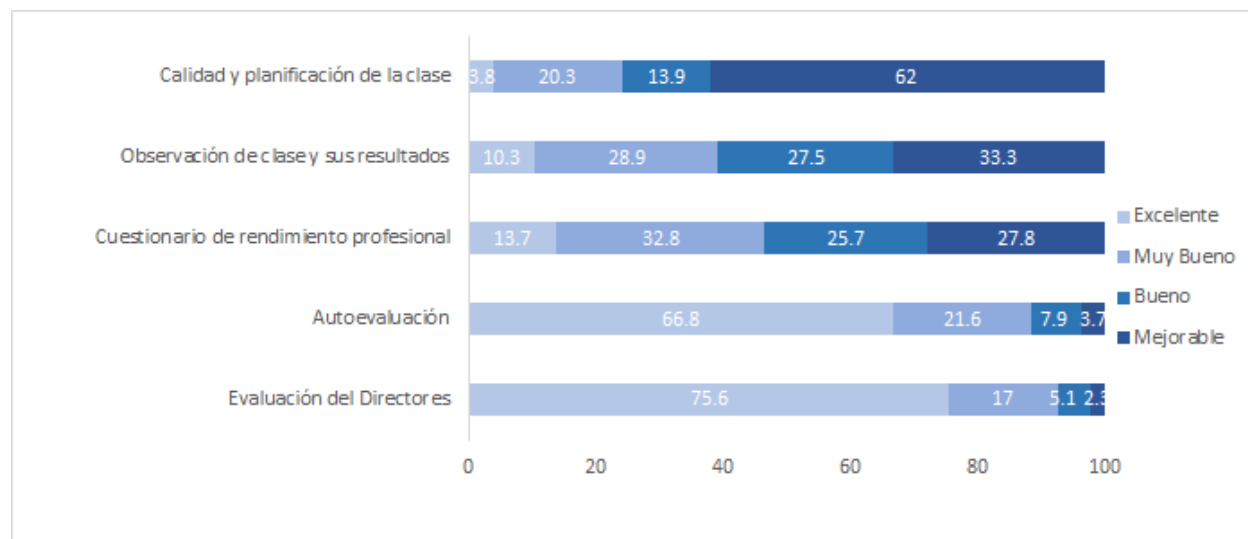
Nota: Se precisa que los nombres de las categorías de resultados en el Informe de Resultados cambian: Excelente = Destacado; Competente = Muy Bueno; Básico = Bueno; Insuficiente= Mejorable.

Un aspecto que se precisa trabajar para mejorar este proceso evaluativo, es la concientización de los docentes sobre su desempeño, puesto que la percepción que estos tienen de sí mismos no fue consistente con los resultados de la evaluación. En efecto, el 94.2% de los docentes de 3er grado de primaria manifestó sentirse satisfecho o muy satisfecho con su labor docente, esto a pesar de que su desempeño en la evaluación 2017 no va en línea con esta percepción (MINERD, 2017c). Esta subjetividad permeó los resultados de las distintas acciones evaluativas. Al respecto, el IDEICE (2018) señaló lo siguiente: **“803 directores le dieron 100 puntos a todo su personal. El director sobrevaloró más el maestro, que la calificación que se otorgó a sí mismo cada maestro. El 66% de los maestros se calificó como excelente, y los directores calificaron como excelente al 75% de los maestros”**.

En adición, refiriéndose a la calificación que obtuvieron los docentes por tipo de acción evaluativa, el IDEICE expresó que “2.9% [de los docentes] sacaron excelente con lo objetivo, pero 5% sacaron excelente con lo subjetivo” (IDEICE, 2018a, Gráfico 4.19). Cabe destacar que la observación de clases presentó resultados más acordes a una distribución normal, con solo 10.3% obteniendo el grado de excelente (Gráfico 4.20). Esto se debe, según el IDEICE, a que elaboraron un programa riguroso de entrenamiento

para los observadores de aula para así eliminar la subjetividad y la tendencia hacia los extremos a la hora de evaluar a los docentes (IDEICE, 2018a).

Gráfico 4.20 Resultados evaluación de desempeño docente 2017 por aspectos evaluados



Fuente: Primer Informe EDD 2017

En cuanto a la frecuencia evaluativa, desde la firma del Pacto Educativo solo se ha realizado una evaluación del desempeño docente y fue la de 2017. Mientras que antes del Pacto se realizaron tres evaluaciones en los siguientes años: 1993, 1999 (anteriores al Estatuto Docente) y 2008 (EDUCA, 2018a; CONDETRE, 2018). En promedio, en los últimas tres décadas, los docentes se han evaluado cada ocho años, en vez cada tres como lo estipula el inciso b) del artículo 42 del Estatuto del Docente y el compromiso 6.0.2 del Pacto Educativo. Si se evalúa el cumplimiento del compromiso solo considerando la parte que refiere a la periodicidad con que se realizan las evaluaciones, se podría alegar que el objetivo fue logrado, puesto que transcurrieron tres años desde la suscripción del Pacto hasta la realización de la evaluación de desempeño. Sin embargo, la ADP señala que la evaluación se llevó a cabo en esa fecha por presión del sindicato, más que por iniciativa del MINERD. En efecto, el sindicato señala que se mantuvo presionando para que se llevara a cabo la evaluación de 2017, expresando lo siguiente: “Los maestros fueron evaluados a ruego de nosotros” (ADP, 2019).

Las declaraciones provistas por el sector público corroboran lo expresado por la ADP. Según el IDEICE (2018a), la aplicación de las evaluaciones de desempeño de manera intermitente no está fundamentada en obstáculos económicos, técnicos o de tiempo, ya que de acuerdo a esta entidad la frecuencia de tres años es suficiente para elaborar una evaluación docente completa y de manera efectiva (IDEICE, 2018a). Más bien las autoridades educativas indicaron que la periodicidad con que se aplican las evaluaciones responde a “una decisión política y no técnica”, influenciada por la voluntad del Estado dominicano y la ADP (IDEICE, 2018a; MINERD, 2018b). Lo aquí expuesto implica la no garantía de que las evaluaciones docentes se realicen de acuerdo a la periodicidad pactada.

Por tal razón, queda evidenciado que el compromiso 6.0.2 presenta avance moderado, ya que a pesar de haberse realizado la evaluación docente en un plazo de tres años posterior a la firma del Pacto, hacía diez

años que no se celebraba alguna, y la realizada fue producto de presiones sindicales sobre el Ministerio. En adición, disposiciones establecidas en el Título IX del Estatuto Docente no fueron acogidas, tales como el cumplimiento a cabalidad de los criterios de objetividad, universalidad y participación, que establecen el uso de instrumentos y estrategias que garanticen la imparcialidad de la evaluación, la aplicación de evaluaciones que se correspondan con el rol que desempeñan los docentes y la incorporación de los diversos actores de la comunidad en el proceso evaluativo.

4.7.1.3 Desarrollo profesional docente e incentivos salariales

La EDD 2017 se planteó, como uno de sus objetivos principales, el promover la mejora y el desarrollo profesional de los docentes. Para esto definió una última fase del proceso evaluativo, que establece lo siguiente: “se entregará una propuesta de recomendaciones para la realización de planes de mejora para atender las necesidades identificadas y promover el desarrollo profesional docente.” Las normativas como el Pacto Educativo en su compromiso 5.2.5, el Estatuto del Docente, y los Estándares Profesionales también llaman al establecimiento de ejercicios de acompañamiento, capacitación y mentoría basados en los resultados de las evaluaciones. Sin embargo, a la fecha los docentes evaluados consultados no habían recibido retroalimentación sobre sus resultados y no se comprobó la existencia de procesos en marcha para implementar estos programas de mejora docente, aun cuando el 64% de los docentes ya había sido evaluado, lo que por el momento sugiere un incumplimiento al Pacto Educativo en su compromiso 5.2.5. (Grupos Focales, 2018a; MINERD, 2018b).

Otro objetivo de la EDD 2017 fue la aplicación de incentivos salariales a docentes. Como resultado, más de 60,000 docentes de aula recibieron sus incentivos por evaluación, de estos unos 36,000 nunca antes habían recibido este tipo de remuneración (MINERD, 2018d). Como se presenta en la Tabla 4.5 esto significó aumentos salariales mensuales que van desde RD\$6,500 a RD\$14,000, dependiendo la puntuación adquirida y el nivel impartido. Esto es un avance hacia el cumplimiento del compromiso 5.2.5 que busca premiar “la excelencia y la vocación de los y las docentes.” Sin embargo, el modelo actual de incentivos por evaluación, premia con un 17% de aumento salarial a aquellos docentes en categoría de “mejorable,” es decir, que obtienen un puntaje por debajo de los 70. Este incentivo supera el otorgado por años en servicio, los cuales en su máxima categoría (Más de 15 años en servicio) establece un 15% de aumento salarial. Igualmente el incentivo por recibir una calificación de mejorable supera al incentivo máximo por titulación que confiere un 15% a docentes con doctorado (MINERD, 2014b). Por lo que un maestro de aula que obtenga un puntaje entre 0 a 70 puntos en su evaluación docente, es beneficiado con un aumento salarial mayor al de un docente que alcance el grado de doctorado o cumpla más de 15 años de experiencia.

Por tanto, se pone en duda la validez de los resultados de la EDD para ilustrar la calidad del docente dominicano. En efecto, el 38% de los docentes obtuvo calificaciones de “mejorable o insatisfactorio”, y a pesar de esto obtuvieron incentivos. Por esto es recomendable instaurar un comité independiente que evalúe este modelo de incentivos, para que estos no se constituyan en obstáculos para la realización de procesos evaluativos de calidad. Dicho comité deberá estimar la carga financiera que mantener el presente modelo de incentivos supone, y podría ejercer sobre las finanzas públicas en el largo plazo.

Tabla 4.5. Incentivos salariales (en RD\$) a docentes sobre resultados según el nivel, 2017

INCENTIVOS POR EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO							
			Salario base (RD\$)				
			Inicial	Primario	Secundario		
			38,758.72	42,485.52	46,212.32		
Aumento porcentual	Categoría	Puntaje	Aumentos sobre salario base (RD\$)			Resultados Preliminares*	Docentes*
17%	No satisfactorio /Mejorable	<70	6,588.98	7,222.54	7,856.09	38.1%	22,898
24%	Bueno	70-79	9,302.09	10,196.52	11,090.96	35.1%	21,095
28%	Muy Bueno	80-89	10,852.44	11,895.95	12,939.45	23.9%	14,364
32%	Excelente	90-100	12,402.79	13,595.37	14,787.94	2.9%	1743

Fuente: Elaboración propia a partir de Resolución 29-2014 del CNE y el Informe de Resultados de la EDD 2017

También se menciona que las categorías y los incentivos definidos para las evaluaciones docentes fueron producto de acuerdos con la ADP, y no van acorde con los estándares internacionales. En efecto, las categorías para evaluar el desempeño docente utilizadas ampliamente son Destacado, Competente, Básico e Insatisfactorio (ADP, 2017; IDEICE, 2018a). Mientras que en la República Dominicana, la categoría de “no satisfactorio” fue cambiada a “mejorable” por solicitud de la ADP (IDEICE, 2018a). Si se tratase de un tema semántico, se podría hacer caso omiso a esta variación. Sin embargo, es preciso resaltar que los maestros que obtienen el desempeño de mejorable son beneficiados con un 17% de aumento sobre sus incentivos. Refiriéndose a los volúmenes de aumento salarial, el IDEICE (2018a) expresó que “en ninguna parte del mundo se presentan estas escalas”.

Cabe destacar que esta nueva escala del 17% no esta en línea con lo implementado anteriormente en el país. La Tabla 4.6 muestra que tanto en la Resolución 27-2013, que precede la actual 29-2014, como en la normativa usada para la evaluación docente de 2008, no se otorgaban incentivos salariales de esta magnitud por bajos puntajes. En la EDD 2008, docentes en la categoría de “inaceptable (<50)” recibían un aumento del 7%, y bajo la Resolución 27-2013, aquellos con un puntaje menor a 60 puntos no calificaban para incentivos por evaluación. Siendo conscientes del alto porcentaje de incentivo otorgado por bajo rendimiento, el MINERD y la ADP en su acuerdo de marzo 2017 pactaron otorgar un 5% a los docentes evaluados anteriormente (ej. 2008) que obtengan la calificación de mejorable (ADP, 2017).

En el proceso de veeduría no se pudo comprobar si dicha normativa fue acatada para la EDD 2017, pero dado que el 60% de los docentes de aula fueron evaluados por primera vez, el efecto de esta medida no sería de importante magnitud. Además, en el acuerdo se pacta que los docentes que recibieron incentivo de evaluación de desempeño, conservarán dicho monto, o se les aplicará el diferencial positivo producto de la nueva evaluación. Dado que en 2008, el 90% de los docentes recibieron una calificación de “excelente,” la que supuso un 32% de aumento salarial, el acuerdo entre la ADP y el MINERD resultó en

que los docentes evaluados anteriormente no fueran afectados si caen en una categoría de rendimiento menor. Esto puede desmotivar a los docentes de participar en nuevas evaluaciones, ya que esperan que sus incentivos de evaluaciones anteriores permanezcan.

Como resultado de la EDD 2017 y el actual esquema de incentivos, se aumenta la inversión mensual en nóminas docentes en RD\$400 millones (MINERD, 2018d). Este monto es equivalente a cuatro veces el presupuesto anual del IDEICE y cerca de tres veces el presupuesto aprobado para la EDD 2017 (MINERD, 2017b; MINERD, 2017e).

Tabla 4.6 Categoría e incentivos anteriores por desempeño docente

Evaluación Docente 2008		
Aumento porcentual	Categoría	Puntaje
7%	Inaceptable	<50
17%	Aceptable	50-59
22%	Regular	60-69
27%	Bueno	70-79
29%	Muy Bueno	80-89
32%	Excelente	90-100

Resolución 27-2013		
Aumento porcentual	Categoría	Puntaje
0%	No satisfactorio	<60
15%	Satisfactorio	60-69
20%	Regular	70-79
25%	Bueno	80-89
32%	Excelente	90-100

Fuente: Resolución 27-2013 (MINERD, 2013a) y resultados evaluación docente 2008

El acuerdo suscrito entre el MINERD y la ADP en marzo 2017, pone en evidencia que uno de los principales motivadores para llevar a cabo la evaluación de desempeño docente fue la aplicación de incentivos a los docentes de aula. Esta realidad la confirman, tanto la Dirección de Recursos Humanos del MINERD como el IDEICE y el CONDETRE (MINERD, 2018b; IDEICE, 2018a; CONDETRE, 2018). Situaciones como estas, en la que se prioriza el responder a las presiones de la ADP o se supedita la realización de las evaluaciones de desempeño a la disposición política y financiera del MINERD, ponen en riesgo la calidad y frecuencia con que se llevan a cabo las evaluaciones (MINERD, 2018b; IDEICE, 2018a; CONDETRE, 2018, ADP, 2017; Grupos Focales, 2018a). Esto va en contraposición con el criterio de confiabilidad que se establece en el artículo 41 del Título IX del Estatuto Docente, ya que de esta manera no se responde al objetivo esencial de la evaluación, que es promover el desarrollo profesional de los docentes.

Finalmente, es preciso subrayar que lo establecido en el compromiso, respecto a entregar “una propuesta de recomendaciones para la realización de planes de mejora para atender las necesidades identificadas y promover el desarrollo profesional docente”, no ha sido cumplido. En efecto, la ADP (2019), indicó su inconformidad con este aspecto, señalando que todavía “no se han producido los diálogos necesarios para generar los planes de mejora” producto de la evaluación de desempeño 2017, los cuales deben apuntar a la planificación de “mejoras consensuadas y focalizadas que eleven el nivel de desempeño profesional y otras variables [que afectan los procesos educativos]”. Lo que reitera la calificación otorgada al cumplimiento del compromiso 6.0.2 de avance moderado.

4.7.2 Evaluación de programas formativos

Como expone la sección anterior, la evaluación del desempeño docente es una herramienta fundamental para el mejoramiento del sistema educativo dominicano. Sin embargo, no es suficiente evaluar solo una parte del sistema. Por eso el Pacto Educativo busca establecer una cultura evaluativa en todos los niveles del sistema educativo. Uno de los ejes a evaluar son los programas formativos y aspectos curriculares de la carrera docente. Por ello el compromiso 6.0.6 llama a “evaluar periódicamente el desarrollo e impacto de los programas implementados, particularmente en aspectos curriculares y de la formación docente, a fin de mejorar su efectividad.”

Desde la firma del Pacto Educativo, se han presentado avances en el uso de herramientas evaluativas en materia normativa. El Plan Estratégico 2017-2020 del MINERD, establece en su estrategia número 8, líneas de acción 08.1.2.02 y 08.1.2.03 el monitoreo y la evaluación de los programas de formación inicial y continua contratados por el INAFOCAM. Mientras que El CONESCyT, a través de la Resolución 09-2015, llama a las universidades a evaluar sus programas educativos con frecuencia, y enviar los resultados al MESCYT mínimo una vez al año, en aspectos tales como: aprendizajes de los estudiantes, dominio de competencias, tasas de retención, tasas de aprobación, flujo de egresos y logros de los objetivos de los programas. Además, bajo esta Resolución el MESCYT se compromete a establecer un sistema de monitoreo y acompañamiento de los programas existentes (CONESCyT, 2015).

En el caso de la evaluación de la carrera de magisterio, un convenio firmado en julio 2017 entre el MINERD, el MESCYT y el INAFOCAM establece los mecanismos a seguir para la formación de “docentes de excelencia”, definidos como estudiantes de tiempo completo, con mayores competencias medidas a través de pruebas de ingreso y con dedicación exclusiva a sus estudios (MESCYT, 2017a). Este acuerdo, en su artículo 2, llama a que este nuevo modelo de formación docente sea uno de mayor seguimiento y monitoreo por parte del Estado. El Programa de Docentes de Excelencia se constituye en una meta presidencial para el periodo 2016-2020, pasando a formar parte del Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB), el cual asigna herramientas de monitoreo y seguimiento a todos los objetivos presidenciales.

Otros ejemplos de cómo la cultura evaluativa está permeando la formación docente se encuentran en el Programa Nacional de Inducción a Docentes de Nuevo Ingreso y el Programa de Especialidad en Habilitación para la Docencia. El primero establece desde su diseño “la evaluación del programa para identificar su pertinencia y posibles temas de investigación”, con miras a medir los conocimientos, aptitudes y prácticas de los docentes de nuevo ingreso. Además, llama al “monitoreo de los indicadores del proceso de inducción” para dar seguimiento al programa (INAFOCAM, 2018a). En el caso de la habilitación docente, en la Resolución 25-2018 se llama a contar con indicadores en los procesos de admisión que permitan evaluar los aprendizajes y logros del programa. Además, se especifica que el programa ha de ser evaluado a través de encuestas, entrevistas, grupo focales y otras herramientas como la observación y evaluación de sus estudiantes durante y luego de finalizado el programa (CONESCyT, 2018a).

Queda evidenciado que, a nivel de normativas, el Estado dominicano se ha esforzado por incluir en los programas de formación docente una cultura evaluativa como establece el Pacto por la Educación. Sin embargo, a nivel de ejecución, se dificulta conocer el progreso en la aplicación de las herramientas de monitoreo. Tanto la inducción, como la habilitación docente, son programas recién implementados o en proceso de implementación. Para el año 2017-2018, el programa de inducción contó con 5,156 docentes

de nuevo ingreso, pero el impacto del programa será evaluado entre octubre de 2018 y marzo 2019, fechas posteriores a la realización de este informe de veeduría (INAFOCAM, 2018a). En el caso de la habilitación docente el programa es de aprobación reciente, agosto 2018.

Sí se pudo comprobar que tanto el MESCYT como el INAFOCAM realizan evaluaciones frecuentes y estudios del impacto de sus programas. Desde el año 2014, el INAFOCAM realiza estudios de estimación de impacto a programas formativos. No obstante dado las limitaciones de tiempo, el proceso de auditoría social no pudo comprobar los resultados de estos informes, sólo su existencia. Si se confirmó que, finalizado un programa de postgrado, especialidad, maestría o doctorado, la institución de educación superior que lo ofertó debe realizar un informe académico y someterlo al INAFOCAM (CONESCYT, 2015). Prueba de esta práctica fueron informes enviados por la UASD al INAFOCAM, obtenidos durante el proceso de veeduría, sobre cinco especialidades impartidas durante el año escolar 2017-2018. Sin embargo, estos informes que están estipulados a contar con los principales logros fortalezas, limitaciones y debilidades de los programas, así como con sugerencias de mejoras, solo mostraban el progreso en términos de logros de aprendizaje de los estudiantes (INAFOCAM, 2018b).

El INAFOCAM también cuenta con rúbricas para evaluar programas de licenciatura y de postgrado. A nivel de licenciatura se aplica un cuestionario a los estudiantes, para evaluar la gestión, y el desempeño del docente y los estudiantes. Para esto se utiliza una escala que va de 1 a 5, es decir, desde totalmente en desacuerdo a totalmente de acuerdo. Algunos ejemplos de preguntas incluidas en el cuestionario son: “El coordinador del programa realiza muy bien su función (gestión),” “los profesores planifican sus clases (docentes),” y “los estudiantes están aprendiendo mucho en este programa (estudiantes).” Se reconoce el involucramiento de los estudiantes al evaluar su programa de licenciatura, tal como recomiendan los Estándares Profesionales, pero se resalta la subjetividad de las preguntas formuladas en estos cuestionarios (MINERD, 2014a).

A nivel de posgrado, la evaluación es realizada por el MESCYT, y los cuestionarios incluyen tanto preguntas objetivas (ej. becarios que finalizan el programa), como subjetivas (ej. calidad de recursos bibliográficos). El INAFOCAM, como uno de los agentes responsables del cumplimiento del compromiso 6.0.6, afirmó haber realizado 41 evaluaciones a 23 programas formativos a junio de 2018 (INAFOCAM, 2018c). Sin embargo, a través del proceso de auditoría social no se pudo determinar cuáles son los resultados de estas evaluaciones, qué impacto se les atribuye y si tienen relación alguna con la formación docente.

Un programa del cual se tiene evidencia ha sido evaluado, es la Estrategia de Formación Centrada en la Escuela (EFCCE), que se discute más ampliamente en la sección de Formación Continua de este documento. La experiencia de este programa ha sido sistematizada por el INAFOCAM en informes de producción anual desde su inicio en 2013. Estos informes cuentan con un capítulo que recoge las lecciones aprendidas más relevantes del proceso, y contribuye a mejorar el programa en los subsecuentes años de implementación.

En conclusión, se reconoce que los nuevos programas de formación, tales como los de Docentes de Excelencia, Programa de Inducción y Habilitación para la Docencia, contemplan en su diseño el uso de herramientas de monitoreo. Estos tienen programadas sus evaluaciones en fechas posteriores a este proceso de veeduría, por lo que no se han podido considerar el análisis de su implementación en este informe. De igual forma, se destacan el rol del INAFOCAM y el MESCYT en la evaluación de los programas de licenciatura y postgrado financiados por el MINERD, entre estos la EFCCE. Comprobada la existencia

de herramientas evaluativas para los distintos programas formativos, se concluye que el avance del compromiso 6.0.6 es moderado. Resta indagar en futuros procesos de veeduría si la implementación de los mismos está siendo efectiva.

4.7.3 Otros espacios para promover el mejoramiento continuo del sistema

4.7.3.1 Tribunal de la Carrera Docente

Un sistema de evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo implica la existencia de mecanismos que permitan llevar a cabo estas labores de manera oportuna y que prevean un régimen de consecuencias en casos de incumplimiento con la labor docente. En este sentido, uno de los mecanismos que establece el Pacto Educativo para esta labor es la creación del Tribunal de la Carrera Docente, cuya instauración se pacta en el compromiso 5.2.6.

La creación del Tribunal de la Carrera Docente se establece en el Título VI, Capítulo VI, de la Ley General de Educación 66-97, como el órgano “encargado de dirimir los conflictos y apelaciones que tengan que ver con los deberes y derechos del personal docente” (Ley 66-97). De acuerdo a la Ley 66-97, el Tribunal de la Carrera Docente operará como tribunal de primera instancia a nivel regional y como tribunal de apelación a nivel nacional. Según el artículo 154 de la referida ley, entre sus funciones se encuentran:

- a) Conocer, conforme al procedimiento indicado en el reglamento correspondiente, de todos los conflictos que se originen en el ejercicio de la profesión docente, tanto por el incumplimiento de las obligaciones, como por el no reconocimiento de los derechos del personal docente, técnico-docente y administrativo-docente;
- b) Aplicar el régimen disciplinario;
- c) Conocer lo resuelto por la instancia correspondiente de recursos humanos en relación con las peticiones de los docentes sobre derechos inherentes a sus puestos, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de funcionamiento de estos órganos.

A estas funciones, el artículo 51 del Reglamento del Estatuto del Docente adhiere que el Tribunal servirá como recurso de apelación para los docentes inconformes con los resultados de su evaluación. Por su parte, la Ordenanza No. 13-2003 que establece el Reglamento del Tribunal de la Carrera Docente, complementa lo estipulado en la Ley General de Educación, explicando los procedimientos que se han de llevar a cabo para aplicar el régimen disciplinario docente.

Durante el proceso de veeduría social se constató que el Tribunal de la Carrera Docente no se encuentra en funcionamiento. En efecto, tanto la Dirección de Asuntos Jurídicos del MINERD como la de Recursos Humanos manifestaron que este espacio no ha sido creado (MINERD, 2018b; MINERD, 2018e). En marzo 2017, se firmó un acuerdo entre el MINERD y la ADP que pretendía impulsar la creación de este espacio (ADP 2017d: inciso IX). Sin embargo, transcurrido más de un año de la firma, no se han logrado avances al respecto. En palabras de la ADP: **“El ministerio nunca ha querido instalar este Tribunal, a pesar de los gritos de la ADP. Lo último que alegaron en la gestión de Navarro es que era inconstitucional” (ADP, 2019)**. Esto constituye el incumplimiento del compromiso 5.2.6 del Pacto, así como de lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento del Estatuto del Docente, que desde 2003 establece un plazo de sesenta días para “integrar y poner en funcionamiento el Tribunal de la Carrera Docente” (Decreto No. 63903).

No resulta sorprendente que sólo unos pocos de los docentes consultados, principales potenciales usuarios de este mecanismo, manifestaron conocer la figura del Tribunal y aún menos docentes demostraron estar familiarizados con las funciones que este está supuesto a realizar (Grupos Focales, 2018a). Cabe destacar que la futura generación de docentes consultados para esta investigación manifestó que como parte de sus programas de grado, se les enseñan las leyes y normativas relativas a sus derechos y deberes magisteriales, incluyendo la figura y funciones del Tribunal de la Carrera Docente

(Grupo Focales, 2018a). Lo anterior podría sugerir un mayor empoderamiento esperado por parte de los docentes futuros en el reclamo de la habilitación de este espacio.

Más allá de la poca difusión de las funciones del Tribunal, la inexistencia de este dificulta que los derechos que le asisten a los docentes sean garantizados de manera efectiva. De acuerdo a declaraciones de los docentes consultados, estos no cuentan con una estructura de parte del MINERD que les apoye para el ejercicio de sus derechos. CONDETRE (2018) establece que son precisamente los sindicatos los que se encargan de mediar ante cualquier conflicto que involucre a los docentes. Los sindicatos se han visto en la obligación de desempeñar el rol al que está llamado el Tribunal, proveyendo soporte a los docentes en lo relativo a reclamos del cumplimiento de sus derechos, orientándolos en procesos judiciales, mediando conflictos entre estos y los directores de centros y distritales, y sirviéndoles de acompañamiento en los tribunales (CONDETRE, 2018). Sin embargo, solo los docentes que acuden a solicitar apoyo son asistidos por los sindicatos, por lo que aquellos que desconocen de esta posibilidad se ven en la necesidad de enfrentar cualquier inconveniente que se les presente sin contar con la pericia que se requiere para los fines (Grupo Focales, 2018a; CONDETRE, 2018).

