

**Nota de trabajo #82**  
**Reforma de la Ley General de Educación: consideraciones para cumplir con un compromiso pendiente**  
**Autor:** Darwin Caraballo

*Las Notas de Trabajo son instrumentos que utiliza el Equipo Técnico de EDUCA a la hora de investigar sobre un determinado tema vinculado a la educación. Las Notas de Trabajo constituyen insumos fundamentales para posiciones institucionales reflejadas en productos publicables de la institución. Las Notas de Trabajo no necesariamente comprometen la opinión de la institución ni de los miembros de su Junta Directiva.*

Cuando el 1ro. de abril de 2014, la sociedad dominicana suscribió el Pacto Nacional para la Reforma Educativa, se acordó una bitácora de acciones necesarias para encauzar la educación en la senda hacia la calidad. Entre los 118 compromisos que lo conforman, el numeral 7.4 del Pacto refiere a la necesaria modificación de los marcos normativos de todos los niveles del sistema educativo. En particular, se refiere a la reforma de la Ley General de Educación No. 66 del año 1997 la cual regula la educación preuniversitaria, además de una proporción de la formación docente, la capacitación continua de maestros y profesores, la educación de adultos y una serie de servicios dirigido a los estudiantes, funcionarios docentes y no docentes.

El actual Ministro de educación, Ángel Hernández, ha dado muestras de encauzar su gestión a través de la hoja de ruta que define el amplio acuerdo nacional de 2014. Hecho por demás significativo, porque no hay en el país -ni en la región-, un acuerdo con una base más amplia de legitimidad para transformar las estructuras del sistema educativo, que aquella que define el Pacto Educativo. En efecto, más de 200 organizaciones sociales, confesionales, empresariales, políticas, comunitarias, estatales e internacionales presentes en el país, le dieron validez a este instrumento con el propósito de superar definitivamente los obstáculos históricos que han limitado los cambios necesarios.

En este marco y haciendo uso de sus facultades, el ministro de Educación designó e instaló recientemente una comisión presidida por el prestigioso y respetado académico Dr. Radhamés Mejía, conformada por especialistas y personalidades reconocidas por la comunidad educativa, y el presidente del sindicato mayoritario de los docentes. Esta Comisión tiene el mandato de presentar ante las autoridades un nuevo marco normativo para regular

orgánicamente la gobernanza, las políticas y las ofertas educativas de los niveles inicial, primario, secundario, técnico-profesional, adultos, y la formación inicial y capacitación de los docentes en todo el territorio dominicano.

Dado que tengo en lo personal el altísimo honor de representar a EDUCA en este espacio, quisiera compartir algunas consideraciones para los trabajos de la Comisión, la cual ya ha iniciado labores, y para el resto de la comunidad educativa que deberá integrarse en algún momento durante el proceso.

***Sobre la integración de los principios y compromisos ya asumidos en el Pacto.*** La voluntad política de las actuales autoridades para reformar la Ley General de Educación 66'97 crea la enorme oportunidad para que los principios y compromisos ampliamente debatidos y legitimados por la sociedad dominicana en el proceso de construcción colectivo del Pacto Nacional para la Reforma Educativa cobren fuerza de Ley. Pero como la fuerza de la Ley está directamente relacionada con su capacidad de ser cumplida y de ser exigido su cumplimiento por todos los actores, su diseño adquiere un rol fundamental. En otras palabras, la nueva normativa deberá constituirse en una ley flexible de cumplimiento rígido. A diferencia de la Ley vigente que se ha caracterizado durante los 25 años de su vigencia, por ser una ley rígida de cumplimiento flexible.

***Sobre la educación como un derecho humano fundamental.*** Si bien es cierto que la nueva Ley deberá reconocer que la educación es un derecho humano fundamental al que todos y cada uno de los dominicanos debe tener acceso, independientemente de su condición física, económica, de género, origen y creencia religiosa tal y como lo define el artículo 63 de la Constitución, el nuevo marco normativo deberá avanzar en una nueva agenda de derechos. Al derecho al acceso se le deberá sumar el derecho de cada niño, niña y adolescente a aprender. También a culminar los ciclos educativos al menos hasta el primer nivel de la educación secundaria, y el camino flexible para continuar formándose a lo largo de la vida. Así como es importante reforzar la idea del Derecho a la educación, también el marco normativo debiera ampliar, pronunciarse y definir las obligaciones de todos los actores como contracara de esa agenda de derechos. Se sugiere ser cuidadoso y evitar la inflación de esa agenda, porque allí donde se identifica un derecho se genera una necesidad que reclamará por más financiamiento público.

***Sobre la educación como un bien público y la rectoría del Estado sobre la calidad de la educación.*** La educación constituye un bien público, y como tal debiera permitirse que sea provista por el Estado, por el sector privado o por una combinación virtuosa y óptima de ambos. Esta provisión no debería tener restricción alguna, más que aquella derivada de los estándares de calidad fijados por el Estado que como rector legítimo de la política debe garantizar la excelencia de la oferta, independientemente de quién la provea.

