

“Descentralización para la Calidad Educativa: Una Tarea Pendiente.”

Evaluando la Ley de Descentralización
Educativa en República Dominicana,
2008-2012

EDUCA – PREAL



Programa de Promoción de la Reforma
Educativa en América Latina y el Caribe

“Descentralización para la Calidad Educativa: Una Tarea Pendiente”

Evaluando la Ley de Descentralización
Educativa en República Dominicana,
2008-2012

EDUCA – PREAL



Degiorgis, Liliana y Santelises, Alexandra

“Descentralización para la Calidad Educativa: Una Tarea Pendiente”. Evaluando la Ley de Descentralización Educativa en República Dominicana, 2008-2012, 1° edición. Santo Domingo: EDUCA/PREAL, 2013.”

ISBN 978-9945-073-03-4 (versión digital)

36 p.; 30x11 cm.

Cuidado de la edición: Liliana Degiorgis

Diagramación: Santiago Rivera (santiagoemilior@gmail.com)

EDUCA

Av. Sarasota 20, Torre Empresarial AIRD
2º. Piso, Santo Domingo, República Dominicana
Teléfono: 809 682 1616
Fax: 809 682 1813
www.educa.org.do

PREAL

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
infopreal@preal.org
www.preal.org

Copyright: 2013, EDUCA, PREAL

INDICE

Serie Auditorías de Política Educativa.....	4
Agradecimientos	5
La política de descentralización educativa en República Dominicana.....	6
1. Legislación y Planificación: Buenas intenciones con lenta articulación	8
2. Implementación: Juntas descentralizadas con tareas pendientes	17
3. Resultados: Cumplimiento parcial de las metas de descentralización.....	23
4. Financiamiento: Recursos discrecionales para las juntas descentralizadas	26
5. Transparencia: Escasa información sobre la descentralización educativa y su impacto.....	29
6. Pasando Balance a la política de descentralización educativa.....	30
Anexo 1: Listado de preguntas para la evaluación	31
Bibliografía.....	32

CUADROS Y GRAFICOS

Cuadro 1. Balance general de la Política de Descentralización Educativa.....	7
Cuadro 2. Reseña sobre la legislación de descentralización educativa	8
Cuadro 3. Principales leyes y sus rasgos sobresalientes.....	10
Cuadro 4. Normativas principales sobre descentralización educativa	12
Cuadro 5. La Política de Descentralización visualizada en el Plan Decenal, 2008-2018	13
Cuadro 6. Juntas descentralizadas - Metas País 2021 (% del total de centros educativos)	14
Cuadro 7. Plan Operativos Anuales - Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa DGDGE- MINERD.....	15
Cuadro 8. Distribución del monitoreo realizadas a las Juntas de Centro, 2008-2012	21
Cuadro 9. Distribución de las Juntas Descentralizadas Distritales y Centros Educativos, 2008-2012	24
Cuadro 10. Transferencia de fondos por tipo de junta, 2012.....	27
Gráfica 1. Transferencia de fondos a las Juntas Descentralizadas (en millones RD\$)	27

Serie Auditorías de Política Educativa

Desde su creación en 1995, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) se ha propuesto contribuir a la mejoría de la calidad y equidad de la educación mediante el perfeccionamiento de las políticas educativas, la identificación y divulgación de buenas prácticas y el monitoreo del progreso educativo en la región. Para ello, promueve debates informados sobre temas de política y reformas, y divulga ideas para renovar la agenda del cambio educativo.

En este marco se crea la presente serie *Auditorías de Política Educativa*, a través de la cual se evalúan políticas nacionales sobre la base de los siguientes cinco criterios:

- Establece expectativas y asigna responsabilidades claramente (*legislación*);
- Asegura que las expectativas se cumplan (*implementación*);
- Produce los resultados esperados (*resultados*);
- Usa recursos de manera eficiente y equitativa (*financiamiento*); y
- Hace públicos los resultados (*transparencia*).

La serie pretende contribuir a una mayor transparencia y promover la rendición de cuentas de los sistemas educativos en América Latina, identificando los factores que obstaculizan la implementación de políticas promisorias, generando consensos sobre la forma de superar estos obstáculos y promoviendo la responsabilidad por los resultados.