En adición, el no contar con una figura que funcione como mediadora de conflictos y sancione cualquier incumplimiento docente, da lugar a que se perpetúen comportamientos no deseados por parte de estos, no favoreciendo el mejoramiento continuo del sistema educativo. En la actualidad, el Departamento de Recursos Humanos del MINERD es el encargado de registrar las faltas incurridas por los docentes. Luego del registro, los expedientes se someten al Departamento Legal para su debido procesamiento y para la aplicación de la sanción correspondiente. A pesar de haber un procedimiento instaurado, en cierta medida, equivalente a una de las funciones que el Tribunal Docente está supuesto a desempeñar, esto no garantiza la aplicación adecuada de las sanciones, resultando, de acuerdo al MINERD (2018b), *“en un régimen de consecuencias que deja mucho que desear”*.

La ADP también resalta debilidades en la forma en que se abordan los casos, indicando que esta no obedece a un enfoque restaurativo, sino más bien que castiga el comportamiento de los docentes en vez de formarlos. Al decir del sindicato: *“Han preferido [El MINERD] utilizar una legislación extraña a la docente, porque le es más cómodo a las autoridades utilizar herramientas como la 41-08 en contra de los maestros, que utilizar la legislación educativa que tiene otros principios, porque desde la legislación se asumen los temas disciplinarios en el orden formativo, y la otra norma es punitiva, sancionadora, sin reparos...la nuestra permite que tenga unos niveles gradados de sanciones...y otras más gravosas que corresponden al Tribunal.”* (ADP, 2019).

Los docentes, al no contar con mecanismos efectivos de Resolución de conflictos, generalmente recurren al uso de mecanismos judiciales y no de mediación para hacer valer sus derechos. Aunque no se puede garantizar que la creación del Tribunal de la Carrera Docente y sus instancias cambiaría esta realidad, de acuerdo a CONDETRE (2018), debatir a nivel local contribuiría a agilizar la resolución de conflictos. En el marco de las evaluaciones del desempeño docente iniciadas en 2017, la existencia del Tribunal de la Carrera Docente como organismo local de apelaciones contribuiría a acelerar la Resolución de quejas evaluativas de los docentes y serviría como mecanismo de retroalimentación para futuras evaluaciones.

No obstante, hasta que sea instaurado el Tribunal de la Carrera Docente, estas funciones recaen sobre el MINERD, como se estipula en el artículo 104 del Estatuto del Docente. El departamento Legal del MINERD indicó que se encuentra en proceso de impulsar la creación del Tribunal Docente *“a la mayor brevedad”* partiendo de un acuerdo con la ADP firmado en marzo 2017 (MINERD, 2018e). Sin embargo, durante el proceso de veeduría no se pudo comprobar, después de varios intentos de comunicación con el MINERD, cuales planes o acciones están siendo ejecutados. Además el mismo Informe de Monitoreo del Pacto Educativo 2017, no hace referencia alguna a actividades relacionadas al Tribunal de la Carrera Docente.

La creación del Tribunal de la Carrera Docente, cuya instauración se pacta en el compromiso 5.2.6 no se ha completado. La ADP manifiesta que a pesar del acuerdo firmado con el MINERD en marzo de 2017, que pacta su puesta en funcionamiento, no se ha avanzado en esta dirección. La falta del Tribunal de la Carrera Docente crea un vacío de asistencia jurídica que es llenado por los sindicatos. En adición, añade una carga laboral al MINERD, ya que este debe cumplir las funciones de otorgar las sanciones a los docentes y solventar conflictos, quitándole imparcialidad al proceso. En este sentido el cumplimiento del compromiso se califica bajo la categoría de ningún avance.

4.7.3.2 Comisiones de mediación y su cumplimiento

Otro de los compromisos orientados a promover la mejora continua, y la promoción de una cultura de diálogo y mutuo entendimiento, es el 5.2.7. Este compromiso establece la creación de comisiones de mediación entre los distintos ámbitos y jurisdicciones. Las comisiones de mediación habilitan un espacio para el diálogo y la retroalimentación entre los distintos actores del sistema educativo. No obstante, se destaca que no se detectaron normativas o planes que contengan información sobre la estructura o funciones de estas comisiones en los niveles administrativos del sistema de educación, y tampoco se evidenció que estén operando. Al indagar al respecto con la Dirección de Recursos Humanos del MINERD, esta indicó desconocer de la existencia o responsabilidades de las comisiones de mediación (MINERD, 2018b). De igual forma, los docentes consultados manifestaron no estar familiarizados con estas comisiones (Grupo Focales, 2018a). De hecho, el único referente que se halló sobre estas comisiones, se encuentra en el mismo Pacto Educativo. Aunque se reconoce que, a nivel de la escuela, las Normas de Convivencia (2014), en su artículo 10, obligan a los Directores Regionales, Distritales y de Centros Educativos a crear equipos de mediación integrados por “el/la orientador/a, coordinador/a pedagógico y un maestro/a elegido/a por la Dirección y dos estudiantes representantes de los Consejos de Cursos”; sin embargo, tampoco se conoce de su funcionamiento (MINERD, 2014e).

Durante el proceso de veeduría también se evidenció la ausencia de mecanismos formales de comunicación y mediación. En efecto, de acuerdo al CONDETRE no existen espacios de diálogo, para su directiva “las puertas del diálogo son un mito, eso [refiriendo a la posibilidad de diálogo] está cerrado” (CONDETRE, 2018). Esto lleva a que los docentes sindicalizados recurran al uso de espacios existentes no diseñados para los fines. Cuando por estas vías no prospera la Resolución de los conflictos, estos optan por utilizar medidas más drásticas. El CONDETRE, por ejemplo, se apropia del tiempo en espacios tales como eventos realizados por el Foro Ciudadano, el Foro Socioeducativo y la misma Asamblea del Pacto para exponer quejas y agravaciones (CONDETRE, 2018). Este sindicato, que agrupa a los técnicos docentes, afirma haber solicitado formalmente reunirse con el ministro en diversas ocasiones, no recibiendo respuesta (CONDETRE, 2018). Por tal razón, ha recurrido a utilizar mecanismos de presión alternativos para ser escuchados, como el acudir a la justicia. Se resalta la sentencia 415/16 del Tribunal Constitucional en la cual se llama al MINERD a cumplir y aplicar los incentivos resultantes de las evaluaciones a docentes técnicos realizadas en el año 2012, proceso judicial iniciado por el CONDETRE luego de que sus requerimientos no prosperaron ante el MINERD (CONDETRE, 2018). En el caso de la ADP, la posibilidad de diálogo con el MINERD es mayor, aunque esto pudiera atribuirse al tamaño de este sindicato, su capacidad de movilización y las consecuencias que se derivan ante cualquier amenaza de paralización de la docencia.

Dada las consultas realizadas a actores claves y la revisión de la normativa vigente, se pone de manifiesto el incumplimiento del compromiso 5.2.7. El no contar con mecanismos formales de comunicación y con el establecimiento de una cultura de diálogo, la adecuada evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo del sistema educativo, como se acordó en el Pacto, se ven comprometidos. Además, la ausencia del diálogo entre gobierno y ciudadanos, no favorece a la buena gobernabilidad, al fomento del civismo y al diseño e implementación de mejores políticas públicas (OECD, 2001).

4.7.4 Cumplimiento del horario y calendario escolar

4.7.4.1 El calendario escolar y su relevancia

El horario y calendario escolar son instrumentos orientadores y herramientas de planificación de toda la comunidad educativa. El calendario es realizado por el MINERD y aprobado por el Consejo Nacional de Educación en conformidad con los procesos, leyes y metas educativas pautadas en las diferentes normativas y planes de la nación (ej. Ley General de Educación 66-97, la Orden Departamental No. 09-2009, las Ordenanzas 03-2013 y 01-2014). En este se presentan las actividades pedagógicas e instruccionales necesarias para alcanzar las metas educativas y se destacan acciones específicas a ser realizadas por los docentes y centros educativos durante las jornadas escolares que comprenden el año lectivo.

Igualmente, en el calendario escolar se definen las horas presenciales, días festivos, los períodos de clases y las tandas horarias por nivel y modalidad educativa. Para el año escolar 2017-2018, se definió un calendario de 41 semanas (199 días) de docencia, iniciando el 21 de agosto de 2017 y finalizando el 22 de junio de 2018, y un año laboral docente de 45 semanas (213 días) laborables para docentes desde el 3 de agosto de 2017 al 29 de junio de 2018. El año escolar cuando es desarrollado bajo el formato de Jornada Extendida, implica una carga horaria anual alrededor de 1,592 horas/año para todos los niveles y modalidades; mientras que, en el caso de media jornada, la carga anual para el Nivel Inicial y Primario es de 995 horas, y para el Nivel Secundario, modalidad académica, es de 1,194 horas.

Debido a su importancia como herramienta de planificación del sistema educativo, el cumplimiento del horario y calendario escolar está fundamentado en diversas normativas y leyes. El Artículo 63 de la Constitución Dominicana establece como una obligación del Estado el “ofertar el número de horas lectivas que aseguren el logro de los objetivos educacionales”. La Ley General de Educación 66-97 y el Reglamento del Estatuto del Docente instituyen el acatamiento de las jornadas escolares como un deber de los docentes. Al mismo tiempo el Estatuto del Docente establece que se debe sancionar el incumplimiento de este deber. Por su parte, la Ley 136-03, Código de los Niños, Niñas y Adolescentes, lo establece como una obligación de padres y madres el exigirle a sus hijos e hijas la asistencia a los centros educativos. El cumplimiento del horario y calendario escolar, representado en el compromiso 4.2.1, es también uno de los parámetros de excelencia usados para evaluar a los centros educativos, el personal docente y administrativo, y de los estudiantes (Artículo 10, Orden Departamental 09-2009). Además, cabe resaltar que, de los 118 compromisos del Pacto Educativo, este es el único que se calificó textualmente como irrenunciable por todos los firmantes (CES, 2014a).

En adición, cuando se incumple el calendario escolar no solo se transgreden las leyes de la nación, también se afecta el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo dominicano. Estudios realizados por Farbman (2015), Dobbie & Fryer (2011) y Hoxby et al., (2009) concluyen que los centros educativos que imparten más horas lectivas al año tienden, en promedio y de manera significativa, a tener estudiantes con logros escolares mayores que aquellos centros en los cuales se imparten menos horas lectivas. Además, estos estudios muestran que se cubren de manera más completa las metas curriculares, que se aumenta el tiempo dedicado al desarrollo y colaboración entre los docentes, y que se cuenta con un tiempo y espacio disponible para expandir los tipos de experiencias educativas ofrecidas. Debido a su uso en planificación e impacto en la calidad educativa, el cumplimiento del calendario escolar es relevante para la evaluación del sistema educativo. Cuando se incumple la jornada escolar, no se poseen elementos suficientes para valorar de manera adecuada el desempeño

docente y así instaurar un sistema de evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo. Por esto, conocer el cumplimiento del calendario escolar representa un paso importante para elevar la calidad del sistema educativo.

4.7.4.2 Cumplimiento del horario y calendario escolar

Para el año lectivo 2016-2017, el cumplimiento del calendario escolar en el conjunto de centros educativos evaluados fue en promedio de un 90.7% (Tabla 4.7). Cabe resaltar que la tendencia de cumplimiento ha sido al alza desde que el Pacto Educativo fue firmado. En efecto, se observa como en el año escolar 2011-2012 el promedio nacional de cumplimiento del calendario en los centros educativos evaluados fue de 74.4%, frente a un 90.7% en el periodo 2016-2017. Sin embargo, es importante destacar que esta tendencia positiva no ha sido sostenida, cayendo 4 puntos porcentuales durante el año lectivo 2016-2017 frente al periodo previo, donde el cumplimiento alcanzó niveles del 94.4%.

Tabla 4.7 Días laborados en centros educativos en frecuencias absolutas y relativas según año escolar

Año Escolar	Días Lectivos Establecidos	Días Perdidos	% Días Efectivos Laborados (Promedio Nacional)
2012-2013	199	51	74.4
2013-2014	197	17	91.6
2014-2015	196	19	90.3
2015-2016	199	12	94.2
2016-2017	199	19	90.7
2017-2018	199	23	88.5

Fuente: Auditoría y Control de Procesos Educativos - Sistema de Acompañamiento y Supervisión (SAS) 2018. (MINERD, 2018f)

A pesar de que se ha elevado el nivel de cumplimiento a partir de la firma del Pacto, en el periodo 2017-2018 este se deterioró. Durante el año escolar 2016-2017 se perdieron en promedio 19 días de docencia, lo que supone la pérdida de 1 de cada 10 jornadas escolares. En 23 de 105 Distritos Educativos la pérdida de docencia superó los 20 días, alcanzando 46 días en algunos distritos. Los distritos con alta suspensión de clase se concentraron en la región Suroeste, donde 10 de los 23 distritos se encontraban en Pedernales, Barahona, San Juan, Azua, San José y Peravia (MINERD, 2017f). Mientras que en el periodo 2017-2018 se perdieron en promedio 23 días de docencia, donde en 55 de 105 distritos la pérdida de docencia fue mayor a 20 días. En este periodo, el distrito escolar 06-01 José Contreras perteneciente a la regional de La Vega, fue donde más clases se perdió para un total de 65 días.

Es destacable que esta suspensión de la actividad escolar en 2017 representó un costo promedio por día para el Estado Dominicano de RD\$414.9 millones, para un total RD\$7,883.5 millones durante ese año por los días perdidos (MINERD, 2018g). Este monto equivale al 5.5% del presupuesto aprobado para el MINERD para ese año, y equivale a cerca de la mitad del presupuesto destinado a la alimentación escolar en 2017 (MINERD 2017e). Si se mantiene el costo promedio por día de no docencia de 2017, en 2018, el

costo por concepto de docencia perdida sería aún mayor, de RD\$ 9,543 millones, equivalente al 6.2% del presupuesto para ese año.

De acuerdo a los resultados de la Evaluación Diagnóstica al 3er grado, entre las causas más comunes para la pérdida de clases, señaladas por los directores de centros públicos y semioficiales participantes, se encuentran (por frecuencia de respuesta)¹⁹: reuniones y asambleas convocadas por el sindicato de docentes del sector público o cooperativa (63%), razones climáticas o meteorológicas (59%), llamados a paros de docencia por el sindicato de docentes (29%) y convocatorias del MINERD (28%). Estas cifras evidencian que la actividad sindical es una de las razones más persistentes de la pérdida de jornadas escolares (MINERD, 2017c).

Por otro lado, en los grupos focales con docentes, estos mencionaron que las clases se paralizan únicamente por fenómenos naturales como tormentas durante las que el Ministerio cancela las clases, y que las actividades sindicales o de cooperativas se hacen en la tarde o fines de semana para que el maestro no falte a la escuela: “Hay clases que se suspenden por tormentas, eso pasa desde el ministerio. “Cuando hay algún taller eso no lo consideramos tiempo perdido, aquí por huelgas no suspendemos. Incluso las actividades de cooperativas se hacen de tarde o fin de semana, para que el maestro no falte a la escuela”. Sin embargo, reconocieron que esto es en el caso de ellos y que podría haber otros centros que sí se suspenden las clases por actividades sindicales: “Seleccionaron centros educativos en esta muestra, que ninguno para docencia. Habrá algunos que sí, que, por huelgas, o reunión de cooperativa paran la docencia. Nosotros lo hacemos por algo natural, por el Ministerio”. Estos docentes expresaron que se realizaron acciones para mitigar la pérdida de clases, como acortar las horas de receso, despachando más tarde y en un proceso al que le llamaron “recuperación pedagógica”.

Asimismo, en conversaciones con el Departamento de Recursos Humanos del MINERD se afirma que “estos días se recuperan” (MINERD, 2018b). Para evaluar esta afirmación se evaluaron las normativas existentes y las acciones implementados por el Gobierno para la recuperación de la docencia. La normativa vigente, en particular, la Orden Departamental 09-2009 especifica los casos en los cuales se requiere la recuperación de la docencia perdida. Esta estipula que, en las instancias que el incumplimiento sea menor al 5% del horario mensual establecido, recae sobre el docente preparar con anticipación, o posteriormente en caso de situaciones imprevistas, las asignaciones y programas para recuperar las horas y/o días perdidos. Mientras que en los casos en que se haya incumplido más de un 5% de las horas establecidas mensualmente, recae sobre el distrito y el centro educativo planificar la recuperación de esta docencia. Sin embargo, basado en los resultados de la Evaluación Diagnóstica al 3er grado, se evidenció que sólo el 52% de los directores aplica estrategias para promover la recuperación de horas perdidas por inasistencia de los estudiantes y/o docentes, y apenas el 54% confirmó que se recuperan las horas y/o días lectivos no ofrecidos, lo que implica el incumplimiento de esta Orden Departamental, así como del compromiso 4.2.1 del Pacto Educativo (MINERD, 2017c).

Uno de los factores que no facilitan la recuperación de las jornadas perdidas, es la no existencia de un proceso sistemático para los fines. En conversación con la dirección de Recursos Humanos del MINERD, se resaltó que no se cuenta con un proceso estandarizado para la recuperación de las clases, en su lugar, se decide desde el Ministerio, en consulta, con otros actores las acciones a tomar dependiendo del nivel de docencia pérdida (MINERD, 2018b). Es siguiendo esta práctica que para el año escolar 2016-2017, el MINERD, en consulta con el sindicato mayoritario del país, la Asociación Dominicana de Profesores (ADP),

¹⁹ Los porcentajes listados en las razones de pérdida de clases son con base en la frecuencia de respuesta de los directores y no suman un 100%. En otras palabras, si una razón posee 63% de frecuencia y 1,000 directores respondieron, significa que 630 directores la listaron como razón de no docencia.

elaboró un plan de contingencia, Resolución 02-2017, para la recuperación de la docencia para aquellos centros educativos con pérdidas significativas de docencia debido a fenómenos naturales, paros, y problemas en el suministro de servicios (MINERD, 2018b; MINERD, 2017f; MINERD, 2017g).

Es resaltable que previo a este arreglo, no se había hecho mención de un procedimiento homólogo desde el año lectivo 2013-2014 (Memorias MINERD, 2014-2017; MINERD, 2018b). En la Resolución 02-2017 se extiende el calendario escolar 2016-2017 del 23 al 29 de junio 2017, añadiendo una semana adicional de docencia para los centros educativos que perdieron más de 10 días de clases, correspondiente a más del 5% del calendario escolar (MINERD, 2017f). Se reconoce que estos planes deben adaptarse a las particularidades específicas del año escolar en cuestión, sin embargo, el no contar con un proceso institucionalizado y sistemático para la puesta en marcha de estas medidas de contingencia no se garantiza la recuperación efectiva de la docencia. En otros países, entre ellos Estados Unidos e Irlanda, el calendario escolar define de antemano la cantidad de días disponibles para recuperar las jornadas escolares perdidas (ej. usualmente la semana próxima al término del año escolar o durante Semana Santa). Sólo en casos extremos, como huelgas o varias tormentas, o cuando se agotan los días pre-establecidos, se reúnen los actores locales del distrito educativo en cuestión para delinear las acciones a tomar para la recuperación de la docencia (Public School Review, 2017; Department of Education and Skills of Ireland, 2017). En el caso de la República Dominicana, no se garantiza un espacio de recuperación para la pérdida de docencia cada año, ya que planes de contingencia, como la Resolución 02-2017, se producen de manera reactiva, más no de forma preventiva y sistematizada.

Como se mencionó anteriormente, un factor que contribuye a la no docencia es la actividad sindical, en particular la celebración de asambleas y paros durante la jornada escolar, lo cual va en contra de lo establecido en las leyes y estatutos dominicanos. De hecho, el Reglamento del Estatuto del Docente y la Orden Departamental 09-2009 no estipulan los paros o asambleas como meritorios de licencia laboral para el docente. Aún más notable es el Principio V, de la Ley No. 136-03, que establece el derecho de la educación de los niños, niñas y adolescentes como un derecho de interés superior, es decir, que se sobrepone al derecho de las actividades sindicales. De acuerdo a EDUCA (2018c), juristas expertos a nivel nacional corroboran lo antes planteado, señalando que la paralización de la docencia que impide que los niños ejerzan su derecho a la educación, supone violaciones a los artículos 3, 28, 29 y 30 de la Constitución dominicana, así como la Convención de los Derechos del Niño.

Cabe resaltar que las consecuencias de estos paros son inexistentes para los docentes, ya que a pesar de constituir inasistencias laborales no justificadas según lo estipulado en el Estatuto del Docente, no son sancionadas (MINERD, 2018b; CONDETRE, 2018). En su Título XV no se contempla la actividad sindical como una de las causas de inasistencia justificadas para los docentes, se especifica que sólo en el caso de ejercer un cargo sindical se otorgará una licencia laboral. En adición, en el Título XVIII se establece que el personal docente será objeto de medidas disciplinarias al no asistir a su lugar de trabajo de manera injustificada (Decreto No. 63903).

Además, esta actividad sindical no programada y que interrumpe la jornada escolar va en contra de lo pactado en el compromiso 4.2.1, en el cual la ADP “reitera su compromiso del cumplimiento del horario y calendario escolar, promoviendo entre sus miembros la asistencia diaria y puntual a la docencia. Las reuniones y actividades ordinarias del sindicato serán programadas e incorporadas en el Calendario Oficial del Ministerio de Educación aprobado en el Consejo Nacional de Educación, sin desmedro del cumplimiento del horario y el calendario escolar establecido.” Aunque cabe destacar que docentes

consultados manifestaron que ha habido un cambio respecto al horario en que estos son convocados para ciertas actividades sindicales, y que ahora las convocatorias se realizan a partir de las 3 P.M. (Grupo Focales, 2018a). Sin embargo, esto implica la existencia de solapamiento de al menos una hora, con la jornada escolar en tanda extendida.

La pérdida de jornada escolar por motivo de huelgas también afecta negativamente el desempeño académico de los estudiantes. Así lo avalan Miller et al (2007); Herrmann y Rockoff (2009); Johnson, (2009); Baker (2011); Wills (2015).²⁰ De manera específica, un estudio realizado en Sudáfrica por Wills (2015) concluye que, el desempeño de un estudiante no perteneciente al cuartil más rico de dicho país, en asignaturas que le son impartidas por un docente que va a huelga presenta un desempeño menor que el de un alumno con características similares que sí recibe la misma asignatura, equivale a una pérdida promedio del aprendizaje obtenido en un cuarto del año escolar. De igual manera, en investigaciones realizadas sobre paros docentes en Ontario entre 1998-2008, Johnson (2009) muestra que para estudiantes de sexto grado el desempeño académico en matemáticas es 0.21 puntos menor por día de huelga que el de sus pares en situación donde no se da huelga. Baker (2011) encuentra que la diferencia es de 0.31 puntos. Estos resultados son aún más significantes y de mayor magnitud para estudiantes de niveles socioeconómicos bajos. En el caso de la República Dominicana los estudiantes de estratos bajos tienden a tener un desempeño académico menor al promedio nacional; lo que conlleva a inferir que las huelgas y subsecuente pérdida de docencia afectarían aún más a esta vulnerable población (IDEICE, 2018c).

Lo expuesto en esta sección permite calificar el nivel de avance del compromiso 4.2.1 sobre el cumplimiento del calendario y horario escolar como moderado. Evidencia de esto es la reducción de las horas efectivas de docencia durante el año escolar 2017-2018, respecto de los años anteriores. De acuerdo a los cuestionarios a directores contenidos en la Evaluación Diagnóstica de 3er grado, esto se debe principalmente a las actividades sindicales, fenómenos naturales y a la falta de planificación por parte de las autoridades para prevenir que los estudiantes pierdan en definitiva estas horas de clases. Aunque se destacan los esfuerzos que mencionaron los maestros en los grupos focales para que se recuperen las clases.

4.7.4.3 Supervisión y evaluación del calendario escolar

Para mitigar el efecto perjudicial que la pérdida de horas lectivas ejerce sobre el aprendizaje de los estudiantes, y para garantizar la recuperación de esta docencia, el Estado debe supervisar y evaluar robustamente el cumplimiento del calendario escolar en los centros educativos. Además, debe contar con las normativas y el apoyo correspondiente para su monitoreo. A su vez, el Comité de Monitoreo y Evaluación y el Comité de Veeduría del Pacto Educativo, deben evaluar el cumplimiento de la jornada escolar y que su supervisión se lleve a cabo de manera efectiva.

El Reglamento del Pacto Educativo establece que la veeduría parta de la evaluación de lo reportado en el Informe de Monitoreo. En ese sentido, el Comité de Monitoreo define un conjunto de indicadores para evaluar el cumplimiento del compromiso 4.2.1.²¹ Sin embargo, el seguimiento por esta vía se vio

²⁰ Los estudios contemporáneos acerca de las huelgas docentes y sus efectos sobre el aprendizaje sobre los estudiantes, en su mayoría presentan resultados inconclusos. Solo los estudios señalados y Zwerling (2007) son concluyentes. Este último no encontró diferencias en el desempeño académico de los estudiantes en un estudio realizado en Pensilvania. Sin embargo, se decidió no considerar como evidencia imparcial puesto que su realización fue apadrinada por un sindicato de profesores.

²¹ Consultar sistema de indicadores del Pacto Educativo 2017 para más detalle (MEPYD, 2018b).

dificultado debido a que el Informe de Monitoreo al Pacto Educativo 2017, solo rinde cuenta de uno de estos indicadores y no de manera exhaustiva. Dada estas limitaciones, se procedió a realizar el análisis complementando con otras informaciones, como los resultados de la Evaluación Diagnóstica de 3er grado, así como grupos focales y entrevistas a actores claves del sistema educativo.

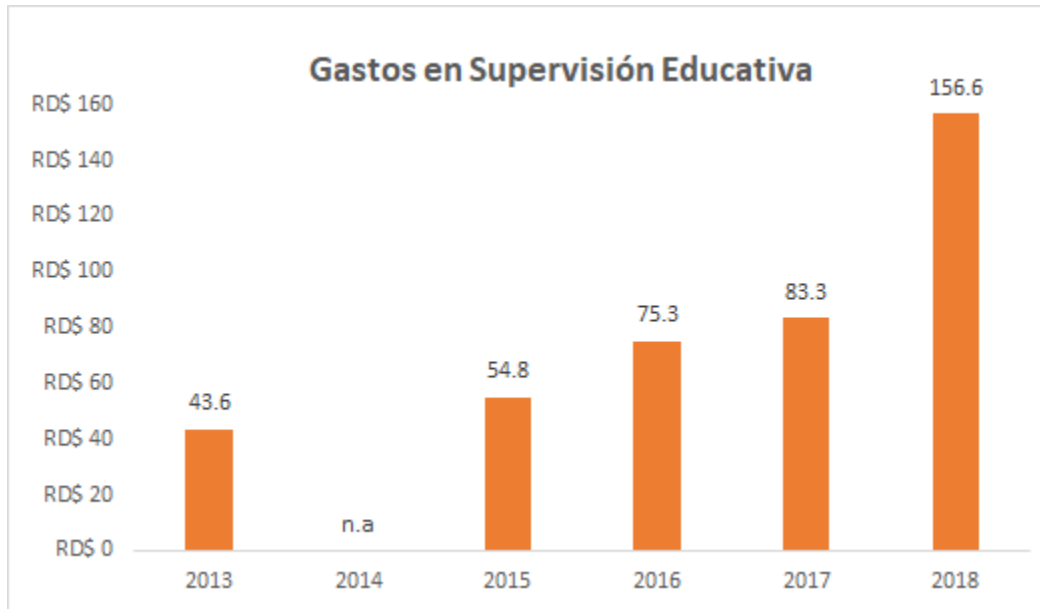
Cabe destacar que en el Informe de Monitoreo se presentan dos líneas de trabajo del compromiso 4.2.1, ambas en estado de ejecución de acuerdo a este reporte. Estas son la difusión de la normativa del cumplimiento del calendario escolar (Línea de Trabajo 4.2.1.2) y estimular a todos los actores del sistema educativo a facilitar y velar por el cumplimiento del calendario y el horario escolar para garantizar la formación de los estudiantes (4.2.1.3) (MEPYD, 2017). No se pudo comprobar el nivel de avance de estas líneas de trabajo, pero sí se observaron acciones relacionadas a su ejecución. A modo de ejemplo, se observa la distribución de calendarios escolares por año como representativos de la difusión de la normativa del cumplimiento del calendario escolar, la cual alcanzó su nivel más bajo en 2017²², desde la firma del Pacto, lo que sugiere que existen oportunidades de mejora. Además, se evidenció que existen otros mecanismos no directamente relacionados con el tema de supervisión escolar, que contribuyen al cumplimiento del calendario escolar. Un ejemplo de esto es la alimentación escolar recibida por parte de los estudiantes durante la jornada extendida, la cual actúa como incentivo para que los padres y madres velen por la asistencia de sus hijos e hijas, en palabras de los docentes entrevistados “los padres cuentan con esa comida” (Grupo Focales Docentes, 2018a).