***Sobre la familia y su rol en la educación de sus dependientes.*** La nueva versión de la Ley debiera reflejar expresamente los ideales de libertad de la Constitución Dominicana. Los nuevos marcos normativos que regulen la función educativa del Estado deberán garantizar la plena libertad en todas las áreas, individuales y colectivas, para que sean las familias quienes escojan el tipo de educación que pretenden para sus hijos, sin restricción de ningún tipo, tal y como lo refiere el segundo numeral del Artículo 63 de la Constitución. Es sobre los padres, según la Carta Magna, en quienes reposa la responsabilidad y la obligación de elegir la educación de sus hijos menores y dependientes.

***Sobre la libertad de los métodos de enseñanza.*** Si el objetivo es que los estudiantes aprendan según su grado y nivel, y, por tanto, adquieran las competencias fundamentales definidas en las políticas curriculares, el nuevo marco normativo debiera aceptar y reconocer la multiplicidad de rutas, estrategias, paradigmas, y marcos metodológicos para alcanzar las metas. En consecuencia, se debiera limitar las acciones del órgano rector únicamente a definir los estándares de calidad esperados independientemente del tipo de oferta. Sería deseable, asimismo, que se otorgara plena libertad para la elección de los métodos, estrategias pedagógicas y marco disciplinares que cada comunidad educativa privada entienda pertinente. Esto último, claro está, sin afectar los derechos constitucionales ni reñir con las buenas costumbres. Adicionalmente, para el caso de la oferta educativa provista por instituciones privadas directamente a las familias, debiera reconocerse que no es necesaria la regulación de ningún aspecto adicional a los estándares mínimos de calidad y asegurar que estos se cumplan.

***Sobre el reconocimiento del interés colectivo por encima de los privilegios particulares y/o corporativos y la instalación de una cultura basada en el mérito en el sistema educativo.*** En el Pacto Nacional para la Reforma Educativa cada suscribiente manifestó estar “...dispuesto a poner el interés colectivo supremo por encima de los intereses sectoriales e individuales, a fin de garantizar el derecho fundamental de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos a recibir una educación de calidad, conforme a lo consagrado en la Constitución de la República Dominicana.”. Por lo tanto, toda revisión de la Ley General de Educación, así como de la legislación complementaria, debiera eliminar privilegios, prerrogativas, y cualquier beneficio para los diferentes actores vinculados con el sistema educativo, con la salvedad de aquellos que surjan de los talentos y virtudes demostrados en instancias objetivas y competitivas, constituyendo así un sistema basado en el mérito y que premie el esfuerzo individual.

Por esta razón, todo cargo docente o administrativo en el nivel y jerarquía que fuera debiera ser ocupado por aquel individuo que demuestre en un proceso competitivo, transparente y riguroso, la idoneidad técnica y la experiencia para ejercer las funciones requeridas. Se excluye de esta máxima únicamente al cargo de ministro de Educación, el cual será designado por el Presidente de la República, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración

Pública y la Constitución Nacional. Sin embargo, sería una buena práctica que el Consejo Nacional de Educación, quien por cierto debiera mantener el rango actual de máxima autoridad en materia de política educativa, adicione a sus atribuciones el presentar al Sr. presidente de la República una terna de candidatos cuya trayectoria profesional y personal lo hagan candidato natural a ocupar dicha posición.

***Sobre la instalación de una cultura de la evaluación.*** La nueva legislación debiera también promover y consagrar una cultura de la evaluación para el sistema educativo dominicano. Esto supone aceptar que no hay caminos de mejora posible sin medir con objetividad procesos, resultados, impactos y desempeños. En consecuencia, cada funcionario, estudiante, autoridades educativas, entidad administrativa, y centros educativos públicos y privados, deberán rendir cuenta, sistemática y públicamente, del logro de sus resultados y desempeño ante las autoridades competentes del sistema educativo y estos resultados deberán ser de dominio público. Esto facilitará también una cultura de puertas abiertas y de transparencia en el acceso a la información, hecho que ha sido de difícil cumplimiento con la normativa actual a pesar de los marcos normativos complementarios que regulan el acceso a la información pública.

***Sobre la formación y la carrera docente.*** Se sugiere que el nuevo marco normativo ascienda a rango de ley al estatuto docente, el cual también debiera ser ajustado y revisado a la luz de los principios y filosofía que se viene describiendo. Las regulaciones sobre la formación de docentes, sobre la carrera docente y sobre jubilaciones y pensiones, deberían garantizar la transparencia y el profesionalismo, para que cada maestro o profesor sea recompensado en función de su nivel de desempeño, competencias y compromiso con la causa de la educación. El derecho a las reivindicaciones laborales colectivas de los docentes y funcionarios de la educación deberán reconocerse en consonancia con los marcos legales y los acuerdos colectivos. Sin embargo, en procura de proteger el derecho de los estudiantes y de sus familias para asegurar la continuidad del calendario y el horario escolar, se entiende que la nueva Ley de Educación deberá limitar la suspensión de jornadas de clases; por estas razones y por cualquier otra. La calidad de la educación está determinada por la calidad de los educadores, y en este sentido el nuevo marco normativo tendría que garantizar que los educadores puedan alcanzar las mejores condiciones laborales posibles, sin que ello implique alejarse de las tareas de docencia directa.