Por esta vía, la auditoría respalda el derecho de los usuarios del sistema educativo y la sociedad en general, de saber qué tipo de políticas se están diseñando para mejorar la educación y si ellas están alcanzando sus metas.

Las auditorías son proyectos desarrollados en asociación con organizaciones nacionales que actúan como contrapartes del PREAL, que tienen capacidades para influir en la agenda de las políticas públicas y para convocar a debates informados, y que cuentan con credibilidad para producir mensajes técnicamente sólidos para una audiencia amplia.

Esta auditoría de política es el producto de una asociación entre EDUCA y PREAL con la colaboración de Foro Socioeducativo. El documento provee, desde una perspectiva independiente, información confiable y actualizada para una audiencia no especializada. Esperamos que el mismo contribuya a la discusión informada de los retos más importantes que afrontan las políticas públicas para lograr una educación equitativa y de excelente calidad.

Agradecimientos

Esta auditoría de política, *“Descentralización para la Calidad Educativa: Una Tarea Pendiente. Evaluando la Ley de Descentralización Educativa en República Dominicana, 2008-2012”* fue posible gracias al apoyo financiero y técnico del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, D.C., y de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

PREAL fue creado en 1995 con el propósito de promover debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, y buscar bases de acuerdo, intelectual y técnico, para solucionar problemas endémicos de la educación. Las actividades de PREAL son posibles gracias al apoyo generoso que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) y el Banco Mundial, entre otros. Sin embargo, las actividades del PREAL son de responsabilidad propia y de las contrapartes con quienes se asocia y no representan necesariamente a las instituciones que los patrocinan.

Las autoras agradecen a todas las personas e instituciones que apoyaron la realización de esta auditoría de política, en especial al equipo técnico de EDUCA. También queremos agradecer muy especialmente a los funcionarios de la Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa y la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación del MINERD por sus aportes y disposición en la entrega de información necesaria para este análisis. Sin embargo, las autoras son las responsables del contenido final de este documento.

Nuestro especial reconocimiento y gratitud al Foro Socioeducativo por respaldar este esfuerzo y hacer posible la publicación y difusión de este estudio.

También agradecemos el apoyo técnico y editorial prestado por Tamara Ortega Goodspeed, coordinadora del Programa de Informes de Progreso Educativo del PREAL y a su colaboradora Alexandra Solano por su contribución en distintas etapas del trabajo.

La política de descentralización educativa en República Dominicana

La ley de educación y los distintos planes decenales y operativos de educación han delineado en forma específica una política de participación educativa, donde la comunidad, familia y organizaciones no gubernamentales son estimulados a integrarse en el desarrollo de programas y proyectos educativos. En el marco de esta política, el Ministerio de Educación de la República Dominicana, MINERD, ha articulado diversas estrategias que buscan organizar y fortalecer los equipos de gestión de centros educativos, juntas descentralizadas, asociaciones de padres, madres y amigos de las escuelas - APMAES, así como consejos estudiantiles y de curso. Este proceso de descentralización busca esencialmente favorecer mayor capacidad de gestión de las escuelas con la elaboración de sus propios proyectos educativos de centro.

Así mismo el MINERD impulsa otras iniciativas desde la perspectiva de corresponsabilidad social, favoreciendo la alianza público-privada con el apadrinamiento de escuelas por parte de empresas nacionales. También con la participación de la sociedad civil en la ejecución de proyectos para los centros educativos para lo cual se viene desarrollando un proceso de legalización de las Asociaciones sin fines de lucro (ASFL).

El presente monitoreo sobre la Política de Descentralización del Ministerio de Educación de la República Dominicana, se centra específicamen-

te en el funcionamiento de las Juntas Descentralizadas, como instancias de gestión tal como son definidas en la Ley General de Educación 66-97. La realización de esta evaluación se focaliza en el periodo 2008-2012 porque en este tiempo se han consolidado los procesos de descentralización que permiten el análisis de cinco dimensiones claves de esta política:

- Legislación/ Planificación.
- Implementación.
- Resultados.
- Financiamiento.
- Transparencia.