A nivel de planificación, el cumplimiento del calendario escolar y su supervisión se establece como prioridad en distintos instrumentos de planificación, incluyendo el Plan Decenal 2008-2018, el Plan Estratégico 2017-2020 y el sistema de meta presidenciales (SIGOB). En 2017, 11.21% del presupuesto del MINERD, equivalente a RD\$15,945 millones, se destinó a labores de Supervisión Educativa y de construcción escolar para garantizar, entre otras actividades, el cumplimiento de la jornada escolar como lo avala la política 5 del Plan Decenal²³ (MINERD, 2017e). Cabe destacar que, aunque la oferta educativa ha aumentado con la construcción de escuelas, la Supervisión Educativa, aún después de haberse triplicado en 2018 con relación a 2013, representa menos del 1% del gasto de esta política (ver Gráfico 4.21). Aún con la cantidad de centros duplicándose, pasando de 5,577 en 2014 a 11,285 para 2017, en la actualidad se evalúa una proporción menor de escuelas (49.4%) que en el año 2014 (65%) (Memorias MINERD, 2014-2018).

Gráfico 4.21. Gastos en supervisión educativa (RD\$)

²² Cantidad de calendarios escolares distribuidos: 100,000 (2013); 200,000 (2014); 110,000 (2015); 210,000 (2016); 90,000 (2017)

²³ Política 5: Crear las condiciones necesarias y movilizar la sociedad dominicana y las comunidades educativas para asegurar el estricto cumplimiento de un horario y calendario escolares que posibilite el aprendizaje de los estudiantes (MINERD, 2008a).

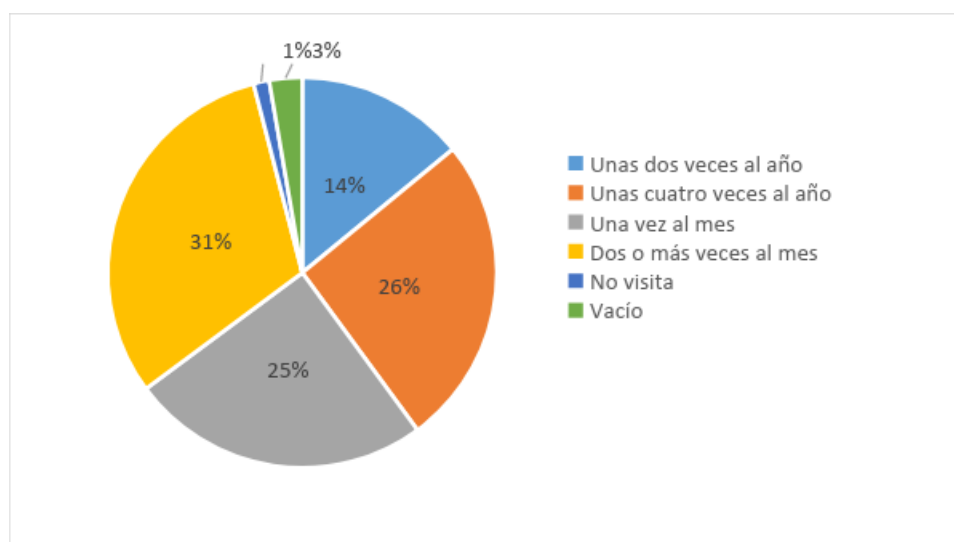


Fuente: Informes de Ejecución Presupuestaria, MINERD y MINPRE, 2018.

Nota: Informe de Ejecución 2014; no disponible en el portal del MINERD

Dado este bajo nivel de cobertura en materia de supervisión como forma de contrastar los datos de cumplimiento de calendario escolar, se analizan los resultados de la Evaluación Diagnóstica de 3er grado a 7,929 centros educativos. En esta, sólo un 14% de la muestra indicó que es visitado dos veces o menos al año por los Técnicos del Distrito, y un 1% señaló que no es visitado, destacándose que las visitas de técnicos ocurren con frecuencia (Gráfico 4.22).

Gráfico 4.22. Visitas de Técnicos de Distritos a las aulas del Primer Ciclo de Educación Primaria (distribución porcentual de muestra de 4,427 directores públicos)



Fuente: Evaluación Diagnóstica al 3er grado, 2018 (MINERD, 2017c)

Una falla que se observa en materia de supervisión del cumplimiento del calendario escolar, es que los centros son informados previo a la visita evaluativa. Es probable que esta notificación puede crear situaciones no representativas del comportamiento promedio de los centros, puesto que se presume estos se preparan para presentar el mejor rendimiento posible durante el día de evaluación. No obstante, la literatura especializada en el tema señala debilidades tanto en las observaciones anunciadas, como en las no anunciadas. Por esto se recomienda usar un sistema de supervisión que incluya ambos tipos de inspecciones, para que los resultados tiendan a la media (Cook, 2015; Bambrick-Santoyo, 2012).

En relación a estas visitas de aulas, se evidenció que sólo los directores de centros educativos son examinados en el cumplimiento del calendario escolar (MINERD, 2017c). Esto contraviene la Orden Departamental 09-2009 que estipula el cumplimiento de las jornadas escolares como uno de los parámetros de excelencia usados en la evaluación de los varios actores del sistema educativo dominicano.

En síntesis, la supervisión y evaluación continua del cumplimiento del calendario y horario escolar exhibe oportunidades de mejora. La frecuencia de visita de los técnicos de distrito a las escuelas, demuestra que existe un monitoreo continuo al cumplimiento del calendario y horario escolar. Sin embargo, se constató que este monitoreo se realiza a nivel de dirección, dejando fuera a uno de los principales responsables del cumplimiento del calendario y horario escolar, los docentes. En adición, las visitas de supervisión son notificadas previo a ser realizadas, por lo que no se garantiza que el proceso de supervisión refleje la realidad de las escuelas.

4.8 Retención y promoción

4.8.1 Mejorando las condiciones de vida de los docentes

El desempeño efectivo de un docente de calidad, supone exigencias que pueden arrojar importantes niveles de estrés sobre los docentes. La literatura especializada señala que factores tales como el clima escolar, el conflicto de roles²⁴, la carga de trabajo de los docentes y las emociones envueltas en la labor con el comportamiento de los estudiantes, son algunos generadores de estrés (Drugan, 1978; Chang, 2009; Kokkinos, 2011). Es por esto, que los sistemas educativos implementan mecanismos para crear condiciones laborales que favorezcan el efectivo desempeño de los docentes.

Para estos fines, la normativa vigente en el país establece un sistema de satisfactores para los docentes. La Ley General de Educación 66-97, en su artículo 148, señala como deber del Estado el “establecer las condiciones necesarias para que el profesional docente alcance un nivel de vida digno, un estatus y reconocimiento social acorde con su misión profesional, y que disponga de los recursos y medios indispensables para el perfeccionamiento y el ejercicio efectivo de su labor”. En tal sentido, en su artículo 149 define el siguiente sistema de satisfactores:

- a. *Satisfactores de necesidades básicas*. Salario, vivienda, salud, alimentación, vestido y formación en servicio;
- b. *Satisfactores institucionales*. Plan de retiro, plan de pensiones y jubilaciones, plan de incentivos profesionales, plan de licencias y permisos;

²⁴ Hace referencia a las expectativas que diferentes grupos puedan tener sobre lo que debe o no enseñar un docente, y las prácticas que este pueda aplicar en el aula (Schwab, 1982, Papastilianou, 2009; Gold, 2013).

c. *Satisfactores laborales*. Acceso al trabajo, transporte, condiciones de trabajo, condiciones de ubicación del centro donde trabaja y ámbito organizacional;

d. *Satisfactores sociales*. Estatus en la sociedad, enriquecimiento cultural y recreo, recreación, uso del tiempo libre, preparación para la jubilación.

Cabe destacar que en el artículo 128 de la misma Ley se había establecido que el Reglamento del Estatuto Docente definiría y crearía “un sistema de satisfactores como incentivos y estímulos en función de los méritos académicos, de rendimiento y ubicación, a los fines de motivar al docente hacia su propia formación profesional, cultural y realización personal”. No obstante, no se ha determinado que exista un sistema de indicadores que permita arrojar luz sobre el nivel de satisfacción de los docentes en cada una de estas áreas.

En adición, a partir de la Ley de Educación, el Reglamento del Estatuto Docente del año 2003, en su artículo 33, estableció los derechos de los docentes, entre los cuales se encuentran los siguientes literales relacionados con el sistema de satisfactores docente: e) Recibir oportunamente las remuneraciones, los incentivos y demás beneficios económicos que les corresponden por la prestación de sus servicios, conforme a los instrumentos legales vigentes sobre esa materia; g) Disfrutar de las vacaciones, licencias y permisos consagrados en el presente Reglamento; i) Ejercer su actividad en condiciones de trabajo adecuadas; k) Gozar de atención médica y reparación por accidentes y enfermedades profesionales en el marco de la legislación vigente. En línea con estos parámetros, es que el Pacto Educativo se compromete, en su numeral 5.3.3 a:

Dar fiel y gradual cumplimiento a los satisfactores de necesidades básicas, institucionales, laborales y sociales, conforme a lo establecido en la normativa vigente, a fin de alcanzar la plena dignificación de la carrera docente como garantía del derecho fundamental de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a recibir una educación de calidad. En tal sentido, el Ministerio de Educación, previa evaluación y levantamiento de los diagnósticos correspondientes, propiciará: a) Una remuneración digna, como resultado de la revisión gradual y la aplicación combinada del salario base y los incentivos de ley, b) El fortalecimiento de los instrumentos institucionales de reclutamiento, evaluación, promoción y retiro vía pensiones y jubilaciones, c) El apoyo a mecanismos de inclusión del sector magisterial en los proyectos de viviendas que se construirán amparados en la Ley 189-11 de Desarrollo del Mercado Hipotecario y de Fideicomiso u otras normativas similares, d) El desarrollo de programas permanentes que permitan a los docentes el disfrute de sus vacaciones mediante planes de recreación y ampliación del acervo cultural, e) La sostenibilidad de servicios de salud, auspiciando programas para su utilización racional con énfasis en la salud preventiva. (Pacto Educativo, 2014-2030)

El Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) es la entidad responsable de velar por que los docentes vean satisfechas sus necesidades básicas, institucionales, laborales y sociales. La Ley General de Educación, en su artículo 160, atribuye al INABIMA las siguientes áreas de responsabilidad en lo que respecta al bienestar docente:

...el régimen de seguridad social y la calidad de vida, el seguro médico, el seguro de vida, la dotación de vivienda, el ahorro y préstamo los servicios múltiples de consumo, la recreación, el transporte, el régimen de vacaciones y régimen de retiro, pensión y jubilación y cooperativo. (Pacto Educativo, 2014-2030)

A su vez, establece una estructura técnica dentro del INABIMA para prestar estos servicios, la cual se compone de los siguientes espacios: el Consejo de Directores del Seguro Médico, el Consejo Nacional de la Vivienda para el Personal de Educación, el Consejo Nacional de Seguridad Social y Calidad de Vida para el Personal de Educación y el Consejo de Administración Nacional de la Cooperativa de Servicios Múltiples de los Maestros. Cada uno de estos Consejos está formado por un Consejo de Directores con representantes de diversas entidades del sector público.

Desde la firma del Pacto Educativo, se han observado algunos avances y áreas a trabajar en cada una de los ámbitos de acción especificados en el compromiso, estos se presentan a continuación:

- a) Remuneración digna.** A pesar de que se han instalado mecanismos para revisar de manera sostenida el salario docente, y que él mismo había crecido en un 64% entre 2012 y 2016, solo el 63% de los docentes que contestó el cuestionario en la Evaluación Diagnóstica de 3er grado, realizada a nivel nacional, expresó sentirse satisfecho o muy satisfecho con el salario que recibía. Cabe resaltar, que los aumentos realizados desde 2012, se sitúan muy por encima de la inflación acumulada en el mismo periodo que fue de 13.4% (EDUCA, 2017). Sin embargo, la ADP expresó que se ha avanzado parcialmente, pero que una debilidad es que “No se cumple adecuadamente con la provisión del salario según lo establece la ley. No se actualiza cada año y no se ajusta a los índices anuales de costo de la vida.” (ADP, 2018c). En efecto, la ADP (2019) señaló que los logros en materia salarial han sido a causa de reclamos por parte del sindicato, más que por disposición del MINERD: **“Siempre ha sido con presión, nunca ha sido regalado. Presentando presupuesto familiar de las maestras y presentando estadísticas, aunque ellos lo explotan económicamente”**.

Por otro lado, se visualizan acciones por parte del MINERD que atentan contra la remuneración digna de los docentes. En particular, se cita la auditoría de la nómina docente llevada a cabo entre julio y septiembre 2017, la cual a pesar de tener el propósito de fomentar la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos, por la manera en que fue realizada, constituyó un atropello al derecho de los docentes. Este proceso derivó en el bloqueo de la nómina a 8,098 docentes, que de acuerdo al MINERD no presentaron evidencia válida de estar ejerciendo sus funciones, lo que resultó en la suspensión de su pago por un espacio de dos meses. La ADP menciona que el proceso se llevó a cabo de manera violenta y que las cancelaciones se realizaron sin evidencia, por lo que el sindicato tuvo que acudir a terreno, junto al MINERD, a desmentir los supuestos incumplimientos señalados. Al proseguir con las indagaciones, y presionado por los reclamos de la ADP, el MINERD agotó un proceso de análisis más exhaustivo y determinó que de los 8,098 docentes bloqueados, solo 130 se encontraban en nómina sin trabajar (IDEC, 2017). Esto pone en evidencia el incumplimiento del literal a) del compromiso 5.3.3 sobre satisfactores de las necesidades docentes.

Es importante mencionar, que la auditoría arrojó aspectos positivos, tal como permitir la actualización de la nómina, detectando 1,680 casos de docentes presentaban algún tipo de irregularidad laboral; 647 que tenían una carga laboral inferior al salario que percibían; 309 que laboraban en colegios privados sin disponer de acuerdos institucionales oficiales; y 594 que no se

encontraban en aula debido a jubilación o pensión, sin haber agotado el proceso correspondiente (IDEC, 2017).

b) Fortalecimiento de los instrumentos institucionales para la carrera docente. En 2016 se especificaron las pautas a ser seguidas por los docentes en cada etapa de su carrera, desde su reclutamiento hasta su retiro vía pensión o jubilación. Estas fueron elaboradas a partir de los Estándares de la Profesión Docente, quedando plasmadas en guías específicas para el ingreso, la inducción, la evaluación y la certificación de la carrera. Los avances respecto a cada una de estas áreas se citan en el análisis de los compromisos 5.1.6, 5.2.2, 5.2.5 y 6.0.7 respectivamente.

Por otro lado, el retiro docente, no está normado bajo una guía específica; sin embargo, el INABIMA creó el Programa Especial de Pensiones y Jubilaciones y un Plan de Retiro Complementario donde se establecen los lineamientos para el retiro digno del docente. En el análisis del compromiso 5.3.2, que refiere a la dignificación de las pensiones docentes, se aborda el cumplimiento a nivel operativo de este acápite.

Un aspecto que es relevante mencionar, y que no se aborda en la sección de dignificación docente, son los criterios bajos los cuales se están pensionando o jubilando a los docentes. El Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro del INABIMA, establece en su artículo 2, que los docentes del MINERD adquieren su derecho a jubilación automática en función de las siguientes condiciones (INABIMA, 2013):

- a) Haber cumplido 30 años en el servicio docente, en el Ministerio de Educación, sin importar la edad, con un cien por ciento (100%) del promedio salarial de los últimos 12 meses como docente del Ministerio de Educación.
- b) Haber cumplido 25 años en el servicio docente en el Ministerio de Educación y 55 años de edad, con un noventa por ciento (90%) del promedio de los salarios de los últimos doce meses.
- c) Haber cumplido 60 años de edad y 20 años en el servicio docente en el Ministerio de Educación, con un ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio de los salarios de los últimos doce meses.

Sin embargo, de acuerdo a la ADP este proceso no se está llevando a cabo conforme a lo establecido en el referido Reglamento. El sindicato mencionó que no se están cumpliendo los tiempos correspondientes, ni los docentes siendo jubilados con el nivel de remuneración acorde a su edad y tiempo en servicio. A raíz de estas situaciones, la ADP ha emitido comunicaciones al Ministerio notificando las irregularidades. En fecha 10 de agosto y 11 de octubre de 2017, la ADP notificó al MINERD, a modo ilustrativo, 5 casos de docentes jubilados que no cumplían con los requisitos de tiempo, y 8 que fueron jubilados con montos menores a los que le correspondían (ADP, 2019).²⁵

²⁵ Estas cartas fueron provistas en físico al CVS.

En adición, el sindicato indicó que se le están imponiendo trabas a los docentes que quieren jubilarse, mientras que a otros que no desean hacerlo se les está jubilando de manera compulsiva. Al respecto, la ADP (2019) señaló: “Cuando ellos [MINERD] quieren casi te expulsan, pero cuando te la quieren poner en China, te mandan a buscar hasta el acta de nacimiento... que la foto, que ir a Contraloría, que ir allí que ir aquí, y te desgastas...cuando eso debería ser mucho más expedito, mucho más digno”. En este sentido, la ADP manifestó que los docentes debían notificar al MINERD sobre su intención de jubilarse un año antes de que esta se pueda hacer efectiva, lo que contribuía a retrasar el proceso de jubilación, ya que la notificación se emitía una vez cumplido el plazo reglamentario para jubilarse: “...resulta que si tu llegas a los 30 años en servicio la ley dice que es automática [la jubilación] entonces te estaban obligando a durar 31 años...igual el derecho a irte con el 60% [de tu salario] si llegas a 20 años y tienes 55 de edad y 25 en servicio tu puedes optar voluntariamente por salir, tu puedes notificarlo antes, pero no después” (ADP, 2019).

- c) Apoyo a mecanismos de inclusión del sector magisterial en los proyectos de viviendas.** Entre los objetivos específicos del Reglamento del INABIMA está el “ofrecer un plan de vivienda a sus empleados, dándole las facilidades de adquirirlas.” Para esto se creó el Consejo Nacional de la Vivienda para el Personal de Educación, organismo descentralizado del INABIMA. Este organismo creó, a su vez, el Plan Nacional de Mejoramiento y Construcción de Vivienda. [...] con el que “Podrá invertir los recursos del Fondo de Pensiones de la forma siguiente: hasta un cuarenta por ciento (40%) en préstamos y proyectos para mejoramiento y adquisición de viviendas de los afiliados en coordinación con el Consejo Nacional de la Vivienda del INABIMA” (INABIMA, 2013).

En el 2014, el MINERD hizo una propuesta a la ADP, con miras a ser implementada en 2015, que incluía una cuota de 2000 viviendas en el proyecto Juan Bosch para ser destinadas a los docentes y la participación en el 10% de los proyectos de hasta 80 viviendas del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) (MINERD, 2016d). En 2017, se firmó un acuerdo ADP-MINERD donde se restableció el compromiso del MINERD para gestionar que los maestros accedan al 10% de los proyectos de vivienda del Estado e iniciar un plan de construcción y mejoras de viviendas a docentes a través del INABIMA, amparándose en la Ley No. 451-08. Más adelante, el INABIMA presentó a la ADP un plan de viviendas para docentes, pero hasta ahora se desconocen los detalles de este (ADP, 2018b). Durante el proceso de veeduría no se pudo constatar si alguna de estas iniciativas está siendo llevada a cabo. Aunque parece ser que estas iniciativas se han quedado a nivel de planificación, puesto que la ADP señala que en materia de vivienda no se ha hecho nada, incluyendo el no haber cumplido con el numeral VI del acuerdo firmado en 2017, a través del cual el MINERD se compromete a realizar las gestiones necesarias para que los maestros accedan a los programas de vivienda promovidos por el Estado (ADP, 2019).

- d) Planes de recreación y ampliación del acervo cultural.** En el acuerdo ADP-MINERD, el MINERD prometió destinar RD\$300 millones para la construcción de Casas Club alrededor del país, para la recreación de los maestros. Se tenía previsto que la construcción iniciara en 2017, para lo cual la ADP acordó entregar una relación de la primera etapa de construcciones de estas casas a finales de marzo del mismo año. Sin embargo, la ADP expresó que no se ha cumplido con esta promesa; tampoco se tiene evidencia de que esta haya entregado la relación de construcciones como se había acordado (ADP, 2018c).

En cuanto a la ampliación del acervo cultural de los docentes, cabe destacar la *Guía Básica para la Aplicación de los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente* de 2014, en la que se consideraría la participación del docente en actividades formativas, entre ellas, actividades multiculturales, como una potencial evidencia para optar por una certificación. Sin embargo, este sistema aún no está en vigencia. Al ser consultada sobre el avance de este compromiso, la ADP expresó que el sindicato “*ha realizado eventos regionales y municipales, pero no se han realizado actividades conjuntas entre la ADP y el MINERD. En realidad no existen programas puntuales para este tema.*” (ADP, 2018c).

e) Sostenibilidad de los servicios de salud. La salud de los maestros ha venido recibiendo una atención especial desde 1985 cuando por un decreto presidencial se creó el Seguro Médico para Maestros (SEMMA) adscrito a la Secretaría de Estado de Educación, y financiado en gran parte por el gobierno y otra parte por descuentos directos realizados a los maestros. En 2007, la institución fue transformada en una Administradora de Riesgos de Seguros con autonomía de gestión. La ahora llamada ARS-SEMMA, se convirtió en una “institución desconcentrada, adscrita al Ministerio de Educación responsable de administrar el servicio de salud de los empleados activos, pensionados y jubilados del sistema educativo” (ARS-SEMMA, s.f.). En 2017, la ARS SEMMA contó con un presupuesto de RD\$2,540 millones.

El MINERD, quien es encargado de cobrar las cotizaciones a los docentes y transferir estos recursos a la ARS-SEMMA, adicionalmente ha auxiliado a la institución con aportes extraordinarios equivalentes a RD\$ 1,382 millones. A pesar de esto, a diciembre de 2017, ARS-SEMMA sostenía un déficit total de RD\$1,112.9 millones²⁶ (ARS-SEMMA, 2017). A junio de 2018 en total había 149,069 afiliados en la cartera de ARS SEMMA, 82,276 de estos eran contributivos, y 66,793 voluntarios (ARS-SEMMA, 2018). Estos afiliados reciben coberturas más significativas que las ARS del mercado, según afirmó el director de la institución en una nota de prensa (MINERD, 2017d). No obstante, no se tiene evidencia de que se haya evaluado la sostenibilidad de esta ARS, de continuar con tales coberturas y tomando en cuenta sus déficits.

Tabla 4.8. Déficits acumulados de ARS-SEMMA y aportes del MINERD 2012-2018.

Periodo	Resultados Operativos de la ARS-SEMMA	Aporte patronal para la cobertura de salud de los Pensionados y Jubilados	Pago del Plan Complementario para aumentar la cobertura de los empleados del MINERD afiliados a SEMMA	Aportes Extraordinarios
2012	-312,493,276.11	30,000,000.00	-	-
2013	-636,761,060.00	30,000,000.00	-	160,000,000.00
2014	-539,653,560.20	30,000,000.00	-	275,000,000.00
2015	71,461,656.04	230,000,000.00	-	234,000,000.00
2016	-98,422,689.31	230,000,000.00	-	100,000,000.00

²⁶ Este déficit se compone de la siguiente manera: déficit en reservas técnicas de RD\$609.3 millones, déficit de capital mínimo requerido de RD\$293.80 millones y alrededor de RD\$209.8 millones en facturas que superaban los 30 días de recibidas en la institución (ARS-SEMMA, 2017).

2017	-153,407,092.75	230,000,000.00	13,000,000.00	353,030,692.43
2018	**	230,000,000.00	106,492,880.00	260,962,154.00
Totales	-1,669,276,022.33	1,010,000,000.00	119,492,880.00	1,382,992,846.43

** Los estados financieros del año 2018 aún no están concluidos.

Fuente: ARS-SEMMA, 2018.

Por otro lado, en el acuerdo ADP-MINERD firmado en marzo de 2017, numeral VIII, el MINERD acordó apoyar de manera continua la calidad, calidez y ampliación de los servicios del SEMMA de forma sostenible. También, el MINERD se comprometió a afiliarse a los docentes de nuevo ingreso al ARS-SEMMA; mientras que, la ADP acordó promover dentro de sus integrantes la afiliación a la ARS-SEMMA. La ADP fue consultada con el objetivo de conocer el avance en la implementación de estas medidas respondiendo que estas han sido incumplidas y expresó que “ha seguido promoviendo la afiliación a la ARS-SEMMA, aunque el MINERD sigue mandando docentes a ARS privadas.” (ADP, 2018c).

Además, en el mismo acuerdo se estipuló el pago de las licencias pre y postnatal de manera puntual y el pago de las licencias por enfermedad común. La ADP expresó que en lo concerniente a estas licencias natales se ha avanzado bastante, logrando el pago a las maestras. Sin embargo, este sindicato considera que “no se ha hecho lo más importante, que es el banco de sustitutos. Las maestras siguen buscando sus interinos, pagándolos ellas. Con relación a las licencias por enfermedades, no se han logrado avances.” (ADP, 2018c). En diciembre de 2018, el MINERD circuló una carta a los directores regionales, distritales y de centros, comunicando que estos dos últimos son los responsables de tramitar las licencias de los docentes y gestionar los sustitutos y que el MINERD es el responsable del pago de estos sustitutos. No obstante, por lo reciente de la normativa no se pudo constatar su nivel de implementación.

En lo referente a programas de salud preventiva, en 2014 se firmó un convenio de cooperación entre el MINERD y el Ministerio de Salud, para la atención, prevención y control de enfermedades y eventos priorizados por salud pública en el sistema escolar dominicano (MINERD, 2014d). En este convenio se estipuló, entre otras cosas, la creación de comités de salud escolar. A principios del año 2017, el MINERD firmó nuevamente un convenio con el Ministerio de Salud en el que incluye a los docentes y personal administrativo como beneficiarios de un programa de prevención de enfermedades y prácticas saludables, como la sana nutrición y salubridad de los alimentos, cuidado e higiene personal, disposición adecuada de los desechos sólidos y promoción de la salud sexual y reproductiva (MINERD, 2017h). Sin embargo, se desconocen las acciones realizadas en el marco de este convenio.