***Sobre la gobernanza del sistema educativo preuniversitario.*** Conforme a lo dispuesto en el compromiso 7.6 del Pacto Educativo, el nuevo marco normativo debiera reivindicar la figura del Consejo Nacional de Educación y ratificar su estatus como máximo órgano de decisión en materia de política educativa. Para ello será necesario renovar y fortalecer el rol del CNE, equilibrando su composición, grado de representación, selección y también estableciendo mayorías especiales para la toma de decisiones sobre algunos aspectos relevantes de la política educativa. Entre estos, el presupuesto, la

política curricular, los acuerdos colectivos y salariales con los sindicatos docentes y otros trabajadores de la educación.

***Sobre la organización del sistema educativo en el territorio.*** La Ley actual define dos viceministerios; el administrativo y el relacionado con los asuntos técnicos y pedagógicos. No obstante, en la actualidad el número de viceministros es ampliamente superior. También el sistema se estructura en 18 Regionales y 122 Distritos y contiene un conjunto de organismos descentralizados que orbitan y dependen presupuestariamente del MINERD. Dadas las características y dimensiones de la República Dominicana, y dado los avances que se ha experimentado en materia de comunicaciones surge la pregunta si esta es la mejor forma de pensar la descentralización del servicio educativo. Una estructura de cuatro niveles, que engrosan las filas de la burocracia pública, pero cuyo valor agregado sobre el aprendizaje de los estudiantes es, al menos, cuestionable, merece ser revisitada. Poner al centro educativo como eje de las transformaciones legislativas, como unidad mínima de operación, pero al mismo tiempo receptora de la mayor cantidad de recursos humanos, técnicos y financieros parecería ser una línea necesaria a tener en cuenta.

***Sobre el financiamiento de la educación preuniversitaria.*** La literatura especializada es contundente al respecto de que más recursos no son condición suficiente para asegurar mejores niveles de calidad educativa. Desde que en 2013 comenzó a honrarse lo establecido en el artículo 197 de la actual Ley asignando en 4% del PIB, se han acumulado más de USD 27.000 millones destinados a la proporción de la educación administrada por el MINERD. Esta extraordinaria asignación de recursos evidencia el esfuerzo que ha venido realizando la sociedad dominicana por financiar la educación pública, que representa desde 2013 más del 20% del gasto público, y que ha superado en más de una ocasión el 30% de los ingresos del Estado Dominicano. Mientras tanto, el marco regulatorio aún vigente no regula en lo absoluto respecto de la calidad del gasto. Indicadores como ratio personal administrativo sobre personal docente; gastos de capital sobre gastos recurrentes; formación de docentes por resultados son, entre otros, aspectos para incorporar en el espíritu de una nueva norma.

La sociedad dominicana ha tomado como una conquista el 4% y está dispuesta a defenderlo como a una trinchera. EDUCA también. Sin embargo, parece sensato, una década más tarde a la luz de los resultados, condicionar los desembolsos de esos presupuestos al logro de las metas de calidad previamente definidas. Aunque estas sean progresivas y de crecimiento lento. En el financiamiento de la educación no debiera primar la lógica del gasto sino de la inversión. Es decir, procurar y fundamentar que cada peso del presupuesto esté asociado e identificado sobre una cadena de valor que conduzca a una mejora integral de los aprendizajes de los estudiantes de todos los niveles, modalidades, subsistemas y ofertas.

Asimismo, el artículo 199 de la actual Ley limita las exenciones al Impuesto sobre la Renta para contribuciones del sector privado a instituciones o actividades educativas. Dado que estos techos restringen la capacidad de financiamiento del sector, se entiende que las referencias específicas en términos de magnitudes debieran ser reconsideradas en el nuevo marco normativo para dotar de mayor flexibilidad, con el propósito de facilitar un financiamiento más acorde y contra cíclico a la educación.

***Sobre los mecanismos de veeduría.*** El Pacto para la Reforma Educativa crea una institucionalidad dirigida al monitoreo, evaluación y veeduría de la calidad de la educación, a los cuales es necesario darle rango de ley y asignarles recursos. Crear un Comité de Veeduría Social a nivel nacional y consejos de veeduría locales, pudiera constituir una herramienta fundamental para asegurar la participación regulada por parte de las familias y de las instituciones de la sociedad civil, quienes son en definitiva los responsables por velar respecto de la calidad educativa en todos sus términos.

***Sobre la capacidad de innovación y el reconocimiento de modelos híbridos y flexibles.*** Los cambios culturales y las innovaciones en la práctica docente, la asistencia, y la forma de enseñar y de aprender se han visto alterados y acelerados en su transformación producto de la pandemia provocada por la Covid-19. Sería una gran oportunidad que los nuevos marcos normativos que regulen la educación dominicana promuevan la innovación, premien la audacia de atreverse a experimentar, que no castiguen el fracaso y que habiliten entre otras formas los modelos híbridos, remotos, virtuales y por otros medios no presenciales siempre y cuando se conserve el rigor de evaluar por sus resultados.