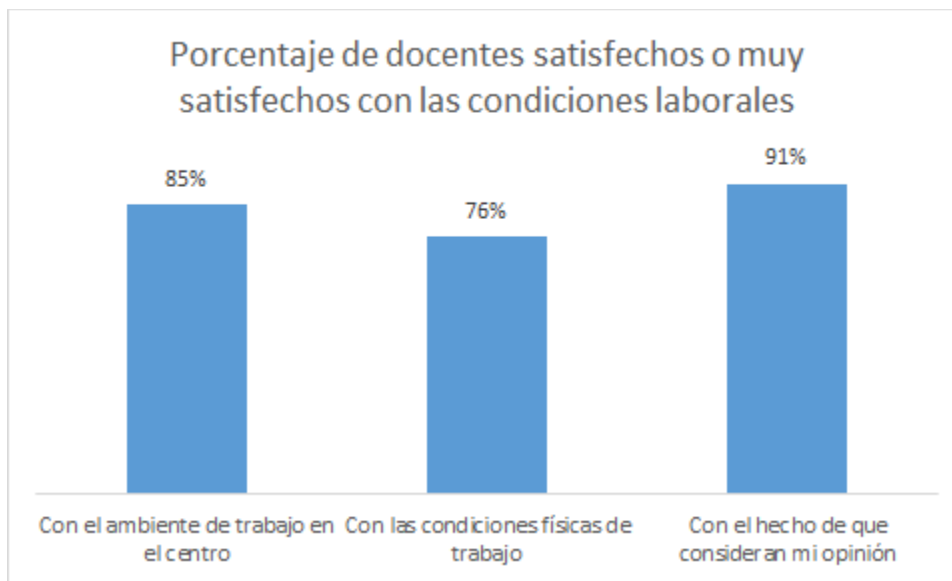
En los grupos focales realizados, no se observó una opinión uniforme respecto al nivel de satisfacción de los docentes con el sistema de beneficios que les compete. Un docente de Monte Plata manifestó lo siguiente: **“Si te sabes manejar consigues todo, consigues préstamos y puedes invertirlo. Tienes sábado y domingo libres, puedes hacer cualquier cosa. Lamentablemente hay muchísimas profesiones peores que nosotros”**. Otro de Santo Domingo, agregó: **“Tenemos el seguro SENASA, la cooperativa de maestros, yo puedo decir que mi casa la hice gracias a la cooperativa”**.

Sin embargo, otros indican que las condiciones laborales no les permiten desempeñarse de manera adecuada y afecta su calidad de vida. Un docente lo resumió de esta manera:

Nosotros iniciamos el año pasado con jornada extendida y no estamos preparados para eso. No hay áreas adecuadas, no hay un área de comedor... la hora de descanso es caótica. Mi escuela tiene 14 aulas, esa escuela no está preparada para eso. El personal no está completo, faltan conserjes, faltan maestros y un sinnúmero de cosas que yo diría que es para decir pasamos las escuelas a jornada extendida.... Pintan las cosas muy bonitas, pero la realidad no es así. ...Yo amo mi profesión pero hay que estar en el terreno para saber lo que se pasa... ¿Y las condiciones humanas? El maestro no tiene descanso, a veces ni ir al baño podemos... (Grupos Focales, 2018a).

En los cuestionarios aplicados a los docentes durante la Evaluación Diagnóstica de 3er Grado de 2017, se evidencia un nivel de satisfacción más positivo en cuanto las condiciones laborales, donde la mayoría de los docentes expresó sentirse satisfecho o muy satisfecho con el ambiente, las condiciones físicas y el hecho de que se considera su participación en las decisiones que afectan la enseñanza (ver Gráfico 4.23). Es importante precisar que este dato no necesariamente es representativo de la población de maestros, lo que demuestra la necesidad de contar con un instrumento para medir el nivel de satisfacción laboral del cuerpo docente.

Gráfico 4.23



Fuente: Elaboración propia con base en la Evaluación Diagnóstica de 3er Grado, MINERD 2017.

En conclusión, se reconoce que el MINERD y la ADP han realizado importantes esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas, institucionales, laborales y sociales de los docentes a nivel de planificación. En particular, se destacan avances en lo que respecta al nivel remuneración y pensión docente, y recientemente el traspaso de la responsabilidad de la búsqueda de sustitutos docentes, a los directores de centro y regionales, así como la disposición de realizar los pagos por concepto de licencias médicas de los docentes. Sin embargo, el hecho de que los incrementos salariales hayan sido fruto de reclamos constantes por parte de la ADP, que los últimos procesos de jubilación se hayan realizado de manera compulsiva, incumpliendo lo establecido en el debido reglamento, y que el MINERD no disponga de un banco de docentes sustitutos, constituyen factores que atentan con el fiel cumplimiento de los

satisfactores de necesidades de los docentes y la dignificación de su carrera. En adición, se destaca que en materia de disponibilidad de vivienda, vacaciones, y sostenibilidad del sistema de salud de los docentes, no se observan avances y tampoco se cuenta con un sistema de seguimiento, apoyado en indicadores, que permita cuantificar de manera objetiva el nivel de satisfacción de los docentes en estas áreas. Por tal razón, se valora como de poco avance el cumplimiento del compromiso 5.3.3.

4.8.2 Fomentando el diálogo entre MINERD y docentes

Según la Organización Internacional del Trabajo las “buenas relaciones industriales y diálogo social efectivo son las vías [necesarias] para promover mejores salarios y condiciones de trabajo, así como la paz y la justicia social” (OIT, s.f.). Las instituciones públicas relacionadas al ámbito educativo, tales como el MINERD, la UASD, el INFOTEP, el ISFODOSU y el MESCYT, son las principales empleadoras directas de docentes en la República Dominicana. Por tanto, sobre estas recae el deber de responder, a través de un diálogo sincero y abierto, a las inquietudes y necesidades básicas de los docentes. A la vez, es responsabilidad de los docentes, retroalimentar a las autoridades educativas para que los procesos se lleven a cabo de manera más efectiva y contribuyan al logro oportuno de las metas educacionales. Es por esto que el Pacto Educativo en su numeral 5.3.4 ordena el “crear un espacio permanente de diálogo y seguimiento entre el Ministerio de Educación y el sector docente organizado que permita, en el marco y el espíritu del Pacto Educativo, la exaltación del valor de la carrera docente y el compromiso recíproco del cumplimiento de estos acuerdos”.

A nivel nacional existen instancias de diálogo como el Consejo Nacional de Educación, donde están representadas la comunidad educativa y sectores que la Ley General de Educación 66-97 reconoce como implicados de la educación. En su artículo 193, la Ley establece que “El Consejo Nacional de Educación y la Secretaría de Estado de Educación y Cultura [ahora MINERD], podrán organizar, cuando las condiciones así lo exijan, otros órganos consultivos y de apoyo a la Educación, entre ellos: a) Congreso Nacional de Educación; b) Congreso Regional de Educación; y c) Asamblea Distrital de Educación. Estos órganos tienen como funciones: a) Recibir y emitir opiniones sobre la situación de la educación en su área de competencia; b) Recomendar medidas tendientes a mejorar la educación o a resolver problemas que estén afectando el normal desenvolvimiento de la actividad educativa; y c) Ofrecer consultas en caso de que le sean requeridas, sobre aspectos del quehacer educativo, cuya importancia amerita su estudio y opinión.

La Ley General de Educación, en su Título V, Capítulo I, señala que el Ministerio de Educación deberá garantizar mayor participación y consenso a través de la creación de organismos descentralizados. Para esto, en su artículo 93, habilita la creación de las Juntas Regionales, las Juntas Distritales y las Juntas de Centros Educativos. La Ordenanza 02-2008, que establece el Reglamento de las Juntas Descentralizadas, llama al Ministerio de Educación a propiciar las condiciones necesarias para que la comunidad educativa solucione las problemáticas que afecten al sistema, utilizando las Juntas Descentralizadas como espacios de participación y diálogo. A pesar de la existencia de estos espacios, docentes consultados en grupos focales indicaron que los temas del centro educativo se debatían con sus pares y directores, y que solo en instancias particulares interactuaron con el MINERD para abordar un tema en específico. Asimismo, en la Evaluación Diagnóstica de 3er grado 2017, los directores declararon que en el 21.3% (1,378) de los centros educativos “no existe o no ha funcionado” la Junta Descentralizada de Centro (ver Gráfico 4.24).

Gráfico 4.24



Fuente: Elaboración propia con base en Prueba Diagnóstica del Tercer Grado, MINERD 2017

Nota: Del total de directores 285 no contestaron la pregunta

Desde la firma del Pacto Educativo, los espacios de diálogo que se han generado entre el MINERD y los docentes, han sido para abordar temáticas puntuales. En 2017, se crearon cuatro mesas de trabajo entre el MINERD y la ADP para discutir sobre los siguientes temas: la Jornada Escolar Extendida, la Dignificación Magisterial, el Sistema de Carrera Docente, y la Evaluación de Desempeño Docente. Al consultar a la ADP en cuanto al funcionamiento de estas mesas de diálogo, esta expresó que desde principio del año 2018 las mesas de diálogo referentes a Jornada Escolar Extendida, Dignificación Magisterial y Sistema de Carrera Docente se suspendieron; mientras que la de evaluación del desempeño docente, se mantuvo abierta (ADP, 2018c). Cabe destacar que se desconoce la organización estructural de estas mesas de trabajo, la frecuencia de reuniones, sus objetivos y planes propuestos. En abril 2019, la ADP fue consultada al respecto nuevamente, e indicó que de estas mesas no se obtuvo ningún resultado concreto.

En 2017, el MINERD y la ADP también se reunieron para producir un acuerdo sobre varios temas de interés para los docentes y el sistema educativo en general; ambas partes acordaron mejorar gradualmente el ingreso del docente. El MINERD se comprometió, entre otras cosas, a: a) aplicar viáticos para centros de difícil acceso; b) otorgar las licencias natales de manera puntual; c) establecer un banco de sustitutos con los maestros en el banco de elegibles; d) incrementar los ingresos de los pensionados, e) gestionar un 10% de participación de los maestros en planes de vivienda alrededor del país; f) revisar y actualizar las normativas para poner en funcionamiento el Tribunal de Carrera Docente; g) establecer un equipo de trabajo para acondicionamiento de centros educativos; h) elevar las pensiones a los docentes que cobraban menos de RD\$15,000 y su entrega retroactiva desde 2013; entre otros (ADP-MINERD, 2017). Sin embargo, la ADP señaló que de 22 puntos acordados en marzo de 2017, solo se ha cumplido a cabalidad el primero que refiere a la mejora gradual del ingreso del docente, a través de la realización de un aumento salarial del 10% efectivo a agosto 2017 y de la aplicación de la evaluación de desempeño ese mismo año (ADP, 2019).

Por su parte, la ADP se comprometía a “cumplir y respetar el horario y calendario escolar, promoviendo entre sus miembros la asistencia diaria y puntual a la docencia, de acuerdo con lo establecido en el Pacto

Educativo.” (ADP-MINERD, 2017). Al parecer, estos esfuerzos de diálogo no han surtido el efecto esperado, puesto que los paros docentes han persistido, exigiendo mejores condiciones de los espacios escolares, aumentos salariales y mayores beneficios para los docentes (IDEC, 2017). En adición, la ADP ha tenido que recurrir al uso de mecanismos legales para hacerse escuchar. Tal es el caso de una intimación, mediante Acto de Alguacil, que la entidad sometiera en junio 19 de 2018, solicitando al MINERD que observa la legislación educativa vigente, a la luz de los siguientes incumplimientos: “1) cancelaciones de docentes masivas y arbitrarias, 2) jubilaciones inconsultas e irregulares, 3) contratos masivos de personal de docencia sin llamado a concurso de oposición, 4) administración y despacho de fallas disciplinarias docentes, sin el debido proceso y fuera del marco de la legislación educativo” (ADP, 2019).

Esta situación pone en evidencia, que si bien existen espacios para que el MINERD y el cuerpo docente dialoguen acerca del cumplimiento recíproco de los compromisos del Pacto Educativo, estos no son utilizados de manera efectiva. En efecto, a pesar de que en 2017 se logró la firma de un acuerdo entre la ADP y el MINERD, así como se establecieron mesas de trabajo para discutir aspectos puntuales del sector, el diálogo entre las partes no ha fluido, resultado en paros a nivel nacional, y en la toma de acciones legales por parte de la ADP y el CONDETRE hacia el MINERD, lo que sugiere ningún avance respecto al cumplimiento del compromiso 5.3.4.

Conclusiones

El Informe de Veeduría 2018 se planteó cuatro objetivos: a) Evaluar en qué medida las recomendaciones derivadas del Informe de Veeduría 2016, han sido consideradas por las instancias responsables de ejecutarlas; b) Evaluar el Sistema de Indicadores del Pacto Nacional para la Reforma Educativa creado por el MEPYD en 2017; c) Analizar, a profundidad, el estado de cumplimiento de 27 compromisos en materia de políticas docentes, utilizando la metodología propuesta por el primer Informe de Veeduría para los fines y d) Proponer recomendaciones tendentes a lograr un mayor y mejor cumplimiento de los compromisos pactados, en particular, de aquellos vinculados con políticas docentes. Debajo se presentan las principales conclusiones respecto a cada uno de estos puntos, exceptuando el literal d) que se aborda en la sección de Recomendaciones.

Seguimiento a las recomendaciones del Informe de Veeduría 2016

El primer Informe de Veeduría, realizado en 2016, se concentró en el análisis de la metodología de monitoreo y evaluación del Pacto Educativo, y en la auditoría social a un conjunto de 10 compromisos seleccionados en materia de educación en primera infancia. De allí se derivaron 22 recomendaciones, clasificadas en dos ejes. Las conclusiones de esta sección se presentan de acuerdo a esta clasificación. Es importante precisar, que debido a restricciones presupuestarias, el Comité de Veeduría no difundió de manera amplia estas recomendaciones, ni dio un seguimiento continuo al cumplimiento de las mismas. Lo que debe ser considerado a la hora de evaluar el nivel de avance de las acciones implementadas.

Para el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación y el establecimiento de las condiciones básicas para la veeduría social

De las 7 recomendaciones realizadas en este eje, 2 fueron implementadas, 2 se encontraban en ejecución al momento en que se realizaba este informe, y 3 no habían sido iniciadas.

Implementadas

- Se logró consensuar un marco único de indicadores para el monitoreo y la veeduría social a los compromisos del Pacto Educativo, a través de la creación Sistema de Indicadores del Pacto Nacional para La Reforma Educativa (ISPE) en 2017. En este se presenta un catálogo de indicadores para dar seguimiento a los compromisos y se definen líneas de trabajo para cada uno.
- También se Implementó una plataforma digital, RUTA-PACTO EDUCATIVO, para que las instituciones comuniquen sus planes de acción e informes de avance. Esta permite el seguimiento de las actividades realizadas por compromiso, línea de trabajo y temporalidad (corto, mediano y largo plazo).

En ejecución

- Se sugirió que se crease una guía para elaboración y estandarización de planes de acción del Pacto Educativo, la cual de acuerdo al CTA no ha sido concluida, aunque las instituciones cuentan con la plataforma digital que les ha permitido agilizar la planificación de sus actividades.
- Adicionalmente, se instó al CVS a asegurar el financiamiento para la realización de la veeduría anual e integral del Pacto Educativo. A la fecha, un financiamiento continuo y suficiente no ha sido asegurado, aunque sí se ha estructurado un plan solicitando apoyo al MINERD el cual fue acogido de manera positiva de cara a 2019.

No iniciadas

- Se recomendó designar técnicos del CES, de carácter fijo, para colaborar con el CTA en el monitoreo y evaluación del Pacto. Sin embargo, el desarrollo de actividades asociadas con el Pacto Eléctrico han ocupado la capacidad operativa de la entidad sumado a limitaciones presupuestarias, han impedido que sean designados los recursos humanos necesarios para la labor de monitoreo.
- También se sugirió el establecer condiciones para que las denuncias sobre el incumplimiento de los compromisos sean procesadas oportunamente, y crear mecanismos digitales para la veeduría que habiliten la participación activa de la ciudadanía. Para esto, el CVS creó un Plan de Veeduría en 2018, el cual contempla la designación de personal calificado requerido para la labor, la determinación de los criterios a ser utilizados para la calificación de las denuncias y la implementación de un Sistema de Información Interactivo para los fines. Sin embargo, debido a limitaciones presupuestarias, todavía no se han materializado avances tendientes a poner en funcionamiento estos mecanismos.

Para el cumplimiento del Pacto Educativo y sus compromisos relativos a atención integral a la primera infancia

De las 15 recomendaciones realizadas en este eje, 1 se encontraba implementada al momento en que se realizaba este informe, 8 en ejecución, 2 no habían sido iniciadas, y las 4 restantes no fueron consideradas por razones que se exponen en lo adelante.

Implementada

- Se recomendó realizar las gestiones necesarias ante el MAP para formalizar las estructuras organizativas del INAPI y el CONANI. La estructura interna del INAPI fue definida y se desarrollaron las descripciones de puesto para todos los niveles. A junio 2018, quedaba pendiente la firma de la Resolución por parte del MAP para que este trámite fuera completado. En lo que respecta al CONANI, la última estructura organizativa publicada data de 2014. Se contactó al CONANI para confirmar sobre el estatus de esta recomendación, pero no se obtuvo respuesta.

En ejecución

- Se exhortó estipular en el Anteproyecto de Ley que ordena el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia, un ordenamiento que plantee un régimen único de rectoría y operación de los servicios. La pieza legislativa había sido consensuada entre los distintos actores del sistema, y contemplaba al CONANI como entidad rectora y al INAPI como operador. Sin embargo, con la designación de una nueva administración en el CONANI el anteproyecto pasó nuevamente a agotar una fase de discusión, por lo que a septiembre 2018 no había sido consensuado.
- Se recomendó revisar el modelo de atención integral a la primera infancia, de modo que se identifiquen áreas para la optimización de costos, sin afectar la calidad del servicio. El modelo no ha sido revisado, aunque se han dado cambios no previstos en la estructura de los servicios, que han favorecido la eficiencia de los costos. Esto se ha producido por la limitación de espacios físicos lo que ha llevado a que los CAFI operen desde centros comunitarios. En adición, dado que ya se cuenta con un histórico de datos de operación, la planificación presupuestaria se ha hecho más eficiente.

- La creación de un sistema de información que facilite la integración de los datos de matrícula, financiamiento, costos operativos de los distintos centros de atención a la primera infancia fue otra de las propuestas. El INAIPI avanzó en la tarea, y cuenta con un sistema para los fines. Sin embargo, las informaciones recogidas en este no consideran la de los niños atendidos en los Espacios Esperanza y las Estancias Infantiles de la SDSS.
- Se propuso la implementación de un plan de contingencia con el propósito de agilizar la ejecución de los proyectos de infraestructura que se encuentran paralizados o presentan altos niveles de retraso. De acuerdo al INAIPI, se han tomado medidas como la definición de personal especializado para la identificación de espacios para la construcción. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, a junio 2018 solo 54 CAIPI habían sido inaugurados, cifra equivalente al 22% de la meta trazada para 2016.
- Se resaltó la necesidad de realizar una evaluación técnica de las edificaciones, tanto de los CAIPI como de las estancias infantiles, para determinar si estas cumplen con los estándares establecidos de gestión de riesgos y accesibilidad a las personas con discapacidad. Para esto, en julio de 2018 se suscribió un acuerdo con el PNUD a través del cual se trabajará en el diseño de un plan de emergencias y protocolo de actuación para respuesta a emergencias, y en la adecuación de la infraestructura con el fin de eliminar las barreras que dificulten el acceso o desplazamiento de personas con discapacidad. En lo que respecta a la evaluación de la infraestructura de las estancias infantiles, no se tiene constancia de que hayan ocurrido mejoras significativas de cara a una más eficiente gestión de riesgos o más fácil acceso para personas con discapacidad.
- Se instó a revisar las disposiciones legales relativas al financiamiento de la atención integral a la primera infancia para ejecutar los programas de apoyo a la niñez. El CONANI fue contactado, pero no se pudo obtener información de su parte. Se evalúa entonces el desempeño financiero del INAIPI, a través del departamento de Planificación del MINERD, quien indicó mantenerse en constante revisión de las previsiones presupuestarias. Este alertó que de continuar la tendencia de expansión de los servicios, el financiamiento destinado al INAIPI sobrepasará los RD\$5,500 millones en 2019.
- Se llamó a incluir en el convenio con la JCE, la instalación de más puntos de atención móviles para el registro oportuno de los niños y niñas, y continuar con la simplificación del proceso. En marzo de 2018 entró en vigencia un acuerdo entre la JCE, la DIGEPEP, el SNS, el MSP y UNICEF, para fortalecer el registro oportuno en hospitales materno infantiles, aumentando de 12 a 21 los hospitales de territorios priorizados que cuentan con estos servicios.

No implementadas

- Se aconsejó la adopción de una programación plurianual única 2016-2030, con el objetivo de alinear las metas a la temporalidad del Pacto Educativo. Sin embargo, las metas presidenciales con vigencia a 2020 son las que continúan orientando la planificación operativa del sistema de atención integral a la primera infancia.
- Se recomendó realizar un estudio cuantitativo para conocer la oferta privada dirigida a niños de 0 a 5 años. No obstante, luego de consultados el INAIPI, la DIGEPEP, la Dirección de Educación Inicial y el Departamento de Planificación del MINERD, no se pudo detectar la existencia de ningún estudio que responda a estas necesidades.

No consideradas/validadas

- Se sugirió establecer como requisito para la contratación de animadores sociales, la posesión de una certificación de educación superior relevante. Sin embargo, el INAPI sostiene que esta recomendación no se prevé implementar, puesto que los perfiles requeridos para operar en estos centros son multidisciplinarios, por lo que el perfil del personal contratado para laborar en estos espacios no responde exclusivamente al de un docente.
- Se llamó a integrar el personal docente contratado por el INAPI y la AEISS al sistema de carrera docente, exigiendo para su contratación la aprobación de los concursos docentes, así como su participación en la evaluación de desempeño y en los procesos de desarrollo profesional. Sin embargo, no se prevé que la recomendación propuesta sea acogida, ya que como se expuso en la recomendación anterior, los perfiles son proceden de áreas académicas diversas.
- No se pudo determinar si se llevó a cabo la diversificación, ampliación y revisión de la oferta académica para el Nivel Inicial, incluyendo la atención integral. A 2017, habían sido aprobados 115 nuevos planes de estudios conforme a la Normativa 09-15, pero no se contó con un detalle de los mismos, lo que impidió determinar si la recomendación fue efectivamente acogida.
- No se pudo determinar si el CONANI acogió la recomendación de poner en funcionamiento, en un plazo no mayor a 6 meses, el sistema de supervisión y evaluación de la calidad de los servicios en los centros de atención integral a la primera infancia. La entidad fue contactada pero no se recibió respuesta de su parte.

Sobre la estrategia metodológica para la veeduría social al Pacto Educativo

En el Informe de Veeduría 2016 se evidenció que las matrices de seguimiento y los indicadores de monitoreo no resultaban suficientes para rendir cuentas sobre los avances del Pacto Educativo de manera adecuada. Con el propósito de solventar esta debilidad, en la Asamblea Plenaria de fecha 26 de abril de 2017 se llama a la instauración del Sistema de Indicadores del Pacto Educativo (ISPE), con el objetivo de disponer de un sistema de indicadores propios de la estructura del Pacto Educativo, para la evaluación del desempeño de los distintos compromisos. Con esta nueva herramienta de monitoreo instaurada, se evalúa en qué medida este nuevo sistema, aún en fase preliminar, responde a las necesidades de monitoreo y evaluación del Pacto Educativo. A continuación se presentan las principales conclusiones:

- Se comprobó que el ISPE introduce mejoras al seguimiento del Pacto Educativo. Entre estas, el ISPE define tres tipos de indicadores para el monitoreo (insumo, proceso y resultado), en línea con lo recomendado en el Informe de Veeduría 2016. Además, contribuye a la transparencia y facilidad de monitoreo de los indicadores de seguimiento, a través del diseño de fichas técnicas que cuentan con información básica de los indicadores, tales como: compromiso y línea de trabajo al que está asociado, definición, unidad en que se mide, fuente, entre otras. Otra contribución del ISPE, es que en este se consolidan o eliminan una gran parte de los indicadores de seguimiento declarados por las entidades compromisarias, los cuales se duplicaban o no tributaban a la medición efectiva de los compromisos. De esta manera, se migra de 242 indicadores de seguimiento a 139, de los cuales 45 fueron creados por el ISPE, siendo así descartados el 61% de los originarios, mejorando la calidad y relevancia de los indicadores utilizados para dar seguimiento a los compromisos, obstáculo resaltado en el Informe de Veeduría 2016.

- Sin embargo, se identifican algunas debilidades que deben ser consideradas en el proceso de construcción definitiva del ISPE. La versión inicial de este sistema tiene un enfoque consciente en dar prioridad a monitorear los compromisos asociados a la educación preuniversitaria, lo que implica un menor seguimiento de la educación técnica y universitaria, situación que queda evidenciada en la falta de indicadores para monitorear los compromisos pertinentes a estos subsistemas. En efecto, el 45% de los compromisos de los apartados 3 al 8 del Pacto Educativo carecen de indicadores de seguimiento, dificultando tanto el proceso de veeduría, como la misma labor de seguimiento al avance de estos compromisos.
- En adición, de los 56 compromisos del Pacto Educativo cubiertos por el ISPE, 43 compromisos y sus 108 indicadores carecen de fichas técnicas. Es decir, que no revelan su metodología de cálculo y fuente de datos, lo que dificulta la comprobación de los valores y avances de estos indicadores de cara al proceso de auditoría social.
- Además, solo 47 indicadores cuentan con temporalidad definida, 3 que provienen de la END, y 44 provenientes del Plan Estratégico 2017-2020 MINERD. El resto de los indicadores y sus compromisos asociados carecen de horizontes temporales. Esto constituye un gran reto para el Comité de Monitoreo y Evaluación, el Comité de Veeduría y el CTA a la hora de estimar cuán oportunos han sido los avances de los compromisos del Pacto, y no va acorde con lo establecido en el Reglamento del Pacto Educativo.

Veeduría social a compromisos de políticas docentes

En esta sección se presentan las conclusiones del Capítulo IV, donde se analizaron 27 compromisos del Pacto Nacional Para la Reforma Educativa, vinculados al tema de políticas docentes. Las políticas docentes, son acciones tomadas por los gobiernos con el objetivo de garantizar la calidad de la docencia, la cual se ha demostrado es uno de los factores, a lo interno de la escuela, de mayor incidencia en la calidad educativa. El análisis realizado se estructuró en torno a la clasificación de políticas docentes propuesta por Jaramillo et al, (2014), quienes a partir de un marco de referencia internacional de los recursos docentes, proponen seis dimensiones claves: a) formación inicial; b) selección; c) remuneración; d) formación continua; e) evaluación, retroalimentación y mejora continua; y f) retención y promoción.

A partir de la clasificación de los compromisos seleccionados en estas dimensiones, y en línea con la metodología definida para llevar a cabo el proceso de veeduría social del Pacto Educativo, se procedió a evaluar el cumplimiento de cada uno. En este sentido, se contemplaron dos niveles de análisis, uno estratégico y otro operativo. Para el análisis a nivel estratégico se evaluaron dos aspectos: 1) la calidad de la planificación, a través de la evaluación de los planes, programas y proyectos vigentes y cómo estos contribuyen al logro de los compromisos; y 2) la eficacia y pertinencia de las acciones reportadas en los instrumentos de monitoreo y evaluación establecidos. De igual manera, en el análisis a nivel operativo también se evaluaron dos aspectos: 1) el avance en el logro de los objetivos, conociendo la evolución de los principales indicadores y nivel de cumplimiento de las metas asociados a cada compromiso, o de las acciones y actividades reportadas para aquellos que no contaban con metas e indicadores; y 2) el nivel de satisfacción de los beneficiarios de los servicios provistos, en la medida en que las restricciones de tiempo y presupuesto lo permitieron.

Para fines de resumir el avance logrado de cara al cumplimiento de cada compromiso, se definió la siguiente escala:

- **Avance significativo.** El compromiso registra un avance importante a nivel estratégico y operativo, evidenciando planes y acciones pertinentes a su logro oportuno.
- **Avance moderado.** El compromiso presenta avances a nivel estratégico y operativo, aunque no suficiente para afirmar que se cumplirá el objetivo dentro del plazo estipulado.
- **Poco avance.** No se registra una planificación estructurada y las acciones realizadas, en caso de que hayan, apenas constituyen los primeros pasos de cara a su cumplimiento.
- **Ningún avance.** No se registran avances en lo que respecta a la planificación necesaria para el logro del compromiso, ni acciones orientadas en este sentido.
- **Sin evidencia suficiente:** no se obtuvo evidencia suficiente para poder calificar el avance del compromiso al momento de realizar el informe.

Luego de concluido el proceso de veeduría se determinó que de los 27 compromisos, el 11% (3) presenta avance significativo, el 52% (14) avance moderado, el 19% (5) poco avance, el 11% (3) ningún avance y para el 7% (2) no se contó con evidencia suficiente para definir una conclusión (Ver ANEXO A). Los 3 compromisos que registran avance significativo refieren a lo siguiente: **implementar pruebas de ingreso a los programas de formación docente inicial** (5.1.6), **readecuar el Programa de Habilitación Docente** (5.2.9) y **dignificar las pensiones docentes** (5.3.2). Los 53 compromisos que no registraron avances son los siguientes: **poner en funcionamiento el Tribunal de la Carrera Docente** (5.2.6), **promover una cultura de diálogo mediante la creación de comisiones de mediación** (5.2.7), y **crear un espacio permanente de diálogo entre el MINERD y los docentes** (5.3.4).

Tabla 4.9. Resultados de los compromisos analizados

Dimensión de políticas docentes	Avance significativo	Avance moderado	Poco avance	Ningún avance	Sin evidencia suficiente	Total
Formación inicial	1	7			2	10
Selección	1		2			3
Remuneración	1	1				2
Formación continua		2	2			4
Retención y promoción			1	1		2
Evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo		4		2		6
Total	3	14	5	3	2	27

Fuente: Elaboración propia

A continuación se presentan detalladamente las principales conclusiones del proceso de veeduría social aplicado a los compromisos seleccionados, según dimensión de política docente.

Formación inicial

Programas de formación inicial

- De cara al cumplimiento de los compromisos 5.1.1 y 5.1.2, que demandan la actualización de los programas de formación docente, su coherencia con el currículo, y la incorporación del uso de herramientas pedagógicas participativas y la tecnología en los procesos de formación inicial, se han realizado esfuerzos tanto a nivel normativo como operativo. Se promulgó la Normativa 9-15, la cual promueve la actualización de los programas formativos para que los docentes desarrollen competencias y conozcan estrategias para fomentar la construcción colectiva del conocimiento y el trabajo en equipo en sus estudiantes. En adición, esta establece que los programas deben poseer un componente de formación disciplinaria que incluye el dominio del currículo vigente por los docentes, en función del nivel, ciclo y modalidad académica en la que se imparte docencia.
- También se observan avances encaminados al fortalecimiento de los programas de formación docente, siendo aprobados 115 nuevos planes de estudio conforme lo estipulado en la Normativa 09-15 a 2017 de 201 evaluados. Las IES consultadas indicaron que desde la emisión de esta normativa, se han abocado en procesos de reforma curricular, muchos de los cuales han sido concluidos. La transición a programas formativos adaptados al nuevo esquema curricular, se ha visto acelerada gracias a la introducción de incentivos en forma de becas para estudiantes, en universidades, tanto públicas como privadas, y ayudas para el pago de profesores altamente calificados, financiadas por el Estado dominicano.
- Los estudiantes de pedagogía consultados manifestaron que los programas formativos están promoviendo el uso de las TIC y su incorporación en el aula. Sin embargo, señalaron aspectos a mejorar, tales como: la práctica docente, el conocimiento del currículo por competencias, el conocimiento de las normativas que regulan el sistema educativo público, y las metodologías de enseñanza utilizadas por algunos formadores. Por lo que el avance de estos compromisos se cataloga como moderado.
- Respecto al compromiso 5.1.4, que motiva la promoción de alianzas estratégicas para incorporar mejores prácticas y elevar la calidad de los programas de formación de los docentes, se destaca que se detectaron esfuerzos en este sentido realizados por el ISFODOSU y el MESCYT. Sin embargo, por limitaciones de tiempo, no se pudo indagar sobre el impacto de los acuerdos en el logro del compromiso.

Atrayendo a los mejores talentos a la carrera docente

- Se han implementado diversas estrategias, tanto en forma de incentivos como de barreras de entrada, a fin de cumplir con el compromiso 5.1.7 que ordena el establecimiento de “mecanismos que permitan atraer a la formación docente a bachilleres con alto rendimiento académico y

vocación para la docencia...”. Entre las iniciativas de incentivos se destacan la puesta en marcha del programa de Becas para la Formación de Docentes de Excelencia en 2017, coordinado por la Presidencia de la República, el MINERD y el MESCYT, cuyo objetivo es captar 20,000 estudiantes de alto desempeño en las carreras de grado relacionadas a la educación. Estas becas cubren el total de los costos de matrícula y un estipendio mensual para manutención, así como otros beneficios (capacitación en TICS, inglés de inmersión, entre otros). Desde el punto de vista de las exigencias, se requiere que los beneficiarios aprueben exámenes de admisión estandarizados, mantengan un índice académico mínimo y se dediquen de manera exclusiva a sus estudios. Sin embargo, es necesario evaluar el alcance y los componentes del Programa de Formación de Excelencia, a fin de determinar si se alcanzará la meta presidencial de formación de 20,000 estudiantes, puesto que a 2018 solo 3,309 estudiantes formaban parte de este.

- En adición al programa de becas, el mayor incentivo para atraer estudiantes a las carreras de educación parece ser el aumento considerable de los salarios docentes. La cantidad de estudiantes de grado en pedagogía se duplicó entre 2008 y 2016, pasando a representar 1 de cada 5 estudiantes inscritos en instituciones de educación superior. No obstante, fuera de los estudiantes participantes de los programas de becas, no existe certeza de que se esté atrayendo a los estudiantes con mayor vocación o mejor preparación para la carrera. La sobrepoblación de la carrera de educación puede suponer efectos adversos en la calidad de formación inicial docente, ralentizando reformas llevándose a cabo en las IES de mayor tamaño, y absorbiendo recursos que de otra forma estuvieran destinados a los estudiantes más talentos y motivados. Se concluye que este compromiso ha tenido un avance moderado, pues el alcance de las iniciativas de becas y otros incentivos es aún limitado (beneficiando a menos del 5% del total de los matriculados en programas de educación) y la matriculación masiva de estudiantes en áreas de pedagogía sugiere la necesidad de una mayor rigurosidad en la entrada a carrera para todas las casas de estudio.

Formadores de formadores de calidad

- El Pacto Educativo, a través de sus compromisos 5.1.5 y 5.1.8 busca elevar la calidad de la formación de los futuros docentes, llamando a “priorizar la formación doctoral para las escuelas formadoras de docentes” y a “exigir un nivel mínimo de maestría para los formadores de grado, y de doctorado para los formadores de maestría.” Para el logro de este objetivo, la Normativa 09-15 establece que todos los profesores que imparten asignaturas a nivel de grado, deben poseer maestría, y que al menos el 10% de los créditos de los programas del nivel inicial y primario deben ser impartidos por profesores con doctorado y un mínimo de 20% para los programas del nivel secundario.
- En pos de avanzar en el logro de este compromiso, se destaca la firma del convenio de cooperación interinstitucional entre el MINERD, el MESCYT y el INAFOCAM en 2016. Este tiene como objetivo definir las pautas para el proceso de formación del Programa de Docentes de Excelencia. Lo que incluye la contratación de profesionales y especialistas de alta calificación, nacionales y extranjeros, para la formación de los nuevos docentes, y otorgar becas a los estudiantes que formen parte del programa. A 2018, bajo este programa denominado Profesores de Alta Calificación (PAC) se habían contratado 40 docentes por el ISFODOSU.

- Sin embargo, aunque se observan avances significativos en el logro de estos compromisos, persisten retos para lograr atraer los profesionales requeridos. Entre estos las universidades consultados citan: la escasez de profesionales con el perfil pedagógico y disciplinar requerido para la formación docente, la especialización de algunos docentes no sustentada con una titulación formal, la falta de tiempo para dedicarle suficientes horas a la docencia de muchos candidatos con las cualificaciones requeridas, y los salarios no atractivos ofrecidos a estos perfiles profesionales. Declaraciones del INAFOCAM coinciden con estas afirmaciones, cuando indican que un aspecto a mejorar es la preparación académica del cuerpo docente de las IES, dado que no todos cuentan con maestría como lo establece la Normativa 09-15.

Práctica docente

- El compromiso 5.1.3 llama a fortalecer la práctica docente en la formación inicial de los educadores. La Normativa 9-15 establece los lineamientos que deben regir estas prácticas, especificando que el 10% de la estructura curricular debe dedicarse a estos fines. Los estudiantes de licenciatura en educación consultados para esta investigación confirmaron la realización de prácticas docentes. De hecho, algunos indicaron que han realizado prácticas en diferentes centros educativos públicos, llevando a cabo el proceso según las etapas indicadas en la referida normativa. Aunque es preciso destacar, que durante el proceso de veeduría, no se pudo indagar sobre la calidad de las prácticas realizadas y el seguimiento y retroalimentación que se le da a los estudiantes que se someten a estas. Por lo que no se cuenta con evidencia suficiente para calificar el compromiso.

Inducción

- El compromiso 5.2.2 demanda que se ponga en marcha un programa de inducción de docentes de nuevo ingreso, proceso formativo y de acompañamiento a los docentes durante su primer año en el sistema educativo público. En 2014, se establece la inducción docente, tercer eslabón del Sistema de la Carrera Docente. Para esto, se desarrolló la Guía Específica para la Inducción de Docentes Principiantes (2016), la cual define de los perfiles, su proceso de selección, la capacitación y formación complementaria a proveer a los docentes y tutores, y los criterios de evaluación y calificación del proceso de inducción.
- En 2016 se establece el Plan Nacional de Inducción de Docentes Principiantes (PNIDP), procediéndose a realizar pruebas piloto con la participación de 396 docentes de nuevo ingreso y 223 tutores en proceso de formación en las zonas de Monte Plata y Bahoruco. En 2017 no se registraron avances en este compromiso, aunque para 2018 se retomó el tema aprobándose en mayo la Resolución 01-2018, que pautó el inicio del Programa Nacional de Inducción para docentes de nuevo ingreso durante el año escolar 2018-2019. Esta Resolución marca el inicio de la inducción de 5,156 docentes, los cuales serán monitoreados por 10 coordinadores y 1,030 acompañantes.
- Los docentes consultados durante la veeduría favorecen que se lleven a cabo este tipo de procesos, aunque en su mayoría desconocen el programa de inducción y manifestaron haber

ingresado en la carrera sin atravesar este tipo de procesos. Estas declaraciones coinciden con las expuestas por la ADP que sostiene que la inducción nunca se ha llevado a cabo. De acuerdo al MINERD, se espera que este programa entre en vigencia durante el año escolar 2018-2019. Sin embargo, todavía no se puede afirmar que proceso de inducción se haya puesto en marcha. A pesar de los avances registrados, por las razones expuestas, el cumplimiento del compromiso se cataloga como de avance moderado.

Habilitación docente

- Entre los avances del compromiso 5.2.9 que mandata el fortalecimiento de los programas de habilitación docente, se destaca la promulgación de la Resolución No. 27-207 que hace obligatoria la para docentes sin título pedagógico y traspasa al MESCYT la rectoría del sistema de Habilitación Docente, dándole categoría de educación superior a este tipo de formación. Sin embargo, la reforma del sistema habilitación docente experimentó retrasos importantes desde la firma del Pacto Educativo debido a dilataciones en la aprobación un nuevo programa coherente con los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Evaluación y Certificación Docente, por parte del CONESCYT. Finalmente fue aprobado en el segundo semestre de 2018, mediante la Resolución 25-208, un nuevo programa, con nivel de especialidad, para la habilitación de docentes de nivel secundario y sus modalidades.
- En este informe de veeduría no se pudo verificar el estatus de los programas de habilitación para otros niveles académicos. Tampoco se pudo confirmar la proporción de docentes con formación inicial en áreas no pedagógicas con habilitación docente debido a que la nómina no contaba con información sobre titulación para cerca de un tercio de los docentes. Sin embargo, el compromiso no abarca estos aspectos, sino que se limita a mandar que el programa de habilitación docente sea readequado. Por tanto, se concluye que el avance de compromiso ha sido significativo.

Formando para una gestión más eficiente

- Sobre el cumplimiento del compromiso 4.2.12, que establece la disposición de formar directores de centros educativos capaces de promover una cultura de mejora continua, se resalta la estrategia 0.8.1.3 del Plan Estratégico de Educación 2017-2020 del MINERD. Esta llama a formar directores bajo un modelo de buenas prácticas internacionales mediante las siguientes acciones: a) La formación de 4,000 directores de centros educativos bajo un modelo de buenas prácticas internacionales antes de 2020, y b) La actualización y ampliación de los programas de formación continua de directores. No obstante, informaciones extraídas del IDEC, muestran que la implementación de la formación de directores no marcha al ritmo necesario para cumplir las metas, logrando la formación de 2,319 a 2018. En efecto, la Escuela de Directores para la Calidad Educativa, adscrita al ISFODOSU y principal centro de formación de directores, ha visto reducir su número de egresados por año desde la firma del Pacto Educativo.
- Adicionalmente, a nivel de educación superior, la oferta formativa dirigida a fortalecer el liderazgo de la gestión educativa se ha mantenido limitada. De las 27 IES que desarrollan programas pedagógicos, apenas 8 ofertan maestrías o especializaciones enfocadas en la gestión de centros

educativos y/o liderazgo escolar. En este informe no se pudo constatar si se han realizado actualizaciones a los programas de formación de directivos, aunque algunas IES como el ISFODOSU, presentaron nuevas opciones de posgrado en áreas de liderazgo escolar. Tampoco se pudo verificar la calidad de las capacitaciones de directivos, ni sus efectos en los resultados de los centros educativos. Se concluye que para este compromiso el avance ha sido moderado, ya que si bien se han establecido metas oficiales, las acciones ejecutadas sugieren que estas no va a ser logradas en el plazo estipulado.

Selección

Pruebas de ingreso a la educación superior

- En conformidad con lo establecido en el compromiso 5.1.6., se cuenta con normativas específicas que disponen la aplicación de pruebas de ingreso obligatorias como requisito para cursar programas de formación docente. En 2015, a través de la Normativa 9-15 para la Formación Docente de Calidad en la República Dominicana, en adición a la aplicación de la POMA, se instituye la aplicación obligatoria de la Prueba de Aptitud Académica (PAA). Estas pruebas miden, respectivamente, si los aspirantes a cursar estudios superiores en educación cuentan con los conocimientos y habilidades necesarias para hacerlo.
- Los criterios de puntaje mínimo de aprobación de las pruebas de ingreso se han fortalecido para el ingreso a programas de nivel superior en el área de educación, apuntando a elevar la calidad de los futuros docentes. El puntaje mínimo requerido en la prueba para ser admitido en una carrera en el área de educación es de 450 puntos, mientras que para las demás carreras es de 400 puntos. En el caso de la prueba PAA, se ha establecido dos criterios de aprobación para garantizar que los estudiantes cuentan con las habilidades mínimas necesarias en cada área evaluada: a) Obtener una sumatoria en los tres componentes de la prueba (razonamiento verbal, razonamiento matemático y redacción indirecta) igual o mayor a 1350 puntos; y b) Obtener un puntaje igual o mayor a 450 en dos de los tres componentes, siempre y cuando el componente de menor puntaje supere los 330.
- Desde la puesta en vigencia del Pacto Educativo, las pruebas POMA y PAA están siendo aplicadas a los aspirantes a la carrera docente de todas las universidades reconocidas por el MESCYT que imparten programas de grado y/o técnicos superiores en materia educativa. En 2017, se aplicó la POMA a un total 34,249 aspirantes a ingresar a programas de formación docente, de los cuales aprobaron 15,710 (45.87%). Mientras que la PAA se aplicó a un total de 13,884 postulantes a las carreras de formación docente, de los cuales aprobaron 4,214 (30.5%). Estudiantes de educación consultados de universidades, tanto públicas como privadas, corroboraron que fueron sometidos a pruebas de ingreso.
- De igual forma, los estudiantes consultados agregaron que aquellos que no aprueban de manera satisfactoria las pruebas de ingreso, son sometidos a cursos de nivelación y tienen la oportunidad de retomarlas. Esto es consistente con lo establecido en el compromiso 5.1.6 que llama a las instituciones de educación superior a definir e implementar estrategias de nivelación para aquellos estudiantes que evidencian debilidades.

Concursos de oposición para el ingreso a la carrera docente

- Los concursos de oposición para cargos docentes cuentan con un marco legal que respalda su aplicación. La Ley General de Educación 66-97 y el Reglamento del Estatuto del Docente establecen la aplicación de concursos de oposición para ingresar a la carrera docente. A partir de 2006, con la Orden Departamental No. 09-2006, se estableció un sistema de concursos de oposición para seleccionar a todos los cargos docentes del sistema educativo público. Mientras que en 2017, a través de la Ordenanza 24-2017, se instituyó un proceso de selección de directores regionales basado en el mérito, que comprende seis etapas de evaluación: a) Valoración del perfil profesional; b) Prueba psicométrica de razonamiento lógico; c) Prueba de competencias, aptitudes y motivadores; d) Prueba de conocimientos; e) Simulaciones de casos; y f) Entrevista personal.
- Los concursos de oposición se venían realizando de manera continua desde la firma del Pacto Educativo hasta 2016, como establece el compromiso 5.2.1. El último concurso de oposición fue convocado a finales de 2016, donde participaron 22,457 docentes de los cuales aprobó un 30%. El número de postulantes en este periodo se cuadruplicó, pasando de 6,575 postulantes en 2012 a 22,457 en 2016, lo que evidencia un mayor interés en la carrera docente. Adicionalmente, la caída en la tasa de aprobación a partir de 2014, la cual pasó de 64% en 2012 a 30% en 2016, sugiere que el proceso de concurso establecido para ingresar en la carrera docente ha sido más riguroso. Sin embargo, en los años 2017 y 2018 no se convocaron concursos de oposición docente y el Ministro de Educación de turno, quién fue interpelado por la ADP, no dio razones al respecto.
- En adición, todavía se observan cargos docentes que son ocupados sin haberse sometido a concursos de oposición. Desde la firma del Pacto Educativo, 1,708 docentes han ingresado al sistema educativo público por contrato, equivalente al 8% del total del personal docente en 2018, y el 91% de esos docentes contratados son de aula. El MINERD indica que estas contrataciones se deben a la carencia de docentes en zonas de difícil acceso, no obstante, un análisis geográfico de las contrataciones permitió determinar que estas se concentran en zonas que no se corresponden con este criterio. El sector docente, a través de la ADP y la Asociación de Docentes de Inglés, se ha pronunciado ante el MINERD respecto a las irregularidades en los procesos de contratación, sin aún recibir una respuesta satisfactoria. Esto llevó a la ADP a recurrir al uso de mecanismos legales, realizando una intimación al MINERD en junio de 2018, mediante Acto de Alguacil, en la que resalta los incumplimientos mencionados.
- Respecto a la calidad de los concursos, la ADP sostiene que se han quebrantado las normas que los regulan. Entre estas citan que se ha violentado el derecho a apelar que tiene un concursante inconforme con el proceso según establece el Estatuto Docente, y que las comisiones colegiadas designadas para encargarse de la organización y dirección de los concursos de oposición, en las que la ADP debe tener un asiento de acuerdo al artículo 15 de la Orden Departamental No. 01-2008, no ejercen sus funciones.
- En lo que respecta a la designación de cargos directivos docentes, en 2017 se llevó a cabo por primera vez un proceso de selección competitivo en el cual fueron nombrados 18 directores regionales. Se cuenta con dos lecturas sobre este proceso, esto debido a diferencias en la interpretación de la ley que lo rige. El MINERD sostiene que el proceso llevado a cabo se encuentra

en conformidad con el marco legislativo vigente, mientras que la ADP alega que el proceso de selección por ternas constituye una violación a la Ley de Función Pública. Esta situación ha derivado en conflictos entre ambas partes, que incluso han escalado ante los tribunales, generando situaciones de tensión en el sistema escolar. A esto se suman las denuncias emitidas por la ADP respecto a perfiles designados en estos cargos, que resultaron no ser los más idóneos, como son los casos de Loma de Cabrera, San Juan de la Maguana y Barahona. En conclusión, a pesar de registrarse cumplimientos importantes del compromiso hasta 2016, los argumentos aquí presentados sugieren que el nivel de avance sea calificado bajo la categoría de poco o ninguno.

Garantizar la disponibilidad de docentes

- El compromiso 7.0.11 del Pacto Educativo, ordena crear un registro de docentes sustitutos para cubrir las ausencias por permisos o licencias temporales. En 2017 se suscribió un acuerdo entre la ADP y el MINERD que refrenda este compromiso, estableciendo que a partir de 2018 los distritos educativos deberán establecer un banco de sustitutos constituidos por los docentes concursantes y que ningún docente estará obligado a buscar ni a pagar sustitutos por enfermedad común o por licencias pre y post natal. El financiamiento para el pago de los docentes sustitutos se establece en el Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro del INABIMA, que indica que de los recursos provenientes del Subsidio por Enfermedad Común una proporción será destinada por el MINERD para cubrir el pago de las licencias por enfermedad a los profesores sustitutos.
- Sin embargo, a septiembre de 2018, este banco de docentes sustitutos todavía no había sido creado, aunque el MINERD indicó encontrarse trabajando en esto. En adición, tanto la Dirección de Recursos Humanos del MINERD, como los docentes consultados para esta investigación, indicaron que son los mismos docentes quienes pagan sus sustitutos. De acuerdo a dirigentes de la ADP, el pago de las licencias por enfermedad es una demanda que a 2018 tiene más de nueve años siendo exigida por el sindicato de docentes al MINERD. Por lo que se evidencia poco avance en el cumplimiento de este compromiso.

Remuneración

Retención de los docentes en el aula

- La estructura salarial actual de los cargos docentes del Ministerio de Educación incentiva a los educadores a abandonar el aula en busca de mayor remuneración en puestos docentes de carácter técnico o administrativo. Aunque el salario de un docente de aula sobrepasa en un 60% el sueldo promedio de un graduado universitario, cuando se compara con el de sus pares, el salario promedio de un docente en aula era significativamente menor, representando en 2017 el 80% del salario de un director de centro y menos de la mitad del salario de un técnico regional. Adicionalmente, existe una diferenciación salarial no justificada para los maestros, según el nivel educativo en el que imparten docencia. Esto fue calificado como injusto por los docentes entrevistados, debido a que consideran que el grado de dificultad del trabajo es el mismo o incluso mayor en la primaria que en la secundaria.
- El diseño de la remuneración docente, compuesta por un salario base y asignaciones variables adicionales relacionadas con el desempeño, formación y trayectoria profesional de los docentes,

no está siendo implementado completamente, ni de forma que permita la promoción horizontal dentro de las funciones de docencia en el aula, por lo que no es posible afirmar que a la fecha se ha cumplido con el compromiso 5.3.1 del Pacto Educativo.

- Actualmente se otorgan asignaciones monetarias adicionales al salario base de los docentes de acuerdo a los resultados de la evaluación de desempeño, la cantidad de años de servicio y la titulación o el grado académico alcanzado, según lo establecido en el Reglamento del Estatuto Docente del año 2003. Estos beneficios representan un mecanismo de incremento salarial para los docentes sin tener que abandonar el salón de clases, aunque no constituyen una ventaja directa para ellos ya que son otorgados también a los docentes que ocupan cargos fuera del aula.
- En 2016 se diseñó una Propuesta de Sistema de Carrera Docente que agregó dos nuevas formas de incentivos en la remuneración docente. Uno de ellos es un pago adicional por desempeñar funciones en zonas geográficas y a sectores poblacionales de alta vulnerabilidad, el cual aún se encuentra en fase de desarrollo. El otro es un aumento en la remuneración del docente como respuesta a su avance en categorías horizontales dentro del mismo cargo, basadas en su nivel de formación, experiencia, evaluación de desempeño, entre otros requisitos. Este sistema de certificación permitiría la promoción de los docentes sin abandonar el aula, pero aún no se ha iniciado con su implementación. En adición, la ADP no lo reconoce puesto que indica no haber participado en su proceso de construcción. Se concluye entonces que el compromiso exhibe un avance moderado en su cumplimiento.

Dignificación de las pensiones docentes

- Se evidenciaron avances significativos en el cumplimiento del compromiso 5.3.2 que llama a dignificar las prestaciones de los docentes jubilados y pensionados, gracias a aumentos realizados a las pensiones y a los salarios de los docentes, aunque existen oportunidades de mejora en cuanto a equidad. En 2013, mediante Decreto Presidencial, se estableció una pensión mínima de RD\$15,000, disposición que benefició a cerca de 9 mil docentes. En los años 2014 y 2016 se realizaron también aumentos de 10% a las pensiones de 10,044 y 14,076 docentes retirados, respectivamente. Estos ajustes, combinados con el incremento salarial de la profesión docente en los últimos años, resultaron en que la pensión promedio en 2017 se situara en RD\$38,025 para el conjunto de jubilados y en RD\$53,458 para los jubilados durante ese año. Sin embargo, el 18.9% de los jubilados devengan pensiones menores a RD\$25,000. Adicionalmente, las pensiones por discapacidad y sobrevivencia aún son significativamente más bajas que aquellas por jubilación, promediando RD\$19,965 y RD\$12,763, respectivamente.

Formación continua

Formación en gestión curricular y TIC

- La gestión curricular, dictada en el compromiso 5.2.3 como parte esencial de la formación continua del docente, refiere al hecho de llevar a la práctica el conocimiento del currículo. El docente juega un rol importante en la tarea de la gestión curricular en el aula. De ahí que sea importante que, no solo en su formación inicial, sino a lo largo del desarrollo de su carrera como docente, se actualice su conocimiento y manera de aplicar el nuevo diseño curricular. Apuntando

a esto en 2013 se creó la Estrategia de Formación Continua Centrada en la Escuela (EFCCE), con la cual se forma y acompaña al docente y al equipo de gestión del centro en su práctica. Esta Estrategia se apoya en mecanismos de formación, acompañamiento y evaluación para lograr sus objetivos. Dentro de la formación, se incluye el que los docentes dominen las bases de la revisión y actualización curricular y sepan cómo llevarlas a la práctica. A 2018, la EFCCE exhibía un avance del 52% en su meta 2016-2020, con 31,207 docentes en proceso de formación, pertenecientes a 33 distritos.

- Partiendo de los cuestionarios aplicados a los docentes en la Evaluación Diagnóstica de 3er Grado de 2017, se pudo observar que, a juicio de los docentes, la falta de capacitación en esta área no pareciera constituir un problema para la enseñanza en los distintos centros educativos; la mayoría de los docentes (94%) de 3er grado parecen estar satisfechos con los procesos de capacitación y acompañamiento para la implementación del nuevo currículo. Asimismo, 73% de los directores de centros afirmó que la falta de capacitación de los docentes respecto al currículo por competencias no representa un problema, o es un problema menor para la enseñanza de los estudiantes en su centro educativo. Sin embargo, esto no se corresponde con los resultados de aprendizaje de los estudiantes de la misma evaluación, donde apenas 12% logró un nivel satisfactorio en Lengua Española y un 27% en Matemáticas.
- Como parte esencial de esta actualización continua del docente, el compromiso llama a incluir las TIC en la formación continua del docente. La EFCCE en 2014, incorporó un componente de formación en el uso de las TIC dentro los módulos de formación. Otra iniciativa es la del programa República Digital, la cual, a través de su componente de educación planea capacitar a los docentes en la integración de las TIC en el aula, además de facilitarles dispositivos tecnológicos, al mismo tiempo de adecuar el acceso a conectividad en los centros, problema que se reflejó en los grupos focales. Este programa apenas ha llegado a una muestra de prueba piloto a de centros educativos por lo que no se puede constatar su efectividad hacia el cumplimiento este compromiso.
- En adición, el INAFOCAM ofrece cursos, talleres y diplomados dirigidos a formar a los docentes en TIC y/o informática. Esta oferta es la que más docentes ha beneficiado en comparación con las demás ofertas formativas del INAFOCAM. Sin embargo, del universo de docentes, esta formación en TIC solo ha llegado a un 10%.
- Por estas razones, se concluye que este compromiso evidencia un avance moderado, ya que a pesar de demostrar avances importantes a nivel de planificación para alinear la formación continua con el nuevo diseño curricular incluyendo a las TIC, en el plano operativo, solo se está impactando a una porción reducida del total de docentes en carrera.

Fomento de la investigación educativa

- La investigación educativa permite determinar cuáles son las mejores prácticas en el ámbito educativo y provee los mecanismos para que cada actor de la comunidad educativa las pueda implementar en su labor. Tomando en cuenta la importancia de la investigación educativa para un sistema educativo de calidad y un docente actualizado en su campo de estudio, el compromiso 5.2.4 del Pacto Educativo llama a crear un fondo especializado para un sistema nacional de investigación educativa y laboratorios de la carrera docente. A la fecha, este fondo no se ha

creado, ni se conoce sobre los laboratorios de la carrera docente. Sin embargo existen iniciativas que procuran promover una cultura de investigación en el área educativa.

- El IDEICE cuenta con programas de fomento de la investigación educativo para docentes y para jóvenes que vienen de distintos campos de estudio, llamados Docente Innovador e Investigador y Joven Investigador, respectivamente. Ambos programas capacitan a sus beneficiarios en metodología de la investigación y los acompañan en el desarrollo de sus investigaciones. El Programa Docente Innovador e Investigador, lanzado en 2012, ha contado con la participación de 80 docentes pertenecientes a 30 centros educativos, produciendo 30 investigaciones. El Programa Joven Investigador, iniciado en 2014 ha contado con la participación de 51 estudiantes representantes de diversas universidades públicas y privadas de la geografía nacional.
- El ISFODOSU también desarrolla un programa de investigación educativa que a 2018 muestra un listado con 29 propuestas de investigación educativa; sin embargo, se desconocen los detalles de cuándo se inició este programa y sus implicaciones. Asimismo, la ADP en 2017 inició un Primer Concurso sobre Investigación Educativa.
- Otras iniciativas nacionales existen para el fomento de una cultura de investigación en todos los campos de estudio, no solo de educación. Entre estas, se reconoce al FONDOCyT y la Carrera Nacional de Investigación, ambas iniciativas del MESCyT, con miras a crear un fondo y un sistema nacional de investigadores. El FONDOCyT, la cual a partir de la firma del Pacto ha visto incrementar sus fondos, y la cantidad de proyectos de investigación patrocinados. Entre 2013 y 2017 la cantidad de proyectos de investigación pasó de 34 a 76. Mientras que la cantidad de fondos designados a respaldar proyectos de investigación se duplicó, pasando de RD\$296 millones a RD\$577 millones. De estos fondos, el 79% ha sido dirigido a las IES. En cuanto a la Carrera Nacional de Investigación, se desconoce si esta está en funcionamiento. De ambas iniciativas, no se pudo constatar qué porción de estos proyectos de investigación son en las áreas educativas.
- Estas evidencias permiten concluir que el compromiso 5.2.4 presenta poco o ningún avance. Si bien existen sendos esfuerzos para promover una cultura investigativa en la comunidad educativa; estas no constituyen un fondo especializado, ni establecen la implementación de un sistema nacional para la investigación educativa. Además, no se pudo constatar que se hayan desarrollado planes o estrategias para la construcción de laboratorios de la carrera docente orientados promover la investigación educativa.

Espacios de reflexión y socialización de la experiencia pedagógica

- Además de la investigación educativa, la carrera docente se puede ver enriquecida por tener espacios constantes de reflexión y socialización de la experiencia pedagógica, como lo señala el compromiso 5.2.8. La literatura demuestra que un docente que reflexiona sobre su práctica es más consciente y crítico de esta, y aprovecha mejor los conocimientos adquiridos en la academia y en su vida personal para aplicarlos en la docencia (Doyle, 1990; Dewey, 1933; Shandomo, 2010).
- La iniciativa del MINERD de crear Grupos Pedagógicos promueve un espacio de reflexión y socialización entre los docentes. Esta fue establecida en la Orden Departamental 09-2009 y en la Resolución 16-2016 que pone en vigencia el Calendario Escolar 2016-2017. La Ordenanza 08-2009

mandata a agotar 9 grupos pedagógicos a través del año escolar, uno por cada mes, con duración de dos horas cada uno. También, mandata al equipo de gestión a rendir cuentas de este proceso al distrito educativo sobre los temas abordados, los aprendizajes adquiridos por los docentes y su aplicación en el aula. Sin embargo, no se pudo confirmar si efectivamente se están mandando estos reportes.

- En un estudio realizado por el IDEICE en 2018, el 95% de los docentes reportó participar en estos grupos pedagógicos regularmente (IDEICE, 2018b). En los grupos focales, los docentes afirmaron participar en reuniones mensuales donde dialogan sobre sus trabajos en el aula, y los problemas que enfrentan. Sin embargo, los resultados de la Evaluación Diagnóstica de 3er grado presentan que apenas 62% de los docentes participa en actividades de retroalimentación y reflexión al menos una vez al mes y 54% de los docentes participa en reuniones con el equipo de gestión para discutir estrategias pedagógicas al menos una vez al mes. Este dato demuestra que aún una importante masa de docentes no reflexiona sobre su práctica frecuentemente.
- La Ordenanza 01-2014 establece que los docentes son los responsables de planificar los talleres de las Escuelas en Jornada Escolar Extendida y que los docentes que estén libres de tareas en ese tiempo deberán realizar sus tareas de planificación, articulación de áreas, entrevistas con padres y madres, elaboración de materiales o documentos didácticos y tareas propias de su labor educativa. Por tanto, el único espacio que queda dedicado exclusivamente para la reflexión sobre la práctica son esas 2 horas mensuales de los grupos pedagógicos. En los grupos focales, algunos docentes expresaron tener más responsabilidades de las acordadas, por lo que sugiere que estos no cuentan con el tiempo necesario para planificar y reflexionar sobre su práctica. Por estas razones se concluye que el compromiso 5.2.8 muestra un avance moderado.

Certificación docente

- El principal avance del compromiso 6.0.7 que llama a “promover procesos de certificación profesional del personal docente de todos los niveles, ciclos, modalidades y subsistemas...” es la elaboración de la Guía Específica de Aplicación de los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente del MINERD (2016). Según la normativa vigente, todo personal docente, técnico y administrativo, debe ser evaluado cada tres años para obtener y/o permanecer con la Certificación Docente. Sin embargo, hasta el momento, ningún docente ha agotado el proceso de certificación. En materia de planificación, el Viceministerio de Acreditación y Certificación Docente, indica que se han elaborado términos de referencia para la contratación de expertos para el diseño de las pruebas de certificación, aunque se desconoce el avance de esta iniciativa. Dado los rezagos observados en el proceso de implementación, se considera que el compromiso 6.0.7 ha tenido un avance reducido.

Evaluación, retroalimentación y mejoramiento continuo del docente

Evaluación de desempeño docente

- La instauración de una cultura de evaluación en todos los niveles del sistema educativo ha sido una de las prioridades del Estado Dominicano, reflejándose tanto en las normativas elaboradas como en la implementación de sistemas de monitoreo de las políticas emprendidas por el

gobierno. La END 2030, el Pacto Educativo y el Estatuto del Docente llaman a la constante evaluación y mejoramiento continuo del sistema educativo. En 2017 se estableció el ISPE, un sistema de monitoreo específico y propio al Pacto Educativo, y en 2014 se lanzó el SIGOB, una herramienta de seguimiento a las metas presidenciales, de las cuales varias coinciden con los compromisos del Pacto (ej. cumplimiento del calendario escolar y la jornada extendida).

- Se ha iniciado con el cumplimiento del compromiso 6.0.2, que establece una periodicidad no mayor de 3 años para la realización de la evaluación del desempeño docente, con el proceso evaluativo llevado a cabo en 2017. Previo a la firma del Pacto Educativo en 2014, se habían realizado evaluaciones sólo en tres ocasiones (1993, 1999 y 2008), lo que supone una periodicidad promedio de 8 años. En 2017 se inició un proceso evaluativo, por lo que se requiere de la realización de una segunda evaluación post Pacto en 2020 para considerar como honrado el compromiso 6.0.2. Es importante destacar que la aplicación de incentivos económicos a los docentes se ha revelado como uno de los principales catalizadores para que se lleven a cabo las evaluaciones del desempeño. Esto puede sugerir que el cumplimiento de este compromiso estaría vinculado en mayor medida a la voluntad política del MINERD y las demandas de la ADP, que a lo suscrito en el Pacto.
- Los resultados de la evaluación de desempeño docente realizada en 2017 sugieren que se realizaron mejoras en cuanto a la rigurosidad del proceso con respecto a la anterior evaluación de 2008. Mientras que en 2008 el 90% de los docentes obtuvieron una calificación de desempeño excelente, los resultados de la evaluación de 2017 se distribuyeron de forma más balanceada, con 27% de los docentes recibiendo calificaciones de muy bueno y excelente. Cabe destacar que a agosto de 2018, un 88% de los docentes ya se habían evaluado o se encontraban en proceso de evaluación.
- La evaluación de 2017 fue diseñada siguiendo las mejores prácticas y recomendaciones de la literatura, sin embargo el producto final, no contribuyó a una valoración exhaustiva y completa del desempeño docente, contrario al requerimiento del compromiso 5.2.5 de que el sistema de evaluación sea integral. La evaluación fue formulada usando como referente los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente. Sin embargo, la misma no contempló un análisis completo de las dimensiones evaluativas recomendadas, utilizándose sólo 86 de los 188 instrumentos comprendidos en los Estándares Profesionales, debido a limitaciones de tiempo para la actualización de los demás instrumentos. Esto causó que la evaluación tuviera un enfoque exclusivo en la práctica didáctica de los docentes, dejando de lado su conocimiento de las áreas disciplinarias, contrario a lo recomendado en la literatura y los Estándares.
- La evaluación de la práctica didáctica se sustentó en mayor medida en valoraciones subjetivas que en criterios objetivos, lo que pudo haber permeado la precisión de los resultados del desempeño docente y no responde a la condición de objetividad estipulada para el sistema de evaluación en el compromiso 5.2.5. De las cinco acciones evaluativas implementadas, aquellas que obedecen a valoraciones subjetivas (la observación en el aula, la autoevaluación y la opinión de los directores de centro) en conjunto, tuvieron una ponderación equivalente al 60% de la calificación del docente. La importancia atribuida a estos mecanismos de evaluación, levanta cuestionamientos acerca de la precisión de los resultados de la evaluación, cuando se consideran

las discrepancias de las calificaciones obtenidas por los docentes según sujeto evaluador. Por ejemplo, solo 10.3% de los docentes obtuvieron una calificación de excelente mediante la observación en el aula, mientras que 66.8% posicionó su propio desempeño en esa categoría y 75.6% fue calificado como excelente por sus directores. Además, una sexta acción evaluativa que pudo inyectar mayor nivel de objetividad al proceso, los registros de grado, no pudo ser utilizada debido a que una cantidad importante de docentes no contaban con los mismos.

- El proceso de implementación de la evaluación de desempeño docente de 2017 presentó algunas debilidades y limitaciones. Durante el proceso de veeduría se recibieron reportes de inconsistencias en la aplicación de los instrumentos de evaluación y falta de dominio del proceso por parte de los evaluadores. En adición, durante la implementación de la evaluación no se contó con un registro actualizado del personal docente, lo que dificultó la tarea de localizar a docentes en los centros educativos correspondientes y bajo los cargos en los que están designados. A agosto de 2018 aún no se había concluido con la evaluación de la totalidad del cuerpo docente.
- Los incentivos económicos aplicados a los docentes como resultado de la evaluación de desempeño pudieran considerarse arbitrarios, dado que no se corresponden con la normativa ni con los estándares internacionales de recompensas basadas en el mérito. A raíz de la evaluación de 2017, unos 36,000 docentes recibieron incentivos por desempeño por primera vez. Sin embargo, la escala de aumentos salariales resultantes de la evaluación de desempeño fue producto de acuerdos con la ADP. Esto resultó en que los incentivos aplicados no respondan a un sistema de reconocimiento del mérito y capacitación de los docentes. Por ejemplo, los docentes con calificación de “mejorable” (menos de 70 puntos) recibieron un aumento salarial de 17%, mientras que docentes con estudios de doctorado reciben un aumento máximo de 15% por esa titulación. Por lo que se concluye que el compromiso 5.2.5, que establece que las evaluaciones deben servir para crear un sistema de incentivos que premie la excelencia, no ha sido cumplido.

Retroalimentación y mejoramiento continuo

- No se han establecido los ejercicios de acompañamiento, capacitación y mentoría basados en los resultados de las evaluaciones, como está estipulado en el compromiso 5.2.5 del Pacto Educativo y en los Estándares Profesionales. Hasta la fecha los docentes evaluados consultados no habían recibido retroalimentación sobre sus resultados y no se comprobó la existencia de procesos en marcha para implementar estos programas de mejora docente.
- En lo referente al compromiso 6.0.6 sobre evaluar el impacto de programas implementados en formación docente, se reconoce que los nuevos programas de formación, tales como los de Docentes de Excelencia, Programa de Inducción y Habilidad para la Docencia, contemplan en su diseño el uso de herramientas de monitoreo. Estos tienen programadas sus evaluaciones para fechas posteriores a este proceso de veeduría, por lo que el cumplimiento total de este compromiso deberá ser evaluado en un informe futuro.
- De igual forma, se destacan el rol del INAFOCAM y el MESCYT en la evaluación de los programas de licenciatura y postgrado financiados por el MINERD, entre estos la EFCCE, de la cual se sistematizan las lecciones aprendidas del proceso de manera anual. Adicionalmente, se observa un mayor énfasis de las normativas a motivar el reporte periódico, al menos anual, de programas de educación superior desde las universidades al MESCYT, aunque persisten oportunidades de

mejora en la evaluación del impacto de los mismos. Se comprobó que universidades como la UASD proveen informes de sus programas en el grado de educación con una frecuencia al menos anual, pero no con toda la información pertinente para evaluar el impacto del programa. Además, se evidenció que de enero a junio de 2018, el INAFOCAM realizó 41 evaluaciones a 23 programas formativos. Sin embargo, no queda claro en esta auditoría social en qué consisten estas evaluaciones y cómo se traducen a medir el impacto de estos programas formativos.

Tribunal Docente y comisiones de mediación

- No se ha cumplido el compromiso 5.2.6 del Pacto Educativo, que dispone poner en funcionamiento el Tribunal de la Carrera Docente, lo que crea una carga laboral para el MINERD para la Resolución de conflictos y permite el empoderamiento de los sindicatos en la provisión de asistencia jurídica a los docentes. La creación de un Tribunal de la Carrera Docente está contemplado en la Ley General de Educación 66-97 y su estructura y funciones están definidas en el Reglamento del Estatuto del Docente. Un acuerdo entre la ADP y el MINERD, firmado en marzo de 2017, pacta su puesta en funcionamiento pero no se evidenciaron avances en esta dirección. La falta del Tribunal de la Carrera Docente crea un vacío de asistencia jurídica que es llenado por los sindicatos, los cuales aconsejan, median y hasta acompañan a los docentes a los tribunales. Además, añade una carga laboral al MINERD ya que este debe cumplir las funciones de otorgar las sanciones a los docentes y solventar conflictos, quitándole imparcialidad al proceso y dejando, en palabras de la Dirección de Recursos Humanos, “un régimen de consecuencias que deja mucho que desear.”
- De igual forma, no se comprobó que se hayan creado las comisiones de mediación para el establecimiento de una cultura de diálogo, infringiendo lo acordado en el compromiso 5.2.7 del Pacto Educativo. La Dirección de Recursos Humanos del MINERD y docentes consultados indicaron desconocer de la existencia o responsabilidades de las comisiones de mediación. De hecho, el único referente que se halló sobre estas comisiones, se encuentra en el mismo Pacto Educativo. Esto dificulta la existencia de mecanismos formales para la libre comunicación y retroalimentación, un aspecto que los sindicatos docentes consideran que se encuentra en gran escasez.

Cumplimiento del horario y calendario escolar

- A pesar de que se había comenzado a elevar el nivel de cumplimiento del calendario escolar a partir de la firma del Pacto Educativo, en los últimos dos años escolares este se deterioró, lo cual va en discordancia con el compromiso 4.2.1 y lo establecido en importantes piezas de la legislación dominicana, entre estas la Constitución Dominicana en su Artículo 63, la Ley General de Educación 66-97, el Reglamento del Estatuto del Docente y la Ley 136-03, Código de los Niños, Niñas y Adolescentes. Además, este compromiso es el único del Pacto que menciona de manera textual que es irrenunciable por los firmantes. Sin embargo, en el período escolar 2016-2017 se impartieron en promedio el 90.7% de los días lectivos, y en el período 2017-2018 el 88.5%. En ese

último periodo escolar se perdieron en promedio 23 días de docencia, y en 55 de 105 distritos la pérdida de docencia fue mayor a 20 días.

- El incumplimiento del calendario escolar y las pérdidas de docencia no sólo transgreden las leyes de la nación, sino que afectan significativamente los aprendizajes de los niños, niñas y adolescentes matriculados, y el presupuesto del MINERD. Diversos estudios han realizado una relación positiva entre la cantidad de horas lectivas impartidas, los logros escolares de los estudiantes y el cumplimiento de las metas curriculares, por lo que la pérdida de docencia va en detrimento del éxito de los estudiantes dominicanos. Además, tiene también un costo financiero promedio para el Estado Dominicano de RD\$414.9 millones por día perdido, para un total RD\$7,883.5 millones durante el año 2017 y de hasta RD\$ 9,543 millones en 2018, equivalente al 6.2% del presupuesto para ese año y cerca de la mitad del presupuesto destinado a la alimentación escolar.
- Una de las principales razones de la pérdida de docencia es la actividad sindical, a pesar de que juristas dominicanos aseguran que el derecho a la educación sobrepone el derecho a huelga o la actividad sindical. De acuerdo a los resultados de la evaluación diagnóstica al 3er grado, entre las causas más comunes para la pérdida de clases señaladas por los directores de centros públicos y semioficiales participantes, se encuentran (por frecuencia de respuesta): reuniones y asambleas convocadas por el sindicato de docentes del sector público o cooperativa (63%), razones climáticas o meteorológicas (59%), llamados a paros de docencia por el sindicato de docentes (29%) y convocatorias del MINERD (28%). Sin embargo, cabe destacar que recientemente los sindicatos de profesores han realizado esfuerzos de convocar sus asambleas y reuniones a partir de las 3 pm, aunque esta no es una solución completa para los centros educativos con jornadas extendidas.
- La Orden Departamental 09-2009 estipula las condiciones en las que se requiere la recuperación de la docencia perdida y las partes responsables, pero no existe un proceso sistemático para esos fines, sino que hasta la fecha se han implementado medidas circunstanciales y que no se ajustan a las necesidades de los centros más afectados. En el sistema educativo dominicano no está garantizado que cada año habrá un espacio de recuperación para la pérdida de docencia, sino que los planes de contingencia se producen de manera reactiva, no de forma preventiva e institucionalizada. En muchos casos, la recuperación de la docencia surge de las disposiciones y negociaciones entre el MINERD y la ADP. Por ejemplo, en el año escolar 2016-2017, el MINERD estableció en la Resolución 02-2017 un plan de contingencia para la recuperación de la docencia para aquellos centros con pérdidas significativas, definidas en más de 10 jornadas escolares no impartidas. Estas jornadas fueron recuperadas agregando una semana extra de clases al finalizar el año escolar, usando las cuatro horas de cursos y talleres optativos en jornadas extendidas y suspendiendo los grupos pedagógicos. Sin embargo, el rango de días lectivos perdidos alcanza de 20 a 46 días en 23 distritos escolares. Estas actividades de recuperación de la docencia no son suficientes para estos centros y no se comprobó la existencia de ninguna otra acción recuperativa para estos casos.

Retención y promoción

Mejora de las condiciones de vida de los docentes

- El compromiso 5.3.3 del Pacto establece la mejoría de las condiciones de vida y laborales de los docentes, dada su relación con la calidad educativa. Diversas políticas, normativas y acuerdos han apuntado a satisfacer las necesidades básicas y profesionales de los docentes. Entre estas están la Ley de Educación 66-97, el Estatuto Docente, el Pacto Educativo, los acuerdos entre el MINERD, la ADP y otros ministerios. Estos esfuerzos se han concentrado, en mayor medida, en garantizar una remuneración y jubilación digna, y recientemente el traspaso de la responsabilidad de la búsqueda de sustitutos docentes, a los directores de centro y regionales, así como la disposición de realizar los pagos por concepto de licencias médicas de los docentes.
- Sin embargo, se visualizan acciones que atentan contra el fiel cumplimiento de los satisfactores de necesidades de los docentes y la dignificación de su carrera. En primer lugar, mencionar el hecho de que los incrementos salariales fueron fruto de reclamos constantes por parte de la ADP, mas que por iniciativa del MINERD. En segundo, citar la auditoría de la nómina docente realizada entre julio y septiembre 2017, la cual a pesar de tener el propósito de fomentar la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos, derivó en el bloqueo de la nómina a 8,098 docentes, de los cuales solo 130 se encontraban en nómina sin trabajar.
- En adición, destacar que los últimos procesos de jubilación han sido realizados de manera compulsiva, incumpliendo lo estipulado en el Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro del INABIMA. La ADP mencionó que no se están cumpliendo los tiempos correspondientes, ni los docentes siendo jubilados con el nivel de remuneración acorde a su edad y tiempo en servicio. Esto ha llevado al sindicato a emitir comunicaciones al Ministerio notificando las irregularidades.
- Se destaca que en materia de disponibilidad de vivienda, vacaciones, y sostenibilidad del sistema de salud de los docentes, no se observan avances y tampoco se cuenta con un sistema de seguimiento, apoyado en indicadores, que permita cuantificar de manera objetiva el nivel de satisfacción de los docentes en estas áreas. Los docentes cuentan con un sistema de salud único que les provee beneficios que, en general, no se le otorgan a los demás funcionarios públicos. Estos beneficios de salud, canalizados a través del SEMMA, tienen un costo importante para el MINERD, el cual se ha visto con la necesidad de realizar aportes extraordinarios.
- Asimismo, existen planes de ofrecerles vivienda, y centros vacacionales a los docentes, incluyendo la suscripción de un acuerdo entre la ADP y el MINERD en el año 2017. Sin embargo, estas iniciativas se han quedado a nivel de planificación, puesto que la ADP señala que en materia de vivienda no se ha hecho nada, incluyendo el no haber cumplido con el numeral VI del acuerdo firmado en 2017, a través del cual el MINERD se compromete a realizar las gestiones necesarias para que los maestros accedan a los programas de vivienda promovidos por el Estado.

Diálogo entre MINERD y docentes

- El compromiso 5.3.4 llama a la creación de un espacio permanente de diálogo y seguimiento entre el MINERD y los sindicatos. Sin embargo, todavía no se cuenta con un espacio de diálogo

permanente entre estos actores, por lo que aún persisten los paros en horarios de clases, exigiendo solución a los problemas que aún apremian a la carrera docente y al sistema educativo.

- Se han realizado intentos en este sentido, como la creación de mesas de diálogo en 2017 entre la ADP y el MINERD. Estas 4 mesas de trabajo tenían el objetivo de elaborar planes de mejora en los temas de jornada escolar extendida, dignificación magisterial, el Sistema de Carrera Docente y la Evaluación Docente. Sin embargo, el sindicato indica que de estas mesas no se obtuvo ningún resultado.
- En 2017, el MINERD y la ADP se reunieron para producir un acuerdo sobre varios temas de interés. Sin embargo, la ADP señaló que de 22 puntos acordados en marzo de 2017, solo se ha cumplido a cabalidad el que refiere a la mejora gradual del ingreso del docente y la aplicación de la evaluación de desempeño. En adición, la ADP ha tenido que recurrir al uso de mecanismos legales para hacerse escuchar. Tal es el caso de una intimación, mediante Acto de Alguacil, que la entidad sometiera en junio 19 de 2018, solicitando al MINERD que observa la legislación educativa vigente, a la luz de diversos incumplimientos.

Recomendaciones

Para el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación, y el establecimiento de las condiciones básicas para la veeduría social

1. **Incluir indicadores relevantes para todos los compromisos del Pacto Educativo.** Se debe realizar una expansión del ISPE, para que este abarque el 40% de los compromisos que se encuentran sin indicadores definidos. Este deberá ir acompañado con sus respectivas fichas técnicas, para facilitar el monitoreo de los compromisos por parte del CTA y el proceso de veeduría. Además, se deberá definir una meta y temporalidad, atada a la vigencia del Pacto Educativo, para cada indicador.
2. **Realizar evaluaciones de impacto que permitan medir el impacto de las acciones implementados en el marco del Pacto Educativo.** No basta saber que se están realizando acciones orientadas a cumplir con los compromisos del Pacto, sino identificar en qué medida estos esfuerzos están contribuyendo a alcanzar los objetivos que dieron origen al Pacto.
3. **Adoptar de manera oportuna el Plan Anual de Veeduría 2019-2021, presentado en julio 2018 ante MINERD por el CVS.** Este plan busca el fortalecimiento institucional del CVS, incluyendo la incorporación de un equipo técnico permanente y el diseño de una estrategia de comunicación que permita a la ciudadanía empoderarse en el proceso de veeduría. Los procesos de auditoría social llevados a cabo hasta el momento, dada las limitaciones de tiempo y presupuesto, no han podido ser desarrollados de manera amplia y participativa. Adoptar este Plan, facilitaría la verificación exhaustiva del cumplimiento de los compromisos y la socialización de los avances con el resto de la comunidad educativa.

Para el cumplimiento del Pacto Nacional para la Reforma Educativa

- **Realizar un diagnóstico para identificar la necesidad de docentes, por especialidad, ciclo académico y zona geográfica, en el mediano y largo plazo.** En la actualidad, se cuenta con más de 90 mil estudiantes matriculados en carreras de pedagogía, cifra por encima de la demanda potencial del sistema educativo. Por tanto, se recomienda estimar la demanda de docentes según nivel académico, área de especialización y zona geográfica, y ajustar en función de los resultados las barreras de entrada a los programas de formación inicial docente.
- **Evaluar niveles de satisfacción según proveedores de los procesos formativos financiados por el INAFOCAM.** Estas evaluaciones permitirán identificar oportunidades de mejora y buenas prácticas a replicar en otros centros formativos.
- **Garantizar la calidad de los programas de formación inicial docente.** Se recomienda que el MESCYT establezca un sistema de rendición de cuentas para dar un seguimiento al cumplimiento de la normativa 09-15 por parte de las IES. Dicho sistema, deberá exigir a las IES con deficiencias presentar un plan de mejora que permita corregir los incumplimientos a más tardar un año. La MESCYT deberá proveer seguimiento trimestral, y en caso de que el avance no sea satisfactorio en el periodo establecido, la IES no podrá admitir estudiantes de nuevo ingreso -en los programas deficitarios- ni abrir nuevos programas en el área de pedagogía. Se sugiere, además, que la rendición de cuentas contemple la publicación del estatus de cumplimiento de cada programa de formación docente, a fin de reducir las asimetrías de información a la que los estudiantes se exponen a la hora de elegir sus programas de estudio.
- **Realizar evaluaciones para determinar en qué medida las iniciativas de fortalecimiento de las IES han sido efectivas.** Con dichas evaluaciones se busca conocer el impacto de iniciativas como: la importación de formadores extranjeros de alta cualificación, el establecimiento de alianzas público-privadas, la modificación de la carga horaria de los programas formativos, el programa de formación de docentes de excelencia, entre otros. De este modo, se podrán identificar ajustes que contribuyan a seguir elevando la calidad de la formación inicial docente.
- **Establecer un mecanismo que permita validar las competencias de los formadores de docentes especializados que no cuenten con una educación de postgrado específica en su área de enseñanza.** Se sugiere realizar una enmienda a la Normativa 09-15 para que formadores de formadores puedan demostrar el dominio de los contenidos disciplinarios que imparten más allá de una titulación de posgrado específica. Se recomienda considerar evaluaciones de competencias y/o publicación de investigaciones en revistas indexadas.
- **Redoblar esfuerzos para atraer bachilleres preparados y con vocación de enseñanza a los programas de formación inicial docente.** Hasta el momento de elaboración de este informe el Programa de Becas para la Formación de Docentes de Excelencia apenas había alcanzado un 10% de la meta. Por tanto, las autoridades deberán priorizar la identificación y motivación de estudiantes talentosos, incluso desde antes de terminar la educación secundaria.
- **Agotar un proceso de consulta entre el MINERD y la ADP a fin de poner en marcha, el proceso de Certificación Docente establecido en el Sistema de Carrera Docente de 2016.** Este sistema

permitiría la promoción de los docentes en categorías horizontales dentro de la denominación de docente de aula, de modo que puedan incrementar sus ingresos en concordancia con sus méritos sin abandonar el salón de clases. Por esto es tan importante contar con la no objeción del sindicato mayoritario de los docentes quienes deberán ser un aliado clave en la implementación del Sistema de Carrera Docente.

- **Realizar un levantamiento censal del personal docente y actualizar las Bases de Datos de forma periódica.** La última evaluación de desempeño docente dejó en evidencias fallas importantes en los registros administrativos de personal docente. Se sugiere al MINERD y a la ADP unir esfuerzos para motivar a que cada docente que presta servicio en el sistema participe del levantamiento. Se recomienda que cada docente pueda actualizar sus datos vía Web, y que la verificación de los datos sea un requisito para que los docentes puedan participar en capacitaciones, concursos de oposición, evaluaciones de desempeño, o ser considerados para promociones.
- **Definir e implementar un sistema de incentivos monetarios a los docentes que desempeñan funciones en sectores y zonas vulnerables, o que carecen de perfiles en áreas específicas.** El aumento salarial por concepto de este incentivo motivaría que los mejores maestros se mantengan en las aulas a las que asisten los estudiantes con más necesidades. De igual manera, contribuiría a asegurar que docentes con las especialidades requeridas sean contratados de forma oportuna, eliminando así las justificaciones para contratar personas en cargos docentes por fuera de concursos de oposición.
- **Eliminar la práctica de contratación, por fuera de concursos de oposición, a todo personal que ejerza funciones docentes.** Se sugiere al Consejo Nacional de Educación, reglamentar medidas que refuercen el cumplimiento de los concursos de oposición. Se recomienda en particular que, en los casos de fuerza mayor, como aquellos en donde no se cuente con suficientes docentes elegibles en un territorio, el MINERD presente una solicitud formal de contratación temporal al CNE. En caso de que la contratación sea considerada pertinente por el CNE, esta no deberá superar el período de un año. Se propone además que cada vez que el MINERD haga este tipo de solicitud al CNE, este deberá estar acompañado de un plan para subsanar esta situación, del cual el MINERD tendrá que rendir cuentas al cabo de un año.
- **Ajustar por inflación, de forma anual, los salarios de los docentes activos y las pensiones de los docentes retirados, de forma que se garantice el mantenimiento del poder adquisitivo.** Esta medida contribuiría a eliminar los aumentos generales y/o desproporcionados de salarios, facilitaría la planificación financiera del MINERD, y permitiría que se liberen potenciales recursos para ser dirigidos a la aplicación de los incentivos contemplados en el Estatuto Docente. La existencia de un mecanismo que garantice el poder adquisitivo, reduciría las posibilidades de conflicto entre los gremios docentes y las autoridades educativas, contribuyendo así al cumplimiento del calendario escolar y al logro de los aprendizajes por parte de los estudiantes.

- **Desarrollar las evaluaciones de desempeño docente con las previsiones de tiempo suficiente para garantizar la completa implementación de las prácticas estipuladas en los Estándares Profesionales.** Para el cumplimiento del compromiso 6.0.2, la próxima evaluación debe ser realizada a más tardar en Octubre 2020, por lo que se recomienda iniciar con el proceso de diseño cuanto antes, especialmente con la actualización del banco de ítems para evaluar los conocimientos disciplinares. Una evaluación del desempeño docente integral y exhaustiva, que utilice un mayor número de actores y áreas evaluativas, contribuirá a disminuir la incidencia de la subjetividad, incrementando la veracidad de los resultados y su utilidad para la mejoría del desempeño docente y el otorgamiento de recompensas adecuadas.
- **Reenfocar el uso de la evaluación de desempeño como una herramienta de retroalimentación y mejoramiento continuo de los docentes, en lugar de ser solo un mecanismo de recompensa monetaria.** Se recomienda establecer procesos sistemáticos para la retroalimentación de los docentes con respecto a los resultados de su evaluación y el diseño de planes de acompañamiento para la mejora de su desempeño. En particular, se sugiere que la práctica de otorgar incentivo salarial a aquellos docentes con desempeño por debajo de lo esperado sea eliminada.
- **Realizar estudio para estimar la eficacia del sistema actual de salarios y de incentivos docentes.** Dada la mejoría que ha experimentado recientemente el salario docente y su relevancia para las finanzas del MINERD, se recomienda realizar un estudio riguroso para determinar en qué medida estos aumentos contribuyen a elevar la efectividad de la labor docente, y estimar cuál paquete salarial se considera justo, en función del nivel académico, especialidad del docente y territorio en que se desempeña. Estas informaciones podrán ser utilizadas para adecuar el esquema actual de incentivos docentes.
- **Expandir oportunidades para que los docentes dediquen tiempo para analizar su práctica y planificar sus tareas.** Se recomienda una reorganización del horario de la Jornada Escolar extendida para que los docentes cuenten con un tiempo, pagado, destinado a las labores de planificación.
- **Indagar acerca de las irregularidades observadas en los registros de grado.** La evaluación de desempeño docente de 2017 puso en evidencia una cantidad importante de docentes que no contaban con registro de grado, por lo que este no pudo ser utilizado como instrumento de evaluación. Se recomienda formar una comisión que investigue las razones de estas irregularidades y establezca los mecanismos para asegurar el acceso y correcto uso de esa herramienta por parte de todos los docentes.
- **Conformar y poner en funcionamiento el Tribunal de la Carrera Docente y las comisiones de mediación, de forma que se formalicen los procesos de Resolución de conflictos.** La estructura y funciones del Tribunal están definidas en el Reglamento del Estatuto del Docente de 2003, por lo que se recomienda revisar la normativa a fin de determinar los posibles ajustes requeridos y los

próximos pasos para su implementación. Con respecto a las comisiones de mediación, se recomienda que la Asamblea del Pacto Educativo, defina sus propósitos, funciones y composición, así como las responsabilidades en el establecimiento y dirección de las mismas.

- ***Convocar todas las actividades de los docentes, no relacionadas con la docencia, en horarios que no interrumpan la jornada escolar.*** Se reconoce el esfuerzo de los sindicatos y sus profesores de convocar reuniones y asambleas en días de semana a partir de las 3 de la tarde. Sin embargo, este horario aún interrumpe la docencia en los centros educativos que operan en jornada escolar extendida. Por esto, se recomienda a los sindicatos convocar estas actividades a partir de las 4 de la tarde, de forma que no se afecte el tiempo de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes dominicanos.
- ***Sistematizar el proceso de recuperación del tiempo de docencia perdido, reduciendo las trabas burocráticas y otorgando mayor control a los centros educativos.*** El plan de contingencia y recuperación de la docencia, establecido en la Resolución 02-2017 representa un avance importante en los esfuerzos para lograr el cumplimiento del calendario escolar. Sin embargo, no es suficiente o recomendable contar con un proceso que dependa de negociaciones circunstanciales y ponga en riesgo la recuperación de la jornada escolar. Por tanto, se recomienda sistematizar este proceso, como se ha hecho en países como Irlanda y Estados Unidos. En estos países, se establecen como normativas cuáles serán los días que los centros podrán utilizar para la recuperación de la docencia y sólo en casos extremos de un número elevado de días perdidos interviene el ministerio o departamento de educación local con acciones adicionales. Esta institucionalidad de la recuperación de la docencia le otorga más control al centro sobre la recuperación de sus jornadas escolares, al eliminar la necesidad de esperar por una Resolución del ministerio que, al ser general, no considera las condiciones particulares de cada centro, distrito o región.
- ***Realizar una encuesta representativa de docentes para conocer el nivel de satisfacción en cuanto a sus condiciones laborales y sus condiciones de vida.*** Esta encuesta servirá para verificar las condiciones en que los docentes imparten las clases, como acceden a los centros educativos, su carga de trabajo en la práctica, sus expectativas y nivel de satisfacción respecto al puesto. Asimismo, podrá aprovecharse para conocer su nivel de satisfacción con los servicios que les ofrece el INABIMA, la ARS-SEMMA, los gremios docentes a los que pertenece, entre otros.
- ***Realizar un estudio de costo-beneficio de los planes de salud facilitados a los docentes.*** Se recomienda analizar los costos y beneficios de la ARS-SEMMA, y evaluar su sostenibilidad a la luz de otras opciones que proveen servicios de cobertura de salud similar, tales como la ARS SENASA.
- ***Institucionalizar las mesas de diálogo entre el MINERD y los docentes.*** Se recomienda que estos espacios se mantengan de manera permanente, y que sean planificadas anualmente según la disponibilidad de cada organismo. También se sugiere que estas cuenten con un moderador rotativo y una secretaría encargada de hacer público y dar seguimiento a los acuerdos suscritos.

Referencias

Acosta, D. (13 de septiembre de 2016). "Maestros en licencia por enfermedad deben pagar sus suplentes." Santo Domingo: Periódico El Día. Obtenido de: <http://eldia.com.do/maestros-en-licencia-por-enfermedad-deben-pagar-sus-suplentes/>

Adames, S. (12 de marzo de 2018). Conflicto ADP vs. MINERD ¿Quién tiene la razón?. *El Nuevo Diario*, Obtenido de: <https://elnuevodiario.com.do/conflicto-adp-vs-minerd-quien-la-razon/>

ADP. (2017). *Acuerdo entre el Ministerio de Educación (MINERD) y la Asociación Dominicana de Profesores*. Marzo 2017. Santo Domingo: MINERD.

ADP. (3 de julio de 2018a). "ADP entrega premios por Investigación Educativa". Santo Domingo: ADP. Obtenido de: <http://asociaciondominicanaprofesores.org/adp-entrega-premios-por-investigacion-educativa/>

ADP. (23 de octubre de 2018b). "INABIMA explica a la ADP Plan Nacional Viviendas para maestros y maestras". Santo Domingo: ADP. Obtenido de: <http://asociaciondominicanaprofesores.org/inabima-explica-a-la-adp-plan-nacional-viviendas-para-maestros-y-maestras/>

ADP. (17 de diciembre de 2018c). Entrevista digital a miembros de la directiva de la ADP. (K. Javier, Entrevistadora)

ADP. (11 de abril de 2019). Entrevista a miembros de la directiva de la ADP. (K. Javier, Entrevistadora)

ADP-MINERD. (2017). *Acuerdo entre el Ministerio de Educación (MINERD) y la Asociación Dominicana de Profesores (ADP)*. Santo Domingo.

Advocates for Children of New York (AFC). (2012). *Essential Voices: Including Students and Parent Input in Teacher Evaluation*. New York, NY: AFC. Obtenido de: https://www.advocatesforchildren.org/sites/default/files/library/essential_voices_june2012.pdf?pt=1

ASONOG, OCDIH, CASM y DIAKONIA (2013). *Manual para hacer veeduría social*. Obtenido de: <https://www.diakonia.se/globalassets/documents/diakonia/where-we-work/latinamerica/honduras---manual-p-hacer-veeduria-social-2013.pdf>

ARS-SEMMA. (s.f.). *Resumen Ejecutivo: Reseña cronológica del marco legal de ARS SEMMA institucional, en cuanto a la afiliación y respecto al monto de la cápita por pensionados y jubilados con cargo al Ministerio de Hacienda*. Santo Domingo: ARS SEMMA. Obtenido de: <https://semma.gob.do/media/1756/resumen-ejecutivo-marco-legal-ars-semma.pdf>

ARS-SEMMA. (2017). *Memoria Institucional 2017*. Santo Domingo: ARS-SEMMA. Obtenido de: <https://semma.gob.do/media/2823/memoria-2017.pdf>

ARS-SEMMA. (2018). *ESTADÍSTICAS ARS SEMMA ABRIL - JUNIO 2018*. Santo Domingo. Objetivo de: <https://semma.gob.do/estad%C3%ADsticas-institucionales/>

Arteaga, I. H. (2009). El docente investigador como creador de conocimiento. *Tumbaga*, 1(4), 185-198.

Baker, M. (2011). *Industrial Actions in Schools: Strikes and Student Achievement*. Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie, vol 46(3), pages 1014-1036. Obtenido de: <https://www.nber.org/papers/w16846>

Bambrick-Santoyo, P. (2012). *Leverage leadership: A practical guide to building exceptional schools*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Banco Mundial. (2005). *Incentives to Improve Teaching Lessons from Latin America*. (E. Vegas, Ed.). Washington, D.C.: Office of the Publisher, World Bank. <http://doi.org/10.1596/978-0-8213-6215-0>.

Berthin, G. (2011). *A Practical Guide to Social Audit as a Participatory Tool to Strengthen Democratic Governance, Transparency and Accountability*. PNUD. Obtenido de: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/democratic_governance/guiaauditoriasocial.html

Beuermann, D. & Cristia, J. & Cueto, S. & Malamud, O. & Cruz-Aguayo, Y. (2015). One Laptop per Child at Home: Short-Term Impacts from a Randomized Experiment in Peru. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(2): 53–80. Obtenido de: <http://dx.doi.org/10.1257/app.20130267>.

Brunner, J., & Elacqua, G. (2004). Factores que inciden en una educación efectiva. *Evidencia internacional*.

Bruns, B., & Luque, J. (2014). *Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial. Obtenido de: <http://www.codajic.org/node/1279>

Burke, R. J., & Greenglass, E. (1993). *Work stress, role conflict, social support, and psychological burnout among teachers*. *Psychological reports*, 73(2), 371-380.

CES. (2014a). *Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana 2014-2030*. Santo Domingo: CES.

CES. (2014b). *Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Trabajo establecidos por el Pacto Nacional para la Reforma Educativa*. Santo Domingo: CES.

Chang, M. L. (2009). *An Appraisal Perspective of Teacher Burnout: Examining the Emotional Work of Teachers*. *Educational Psychology Review*, 21(3), 193–218. Obtenido de: <https://doi.org/10.1007/s10648-009-9106-y>

Clark, R. & Feldon, D. (2008). *Five Common but Questionable Principles of Multimedia Learning*¹. In Mayer, R. (Ed.) *Cambridge Handbook of Multimedia Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.

CNE. (2003). *Ordenanza No. 09-2003 mediante la cual se establecen procedimientos para la certificación de la incorporación a la carrera docente de los actuales educadores, empleados técnico-docentes y funcionarios administrativo-docentes*. Santo Domingo.

CNE. (2004). *Ordenanza No. 05-2004 que establece el reglamento del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM)*. Santo Domingo.

CNE. (2009). *Orden Departamental No. 09-2009 que establece los procedimientos para el cumplimiento del Calendario y del Horario Escolar*. Santo Domingo.

CNE. (2013). *Resolución No. 27-2013 que establece una nueva escala y ajuste salarial a los docentes del sistema educativo*.

CNE. (2014). *Ordenanza No. 01-2014 que establece la política nacional de jornada escolar extendida para los niveles: inicial, primario y secundario*. Santo Domingo.

CNE. (2016). *Resolución No. 16-2016 que pone en vigencia el Calendario Escolar 2016-2017*. Santo Domingo.

CONDEI. (2015). *Memoria Institucional 2015*. Santo Domingo: CONDEI Obtenido de: <http://condei.gob.do/transparencia/index.php/publicaciones-t/memoria>

CONDEI. (2017). *Memoria Institucional 2017*. Santo Domingo: CONDEI Obtenido de: <http://condei.gob.do/transparencia/index.php/publicaciones-t/memoria>

CONESCyT. (2015). *Resolución No. 09-2015 que aprueba la normativa para regular la elaboración y desarrollo de los programas de formación docente en la República Dominicana*. Santo Domingo: CONESCyT.

CONESCyT. (2018a). *Resolución No. 25-2018 que aprueba la propuesta del Programa de Especialidad en Habilitación para la Docencia en las Áreas Curriculares y Modalidades del Nivel Secundario de la Educación Preuniversitaria*. Santo Domingo: CONESCyT.

CONDETRE. (8 de agosto de 2018). Entrevista al Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de la Educación. (P. Espaillat, & K. Javier, Entrevistadores)

Cook, L. (2015). *Using Frequent, Unannounced, Focused, and Short Classroom Observations to Support Classroom Instruction*. Illinois: National Louis University. Obtenido de: <https://digitalcommons.nl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1151&context=diss>

Cox, Cristián; Beca, Carlos Eugenio; Cerri, Marianela (2014) *Docentes para una educación de calidad en América Latina: Problemas y orientaciones políticas*. Publicado en: Díaz de la Torre, J. (comp. 2014). *Realidades y Prospectiva Educativa*, tomo I pp. 41-92. SNTE, México.

CVS. (2016). *1er Informe de Veeduría Al Pacto Nacional Por La Reforma Educativa*. Santo Domingo: CVS. Obtenido de: <http://www.educa.org.do/investigaciones/>

Cumsille, B., & Fiszbein, A. (2015). Construyendo Políticas Docentes Efectivas. Obtenido de: <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2015/10/EDU-Cumsille-Fiszbein-Spanish-v31.pdf>

Darling-Hammond, L. (2000). Teacher quality and student achievement. *Education policy analysis archives*, 8, 1.

Decreto 272-16 que establece el Estatuto Orgánico del Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña. Santo Domingo.

Decreto No. 639-03 que establece el Reglamento del Estatuto del Docente. Santo Domingo.

Decreto No. 329-13 que eleva el monto de las pensiones y jubilaciones asignadas por el Estado dominicano a varios servidores educativos del Ministerio de Educación. Santo Domingo.

Department of Education and Skills of Ireland. (2017). *Standardization of the School Year in respect of Primary & Post-Primary Schools for the years 2017/18, 2018/19 and 2019/2020*. Obtenido de: https://www.education.ie/en/Circulars-and-Forms/Active-Circulars/cl0009_2017.pdf

Dewey, J. (1933). *How We Think: A Restatement of the Relation of Reflective Thinking to the Educative Process* Vol. 8.

Diario Libre. (10 de enero de 2016). "Educación aumenta salarios a maestros, pensionados y al personal de apoyo." Santo Domingo: Periódico Diario Libre. Obtenido de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/educacion/educacion-aumenta-salarios-a-maestros-pensionados-y-al-personal-de-apoyo-MM2394842>

Díaz Esteve, J. V., Peralta Barrientos, P., & Madera Ruiz, G. (2004). Elaboración de la prueba de orientación y medición académica (POMA) previa al ingreso a los estudios superiores en la República Dominicana. *Ciencia y sociedad*.

DIGEPEP. (22 de octubre de 2018). Entrevista Dirección Quisqueya Empieza Contigo. (K. Javier, Entrevistador)

DIGEPEP. (2018b). *Avances y desafíos en la política pública de primera infancia en la República Dominicana 2018*. Santo Domingo: DIGEPEP.

Dobbie, W. & Fryer, R. (2011). Are High-Quality Schools Enough to Increase Achievement among the Poor? Evidence from the Harlem Children's Zone. *American Economic Journal: Applied Economics*. Vol. 3, No. 3, pp. 158-87. Obtenido de: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.3.3.158>

Doyle, W. (1990). Themes in teacher education research. *Handbook of research on teacher education*, 3-24.

Drugan, E. (1979). *Role Conflict and the Teacher: An Empirical Study of Role Conflict and its Relationship to Classroom Organizational Patterns and Selected Teacher Characteristics*. Dissertations. Paper 1828. Obtenido de: https://ecommons.luc.edu/luc_diss/1828/

Duflo, E. (2001). Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: Evidence from an unusual policy experiment. *American economic review*, 91(4), 795-813.

EDUCA. (2015). *El Estado de las Políticas Públicas Docentes en República Dominicana 2015*. Santo Domingo: EDUCA. Disponible en: <http://www.educa.org.do/investigaciones/>

EDUCA. (2017). *Salario docente, derecho a la educación y sostenibilidad presupuestaria: Una mirada crítica a la evolución del salario docente del sector público en la República Dominicana*. Santo Domingo: EDUCA. Disponible en: <http://www.educa.org.do/2017/03/20/nota-de-trabajo-no-28/>

EDUCA. (2018a). *El Estado de las Políticas Públicas Docentes en República Dominicana 2018*. Santo Domingo: EDUCA. Disponible en: <http://www.educa.org.do/investigaciones/>

EDUCA. (19 de julio de 2018b). Entrevista a la coordinación del Comité de Veeduría. (K. Javier, Entrevistadora)

EDUCA. (6 de marzo de 2018c). Juristas consultados por EDUCA advierten derecho a la educación está por encima del derecho a huelga de los maestros. *Acento Digital*. Obtenido de: <https://acento.com.do/2018/actualidad/8543508-juristas-consultados-educa-advierten-derecho-la-educacion-esta-del-derecho-huelga-los-maestros/>

EDUCA & The Inter-America Dialogue. (2018). *El Estado de las Políticas Públicas Docentes en República Dominicana 2018*. Presentado en San Salvador: Seminario Regional de Políticas Docentes en América Latina (Junio, 2018). Obtenido de: <http://www.educa.org.do/wp-content/uploads/2018/06/Pol%C3%ADticas-Docentes.-EDUCA-PREAL-2018.pdf>

El Hoy. (15 de julio de 2018). "Asociación de Profesores de Inglés anuncia V Convención Anual." Santo Domingo: Periódico El Hoy. Obtenido de: <http://hoy.com.do/asociacion-de-profesores-de-ingles-anuncia-v-convencion-anual/>

Farbman, D. (2015). *The Case for Improving and Expanding Time in School: A Review of Key Research and Practice*. Boston, MA: National Center on Time & Learning. Obtenido de: <https://eric.ed.gov/?id=ED561994>

Fairlie, R. W. & Robinson, J. (2013). Experimental Evidence on the Effects of Home Computers on Academic Achievement among Schoolchildren. *American Economic Journal: Applied Economics*, American Economic Association, vol. 5(3), pages 211-40. Cambridge: NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. Obtenido de: <https://www.nber.org/papers/w19060.pdf>

García, N. (25 de junio de 2018a). La ADP preocupada por contratos a personal no calificado para docencia. *Periódico Hoy*. Obtenido de: <http://hoy.com.do/la-adp-preocupada-por-contratos-a-personal-no-calificado-para-docencia/>

García, N. (26 de junio de 2018b). El MINERD defiende calidad de los docentes contratados. *Periódico Hoy*. Obtenido de: <http://hoy.com.do/el-minerd-defiende-calidad-de-los-docentes-contratados/>

- Glewwe, P. W., Hanushek, E. A., Humpage, S. D., & Ravina, R. (2011). *School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010* (No. w17554). National Bureau of Economic Research.
- Gold, Y., & Roth, R. A. (2013). *Teachers managing stress & preventing burnout*. Routledge.
- Grupos Focales (2018a). Grupos Focales con docentes del sector público de Santo Domingo y Monte Plata. (Anova Group, Entrevistadores)
- Grupos Focales (2018b). Grupos Focales con estudiantes de licenciatura en educación de Santo Domingo y Santiago. (Anova Group, Entrevistadores)
- Hanushek, E. (2010). *The Difference is Teacher Quality*. Obtenido de: <http://hanushek.stanford.edu/publications/difference-teacher-quality>
- Hanushek, E., & Ettema, E. (2017). *Defining Productivity in Education: Issues and Illustrations*, 62(2), 165.-183. Obtenido de: <https://doi.org/10.1177/0569434516688207>
- Hanushek, E. A., & Kimko, D. D. (2000). Schooling, labor-force quality, and the growth of nations. *American economic review*, 90(5), 1184-1208.
- Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2007). Pay, working conditions, and teacher quality. *The future of children*, 69-86.
- Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of economic growth*, 17(4), 267-321.
- Hawkes, D., & Ugur, M. (2012). *Evidence on the relationship between education, skills and economic growth in low-income countries*. Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre).
- Heck, R. H., & Hallinger, P. (2009). Assessing the contribution of distributed leadership to school improvement and growth in math achievement. *American educational research journal*, 46(3), 659-689.
- Herrmann, M., & Rockoff, J. (2009). *Worker Absence and Productivity: Evidence from Teaching*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Obtenido de: <https://pdfs.semanticscholar.org/5b3a/17ce0a9ded9e755ad254a46ab6f4a2b033e3.pdf>
- Hoxby, C. et al (2009). *The Causal Impact of Education on Economic Growth: Evidence from the U.S.* Cambridge, MA: Harvard University. Obtenido de: [https://scholar.harvard.edu/files/aghion/files/causal impact of education.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/aghion/files/causal%20impact%20of%20education.pdf)
- IDEC (2018). *Informe Semestral de Seguimiento y Monitoreo Primer Semestre 2018*. Santo Domingo: IDEC
- IDEICE. (2017a). *Manual Instructivo Evaluación del Desempeño 2017 por el Desarrollo Profesional Docente*. Santo Domingo: IDEICE. Obtenido de: <http://evaluaciondocente.ministeriodeeducacion.gob.do/#documentos>

IDEICE. (2017b). *Propuesta: Evaluación del Desempeño Docente 2017 en la República Dominicana*. Santo Domingo: IDEICE.

IDEICE. (16 de octubre de 2017c). *IDEICE trabaja para potenciar en los jóvenes una cultura de investigación en el área de educación*. Obtenido de https://www.ideice.gob.do/noticias.html-cat_10=13

IDEICE. (1 de agosto de 2018a). Entrevista al Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa. (K. Javier, & K. Núñez, Entrevistadores)

IDEICE. (2018b). *Niveles de Comprensión Lectora de los Docentes*. Santo Domingo: IDEICE. Obtenido de: https://ideice.gob.do/cgid/publicaciones.html-set_1=8

IDEICE. (2018c). *Informe Nacional Programa para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) 2015*. Santo Domingo: IDEICE. Obtenido de: <https://www.ideice.gob.do/cgid/publicaciones.html>

IDEICE. (2018d). Revista REVIE. Vol. 5 No. 1. Santo Domingo: IDEICE. Obtenido de <https://www.ideice.gob.do/cgid/revie.html>

IDEICE. (2018e). *Memorias Institucionales del IDEICE 2017*. Santo Domingo: IDEICE.

IDEICE. (2018f). *Manual Instructivo Evaluación del Desempeño Docente 2017*. Santo Domingo

IDEICE. (2018g). *Informe de Resultados Evaluación del Desempeño Docente 2017*. Santo Domingo

INABIMA. (2013). *Reglamento de Pensiones, Jubilaciones y Plan de Retiro*. Santo Domingo: INABIMA. Obtenido de: <http://www.inabima.gob.do/transparencia/Descarga/Decretos/Reglamento%20Pensiones%20y%20Jubilaciones%20y%20Plan%20de%20Retiro.pdf>

INABIMA. (2016). *Memoria Institucional 2014-2015*. Santo Domingo: INABIMA. Obtenido de: <http://www.inabima.gob.do/Descarga/Planificacion/Memoria-Institucional.pdf>

INABIMA. (2017a). INABIMA gestiona aumento salarial para pensionados y jubilados para enero del 2018. Santo Domingo: INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR MAGISTERIAL. Obtenido de: <http://www.inabima.gob.do/inabima-gestiona-aumento-salarial-para-pensionados-y-jubilados-para-enero-del-2018/>

INABIMA. (2017b). Rendición de cuentas 2017: Memoria institucional. Santo Domingo: INABIMA. Obtenido de: <http://inabima.gob.do/sobre-nosotros/planificacion-y-desarrollo/memoria-institucional/>

INAFOCAM. (2013). *Marco de formación continua: una perspectiva articuladora para una escuela de calidad*. Santo Domingo: INAFOCAM.

INAFOCAM. (2014). *Sistematización del primer año de ejecución de la Estrategia de Formación Continua Centrada en la Escuela (EFCCE): de noviembre 2013 a noviembre 2014*. Santo Domingo: INAFOCAM.

INAFOCAM. (2015). *Sistematización del segundo año de ejecución de la Estrategia de Formación Continua Centrada en la Escuela (EFCCE): de noviembre 2014 a noviembre 2015*. Santo Domingo: INAFOCAM.

INAFOCAM. (2017). *Memorias INAFOCAM 2014-2017*. Santo Domingo: INAFOCAM.

INAFOCAM. (2018a). *Programa Nacional de Inducción a Docentes de Nuevo Ingreso de la República Dominicana*. Santo Domingo: INAFOCAM.

INAFOCAM. (2018b). *Informe de los Resultados del Pre-test y Post-test de Especialidades (UASD)*. Santo Domingo: UASD.

INAFOCAM. (2018c). *Tabla: Seguimiento de Indicadores del Pacto Educativo Enero-Junio 2018*. Santo Domingo: INAFOCAM.

INAFOCAM. (2018d). *Resumen Estadístico 2014-2018*. Santo Domingo: INAFOCAM. Obtenido de: <http://inafocam.edu.do/transparencia/index.php/estadisticas>

INAFOCAM. (8 de agosto de 2018e). Entrevista a la Dirección del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio. (K. Javier & K. Nuñez, Entrevistadoras)

INAIPI. (2016). *Memoria Institucional 2015-2016*. Santo Domingo: INAIPI Obtenido de: <https://www.inaipi.gob.do/index.php/documentos/memorias>

INAIPI. (27 de julio de 2018a). Entrevista al Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia. (K. Javier, Entrevistadora)

INAIPI. (2018b). Datos Estadísticos Noviembre 2018. Santo Domingo: INAIPI Obtenido de: <https://inaipi.gob.do/media/attachments/estadisticas-2018/Datos%20Estadisticos%20a%2030%20noviembre%202018.pdf>

Ingersoll, R. M., & Smith, T. M. (2004). Do teacher induction and mentoring matter?. *NASSP bulletin*, 88(638), 28-40.

INTEC. (2018). *Estrategia de Formación Continua Centrada en la Escuela*. Obtenido de: <https://ceed.intec.edu.do/estrategia-de-formacion-continua-centrada-en-la-escuela/>

ISFODOSU. (2018). *Memorias Institucionales*. Santo Domingo: ISFODOSU. Obtenido de: <http://isfodosu.edu.do/images/2018/Transparencia/Transparencia/Transparencia-2018//Plan-Estrategico-Isfodosu-2014-2019/MEMORIA-ISFODOSU-2017.pdf>

ISFODOSU. (15 de noviembre de 2018b). Entrevista digital a la Dirección Académica del Instituto de Formación Docente Salomé Ureña. (K. Javier, Entrevistadora)

ISFODOSU. (30 de noviembre 2018c). Seminario internacional por una nueva visión del liderazgo escolar. Obtenido de: <http://www.isfodosu.edu.do/index.php/87-noticia-principal/716-seminario-internacional-por-una-nueva-vision-del-liderazgo-escolar>

Jaramillo, S., Carrizosa, D., Rubio, G., Orgales, C., Calvo, J. (2014). *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Obtenido de: <https://www.fundacioncompartir.org/pdf/Tras%20la%20excelencia%20docente%20-%20estudio%20final.pdf>

Jepsen, C., & Rivkin, S. (2009). Class size reduction and student achievement the potential tradeoff between teacher quality and class size. *Journal of human resources*, 44(1), 223-250.

Johnson, D. (2009). *Collateral Damage: The Impact of Work Stoppages on Student Performance in Ontario*. Ontario, CA: C.D. Howe Institute. Obtenido de: <https://www.cdhowe.org/collateral-damage-the-impact-of-work-stoppages-on-student-performance-in-ontario/4512>

Kane, T. & Staiger, D. (2012). *Gathering Feedback for Teaching: Combining High-Quality Observations with Student Surveys and Achievement Gains*. Bill & Melinda Gates Foundation: MET Project. Obtenido de: <http://k12education.gatesfoundation.org/resource/gathering-feedback-on-teaching-combining-high-quality-observations-with-student-surveys-and-achievement-gains-3/>

Kane, T., Kerr, K., & Pianta, R. (2015). *Designing Teacher Evaluation Systems: New Guidance from the Measures of Effective Teaching Project*. Bill & Melinda Gates Foundation: MET Project. Obtenido de: <http://k12education.gatesfoundation.org/resource/designing-teacher-evaluation-systems-new-guidance-from-the-measures-of-effective-teaching-project/>

Kokkinos, C. M. (2011). *Job stressors, personality and burnout in primary school teachers*. Obtenido de: <https://doi.org/10.1348/000709905X90344>

Ley No. 66-97. Ley Orgánica de Educación de la República Dominicana. Santo Domingo.

Ley No. 139-01. Que crea el Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Santo Domingo.

Ley No. 451-08. Que introduce modificaciones a la Ley General de Educación, No. 66-97, de fecha 10 de abril de 1997 en pensiones y jubilaciones para maestros del sector oficial. Santo Domingo.

Ley No. 01-12. Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030. Santo Domingo.

López Alfaro, P. (2010). El componente liderazgo en la validación de un modelo de gestión escolar hacia la calidad. *Educação e Pesquisa*, 779-794. Obtenido de: <http://www.redalyc.org/pdf/298/29815819009.pdf>

MacNeil, A. J., Prater, D. L., & Busch, S. (2009). The effects of school culture and climate on student achievement. *International Journal of Leadership in Education*, 12(1), 73-84.

Marsh, H. W. & Hattie, J. (2002). The Relation Between Research Productivity and Teaching Effectiveness: Complementary, Antagonistic, or Independent Constructs? *The Journal of Higher Education* 73(5), 603-641. The Ohio State University Press. Retrieved December 21, 2018, from <http://faculty.washington.edu/mpw/ITE05/research&%20teaching%20correl.pdf>

MESCYT. (2015). *Normativa No. 09-15, que aprueba la normativa para regular la elaboración y desarrollo de los programas de formación docente*. Santo Domingo: MESCYT.

MESCYT. (2016). *Propuesta de Reglamento de Carrera Nacional de Investigadores y Reconocimiento al Mérito en Ciencia, Tecnología e Innovación*. Santo Domingo: MESCYT.

MESCYT. (2017a). *Convenio de Cooperación Interinstitucional*. Santo Domingo: MESCYT.

MESCYT. (7 de agosto de 2018a). Entrevista realizada al Viceministerio de Acreditación. (K. Javier, Entrevistadora)

MESCYT. (2018b). *Informe POMA y PAA (solicitado vía la Oficina de Libre Acceso a la Información)*. Santo Domingo: MESCYT

MESCYT. (2018c). *Memorias MESCYT 2018*. Santo Domingo: MESCYT

MEPYD. (2017). *Informe sobre la puesta en marcha compromisos asumidos en el Pacto para la Reforma Educativa*. Santo Domingo: MEPYD.

MEPYD. (19 de octubre de 2018a). Consulta realizada al Comité de Monitoreo y Evaluación del Pacto Educativo. (K. Javier, Entrevistadora)

MEPYD. (2018b). *Sistema de Indicadores de Seguimiento a los Compromisos del Pacto Nacional para la Reforma Educativa (ISPE)*. Santo Domingo: MEPYD.

Miller, R., Murnane, R. & Willett, J. (2007). *Do Teacher Absences Impact Students Achievement? Longitudinal Evidence from One Urban School District*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Obtenido de: <https://www.nber.org/papers/w13356>

MINERD. (s.f.). *Orientaciones Generales para Centros Educativos del Nivel Secundario en Proceso de Implementación de la Política de Jornada Escolar Extendida, Fascículo 4*. Santo Domingo. MINERD, Obtenido de: <https://es.scribd.com/document/283480007/Contenido-Fasciculo-4>

MINERD. (2000). *Fundamentos del Currículo: TOMO I*. Santo Domingo: Antigua Secretaría de Estado de Educación y Cultura. Obtenido de: <http://www.educando.edu.do/UserFiles/P0001/File/Curriculo/Fundamentosdelcurriculo1.pdf>

MINERD. (2008a). *Plan Decenal de Educación 2008-2018*. Santo Domingo.

MINERD. (2012). *Memorias 2012*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/sobre-nosotros/memorias>

MINERD. (2013). *Memorias 2013*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/sobre-nosotros/memorias>

MINERD. (2014a). *Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (2014b). *Resolución No. 29-2014 que deja sin efecto el artículo 6 de la Resolución 27-2013*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (2014c). *Memorias 2014*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/sobre-nosotros/memorias>

MINERD. (2014d). *Convenio entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para la Atención, Prevención y Control de Enfermedades y Eventos Priorizados por Salud Pública en el sistema escolar dominicano*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/transparencia/media/acuerdos-convenios/convenios/convenio-entre-el-minerd-y-el-msppdf.pdf>

MINERD. (2014e). *Normas del Sistema Educativo Dominicano para la Convivencia Armoniosa de los Centros Educativos Públicos y Privados*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (2015). *Memorias 2015*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/sobre-nosotros/memorias>

MINERD. (2015b). *Diseño Curricular Dominicano*. Santo Domingo: MINERD, Dirección General de Currículo. Obtenido de: <http://www.educando.edu.do/portal/nuevo-diseno-curricular/>

MINERD. (2016). *Memoria 2016*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/sobre-nosotros/memorias>

MINERD. (2016b). *Guía Específica de Aplicación de los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente - Certificación y Profesionalismo de la carrera docente*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (2016c). *Guía Específica de Aplicación de los Estándares Profesionales y del Desempeño para la Certificación y Desarrollo de la Carrera Docente - Inducción Docente*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (12 de noviembre 2016d). *Noticias: “Ministro Educación destaca aumentos salariales a maestros y les hace propuesta para 2015”*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/comunicaciones/noticias/ministro-educacion-destaca-aumentos-salariales-a-maestros-y-les-hace-propuesta-para-2015>

MINERD. (2016e). *Sistema de Carrera Docente en la República Dominicana*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (2016f). *Guía para Grupos Pedagógicos, Nivel Secundario. Documento en validación. Fascículo I*. Santo Domingo: Dirección General de Educación Secundaria, MINERD. Obtenido de: <http://wintersantana.com/wp-content/uploads/2016/10/2016-Fasc%C3%ADculo-I-Grupos-pedag%C3%B3gicos-del-Nivel-Secundario.pdf>

MINERD. (2017a). *Plan Estratégico del Ministerio de Educación 2017-2020*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (2017b). *Protocolo Adicional entre MINERD, OEI e IDEICE*. Santo Domingo: MINERD

MINERD. (2017c). *Resultados Evaluación Diagnóstica 3er Grado*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (28 de noviembre de 2017d). *Noticias: “Andrés Navarro toma medidas para ampliar servicios y cobertura del seguro de maestros”*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/comunicaciones/noticias/andres-navarro-toma-medidas-para-ampliar-servicios-y-cobertura-del-seguro-de-maestros>

MINERD. (2017e). *Informe sobre la Situación y Evolución de la Ejecución Presupuestaria 2017*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/transparencia/media/presupuesto/ejecucion-presupuestaria/informe-de-ejecucion-2017pdf.pdf>

MINERD. (2017f). *Resolución No. 02-2017 que establece el plan de contingencia para la recuperación de docencia en los centros educativos que no han completado las actividades del calendario escolar 2016-2017*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (2017g). *Memoria 2017*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/sobre-nosotros/memorias>

MINERD. (13 de enero de 2017h). *Noticias: “Ministros de Educación y Salud Pública firman convenio para establecer los comités de salud escolar, para salud preventiva y atención primaria.”* Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/comunicaciones/educacion-en-marcha/ministros-de-educacion-y-salud-publica-firman-convenio-para-establecer-los-comites-de-salud-escolar-para-salud-preventiva-y-atencion-primaria>

MINERD. (2017i). *Nómina docente a diciembre 2017*, Departamento de Recursos Humanos. Santo Domingo: MINERD

MINERD. (2017j). *Boletín interno #10*. Santo Domingo: Viceministerio de Gestión y Certificación Docente. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/sobre-nosotros/areas-institucionales/viceministerio-de-acreditacion-y-certificacion-docente>

MINERD. (14 de agosto de 2018a). *Noticias: “Andrés Navarro presenta avances de la Revolución Educativa del Presidente Danilo Medina y cita los desafíos para alcanzar la excelencia”*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/comunicaciones/noticias>

MINERD. (3 de agosto de 2018b). *Entrevista a la división de Recursos Humanos del Ministerio de Educación*. (P. Espailat, & K. Javier, Entrevistadores)

MINERD. (2018c). *Página oficial de la Evaluación de Desempeño Docente 2017*: <http://evaluaciondocente.ministeriodeeducacion.gob.do/#inicio>. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (16 de julio de 2018d). *Noticias: "Ministerio de Educación y ADP presentan resultados finales de Evaluación de Desempeño de más de 60 mil docentes de aula"*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/comunicaciones/noticias>

MINERD. (3 de agosto de 2018e). Consulta a la división Jurídica del Ministerio de Educación. (P. Espaillet, & K. Javier, Entrevistadores)

MINERD. (2018f). *Resumen Promedio Nacional de Días Laborado y No Laborados desde el Año Escolar 2011-2012 hasta el Año Escolar 2016-2017*. Santo Domingo: MINERD. Obtenido vía email agosto 9 de 2018 a través de la Dirección de Supervisión Educativa.

MINERD. (2018g). *Implicaciones financieras de pérdidas de días del calendario escolar 2017- Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF)*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (2018h). *Presentación: Marco de Gasto de Mediano Plazo del Ministerio de Educación 2017-2020*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (2018i). *Proceso Competitivo para Selección de Directores Regionales y Distritales: Sistematización de una experiencia sin precedente en educación*. Santo Domingo: MINERD.

MINERD. (2 de agosto de 2018j). Entrevista al Viceministerio de Planificación del Ministerio de Educación. (K. Javier, Entrevistadores)

MINPRE. (2013). *Lineamientos Plan Quisqueya Empieza Contigo*. Santo Domingo: MINPRE.

MINPRE. (2018). *¿Qué es República Digital?*. Santo Domingo: MINPRE. Obtenido de: <https://republicadigital.gob.do/que-es-republica-digital/>

Mizala A., Romaguera P. (2000). *Sistemas de incentivos en educación y la experiencia del SNED en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Obtenido de: www2.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/sistemas%20de%20incentivos%20SNED.pdf

National Education Association (NEA). (2010). *Teacher Assessment and Evaluation*. Washington, DC: NEA. Obtenido de: http://www.nea.org/assets/docs/HE/TeachrAssmntWhtPaperTransform10_2.pdf

OECD. (Septiembre 2001). *Citizens as partners in policy-making*. Public Management Newsletter, Number 21. Obtenido de: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/2536857.pdf>

OECD (2015), *Students, Computers and Learning: Making the Connection*, PISA. Paris: OECD Publishing. Obtenido de: <https://doi.org/10.1787/9789264239555-en>.

OIT. (s.f.). *Tripartism and social dialogue*. Obtenido Septiembre 28, 2018 de: <https://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang--en/index.htm>

ONPDE. (2018). *Informe de seguimiento Metas Presidenciales Septiembre de 2016 – Junio de 2018*. Santo Domingo: Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo Educativo

Orden Departamental No. 01-2008 que modifica la No 06-2007 que reglamenta el sistema de Concursos de Oposición para seleccionar Directores/as y Sub-Directores/as para centros educativos públicos de los Niveles Básico y Medio así como Coordinadores del Nivel Inicial, Orientadores y maestras/os de Educación Inicial, Básica y Educación Física de los centros educativos públicos. Santo Domingo.

Ordenanza No. 02-2008 que establece el Reglamento de las Juntas Descentralizadas a nivel Regional, Distrital y Local (centros, planteles y redes rurales de Gestión Educativa). Santo Domingo.

Papastylianou, A., Kaila, M., & Polychronopoulos, M. (2009). Teachers' burnout, depression, role ambiguity and conflict. *Social Psychology of Education*, 12(3), 295-314.

Pérez, N. (5 de septiembre de 2018). "Técnicos docentes de Santiago marchan por conclusión de evaluaciones." Santo Domingo: Periódico Diario Libre. Obtenido de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/educacion/tecnicos-docentes-de-santiago-marchan-por-conclusion-de-evaluaciones-AE10724589>

Perry, L. B., & McConney, A. (2010). Does the SES of the school matter? An examination of socioeconomic status and student achievement using PISA 2003. *Teachers College Record*, 112(4), 1137-1162.

Public School Review. (2017). *How Should Public Schools Make Up for Snow Days?* Pennsylvania: Public School Review. Obtenido de: <https://www.publicschoolreview.com/blog/how-should-public-schools-make-up-for-snow-days>

PUCMM. (11 de septiembre de 2018). Entrevista digital al Departamento de Educación. (K. Javier, Entrevistadora)

Rama, G. W. (1991). *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay* (No. 372.98/R16q).

Ramsden, P., & Moses, I. (1992). Associations between research and teaching in Australian higher education. *Higher Education*, 23(3), 273-295.

Rijo, R. (26 de mayo de 2014a). "Educación provoca a los profesores pérdidas anuales por \$25 millones." Santo Domingo: Periódico El Caribe. Obtenido de: <https://www.elcaribe.com.do/2014/05/26/sin-categoria/educacion-cause-que-los-maestros-pierdan-millones/>

Rijo, R. (27 de mayo de 2014b). "Educación asumirá el pago de sustitutos de maestros." Santo Domingo: Periódico El Caribe. Obtenido de: <https://www.elcaribe.com.do/2014/05/27/sin-categoria/educacion-dice-junio-asume-pago-licencias-los-maestros/>

Rivkin, S. G., Hanushek, E. A., & Kain, J. F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73(2), 417-458.

Rockoff, J. E. (2004). The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data. *American Economic Review*, 94(2), 247-252.

Rowe, K. (2003). The importance of teacher quality as a key determinant of students' experiences and outcomes of schooling.

Ruiz de Miguel, C. (2015). *Actitudes hacia la Estadística de los alumnos del Grado en Pedagogía, Educación Social, y Maestro en Educación Infantil y Maestro de Educación Primaria de la UCM*. Vol 18, Num.2. Obtenido de: <http://revistas.uned.es/index.php/educacionXX1/article/view/12158>

Sammons, P., Toth, K., Sylva, K., Melhuish, E., Siraj, I., & Taggart, B. (2015). The long-term role of the home learning environment in shaping students' academic attainment in secondary school. *Journal of Children's Services, 10*(3), 189-201.

Sawchuk, S. (2015). *Teacher Evaluation: An Issue Overview*. Education Week. Obtenido de: <https://www.edweek.org/ew/section/multimedia/teacher-performance-evaluation-issue-overview.html>

Schmelkes, S. (2013). Educación para un México Intercultural. *Sinéctica, 40*. Obtenido de: <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/48>

Schochet P. & Chiang, H. (2010). *Error Rates in Measuring Teacher and School Performance Based on Student Test Score Gains*. Washington, DC: National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education. Obtenido de: <https://ies.ed.gov/ncee/pubs/20104004/pdf/20104004.pdf>

Schwab, R. L., & Iwanicki, E. F. (1982). *Perceived role conflict, role ambiguity, and teacher burnout*. *Educational Administration Quarterly, 18*(1), 60-74.

Shandomo, H. M. (2010). The role of critical reflection in teacher education. *School-University Partnerships, 4*(1), 101-113.

Sirin, S. R. (2005). Socioeconomic status and academic achievement: A meta-analytic review of research. *Review of educational research, 75*(3), 417-453.

Sun, J., & Leithwood, K. (2012). Transformational school leadership effects on student achievement. *Leadership and Policy in Schools, 11*(4), 418-451.

UAPA. (2018, Agosto 14). *Regional de Educación 07 Firma Acuerdo de Cooperación con UAPA*. Obtenido de: <https://www.uapa.edu.do/noticias/16034/regional-de-educacion-07-firma-acuerdo-de-cooperacion-con-uapa/>

UNESCO. (2015). *Guía para el desarrollo de políticas docentes*. París: UNESCO. Obtenido de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235272_spa

UNESCO. (2017). *UNESCO'S Education Evaluation in 2016 – A Review*. Obtenido de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002481/248140E.pdf>

UNIBE. (1 de septiembre de 2018). Entrevista digital a la Escuela de Educación. (K. Javier, Entrevistadora)

UNPHU. (10 de septiembre de 2018). Entrevista digital a la Facultad de Humanidades y Educación. (K. Javier, Entrevistadora)

Vaillant, D. & Marcelo, C. (2015). El ABC y D de la formación docente. Madrid: Editorial

WEF. (2018). *Global Competitiveness Report 2017-2018*. Suiza: World Economic Forum

Wills, G. (2015). *The Effects of Teacher Strike Activity on Student Learning in South African Primary School*. Stellenbosch Economic Working Papers. South Africa: Economic Research Southern Africa. Obtenido de: <https://econrsa.org/publications/research-briefs/effects-teacher-strike-activity-student-learning-south-african-primary>

Wolfe, B. L., & Haveman, R. H. (2002, June). Social and nonmarket benefits from education in an advanced economy. In *Conference series-federal reserve bank of Boston* (Vol. 47, pp. 97-131). Federal Reserve Bank of Boston; 1998.

Wong, H. K. (2004). Induction programs that keep new teachers teaching and improving. *NASSP bulletin*, 88(638), 41-58.

Ziesemer, T. (2016). Gini Coefficients of Education for 146 Countries, 1950-2010. *Bulletin of Applied Economics*, 3(2), 1-8.

Zwerling, H. (2007). *Pennsylvania Teachers' Strike and Academic Performance*. Pennsylvania: Pennsylvania State Education Association. Obtenido de: <https://www.psea.org/globalassets/for-members/member-resources/files/strikesandacademicperformance.pdf>

Anexos

Anexo A – Matriz resumen nivel de avance compromisos

Aquí se incluirá una tabla resumen con todos los compromisos, su nivel de avance, y debida justificación.

Anexo B – Actores consultados

Actores consultados para el proceso de veeduría

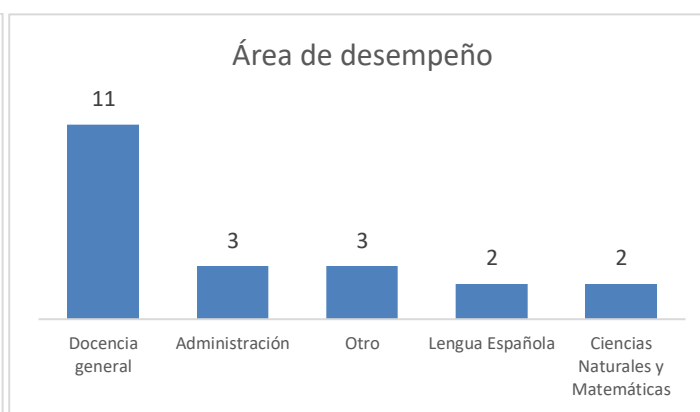
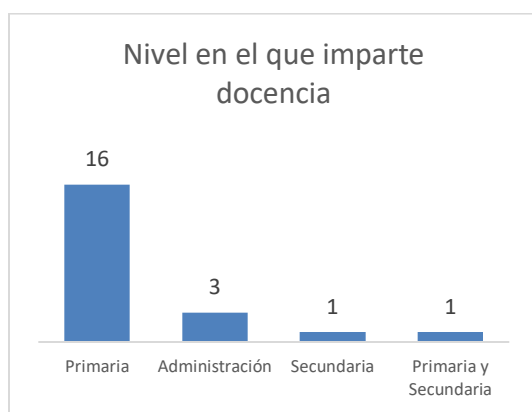
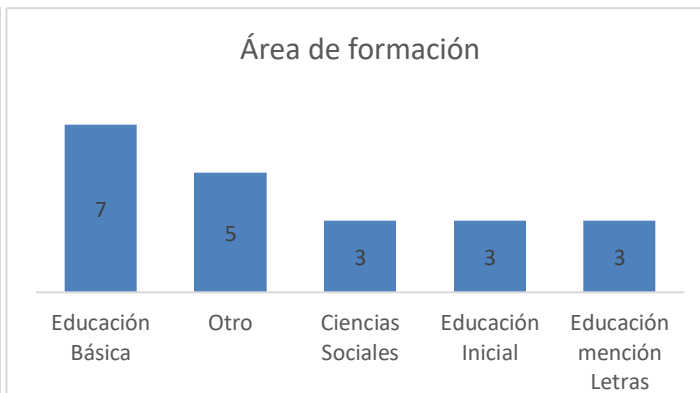
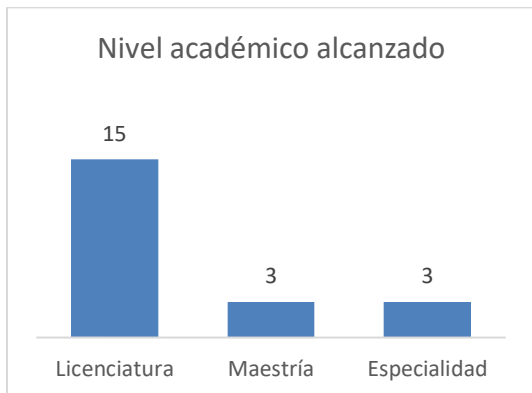
Entidad	Departamento	Fecha de consulta
Comité Veeduría Social	Coordinación	Julio 19, 2018
INAUPI	Varios departamentos	Julio 27, 2018

MINERD	Dirección Educación Inicial	Julio 25, 2018
IDEICE	Dirección General	Agosto 1, 2018
MINERD	Viceministerio de Planificación Educativa	Agosto 2, 2018
MINERD	Recursos Humanos	Agosto 3, 2018
MESCyT	Viceministerio de Evaluación y Acreditación de las IES	Agosto 7, 2018
INAFOCAM	Dirección General	Agosto 8, 2018
CONDETRE	Presidencia	Agosto 8, 2018
DIGEPEP	Dirección Quisqueya Empieza Contigo	Octubre 22, 2018
UNPHU	Facultad de Humanidades y Educación	Septiembre 10, 2018
UNIBE	Escuela de educación	Septiembre 1, 2018
PUCMM	Departamento de educación	Septiembre 11, 2018
ISFODOSU	Vicerrectoría Académica	Noviembre 15, 2018
ADP	Miembros del pleno	Diciembre 17, 2018
ADP	Miembros del pleno	Abril 17, 2019

Anexo C – Perfil participantes grupos focales

Características del personal docente que participó en los grupos focales

- Total de participantes: 21 personas (20 Mujeres, 1 Hombre)
- Cargo ocupado: 18 docentes, 2 coordinadores, 1 director (a)
- Edad promedio: 37.6 (Máximo 52, Mínimo 23)
- Años promedio en servicio: 8.6 (Máximo 23, Mínimo 1)
- Zona geográfica: 12 docentes de Monte Plata, 9 de Santo Domingo
- Cantidad de escuelas representadas: 8



Características de los estudiantes de educación que participaron en los grupos focales

- Total de participantes: 19 personas (14 Mujeres, 5 Hombres)
- Edad promedio: 24.1 (Máximo 36, Mínimo 20)
- Años promedio de carrera aprobados: 3.2 (Máximo 4, Mínimo 1)
- Zona geográfica: 11 estudiantes de Santiago, 8 de Santo Domingo
- Método de financiamiento de sus estudios: 11 con fondos propios, 8 con beca del gobierno
- Estado ocupacional: 15 desempleados, 4 empleados (De estos 3 en el sector educativo)
- Cantidad de universidades representadas: 6