Como balance general (**Cuadro 1**), se puede destacar el esfuerzo en la implementación de la descentralización educativa con la articulación de programas pilotos y la organización, formalización y reglamentación de instancias administrativas específicas. Se ha logrado avanzar en la institucionalidad del financiamiento, sin embargo, queda pendiente la tarea de garantizar su vigencia en el tiempo y su articulación más pertinente con los desafíos de la educación dominicana.

Aportar al análisis crítico de la política de descentralización educativa es importante ya que esta norma constituye un plataforma esencial para la democratización del sistema educativo dominicano, y un recurso fundamental en el monitoreo de la calidad de la educación.

Cuadro 1. Balance General de la Política de Descentralización Educativa¹

Área de análisis	Progresos Alcanzados	Obstáculos Encontrados	Evaluación (escala 1 a 10)
Legislación ¿La política indica sobre lo que se quiere lograr y planea cómo hacerlo?	La política establece objetivos administrativos, financieros y de participación comunitaria.	<ul style="list-style-type: none"> • La política de descentralización detalla sus metas a corto, mediano y largo plazo, pero no se especifica cómo cumplir los objetivos establecidos. • No hay objetivos educativos asociados con esta política lo que dificulta monitorear las metas propuestas. 	7
Implementación ¿Hay mecanismos para apoyar la aplicación de la política?	Las responsabilidades de los encargados en implementar la política están bien definidas. Se especifica cómo deben de estar formadas las juntas descentralizadas y cómo estas deben de funcionar.	<ul style="list-style-type: none"> • En las ordenanzas se especifica de los comités que se deben de formar en las juntas descentralizadas y de funciones en la promoción del desarrollo y veeduría comunitaria. Sin embargo, no hay detalle de su desarrollo y actuación en ningún documento del MINERD. Tampoco hay registro de que estos comités estén funcionando. 	7
Resultados ¿Se están cumpliendo las metas?	Se están cumpliendo parcialmente las metas establecidas en razón del número de juntas descentralizadas previstas.	<ul style="list-style-type: none"> • Un importante número de juntas de centros y distritos educativos no están funcionando correctamente. • La implementación de la política se ha centrado solamente en la transferencia y manejo de recursos económicos. • Las juntas no cuentan con sus comités respectivos establecidos por la ley de educación. 	6
Financiamiento ¿Los recursos son asignados de una manera justa?	El MINERD estableció una partida presupuestaria destinada a las juntas descentralizadas. Los montos a transferir toman en cuenta la matrícula estudiantil de los centros educativos que recibirán los recursos económicos respectivos.	<ul style="list-style-type: none"> • La asignación de fondos establecida por centro educativo no garantiza una mayor eficiencia en el uso de los fondos previstos. • No hay información clara y detallada de la cantidad de fondos transferidos a las juntas por año, solo se establece el monto del presupuesto anual asignado para esta política. 	6
Transparencia ¿Se evalúa la implementación e impacto de la política de descentralización y se difunde esta información?	No hay un sistema para evaluar la política de descentralización. Las memorias del MINERD no contienen información detallada sobre esta política. Se tienen algunos resultados de la Iniciativa– IPAC donde en la mesa 7 de Educación se monitoreó la transferencia de fondos a las juntas.	<ul style="list-style-type: none"> • No hay evaluaciones oficiales del cumplimiento de esta política. • El acceso a la información sobre las auditorías a las juntas descentralizadas no están disponibles para el acceso público y la información depende de la discrecionalidad de las autoridades. • Las memorias del MINERD son muy generales y con información incompleta para lograr un monitoreo efectivo de la política. 	4
Evaluación General de la Política			6

¹ El cuadro resume los resultados encontrados en cada una de las dimensiones de análisis. El criterio de puntuación se basa sobre un conjunto de preguntas definidas por las autoras para evaluar cada dimensión. (Anexo 1)

1. Legislación y Planificación: Buenas intenciones con lenta articulación

¿Existe una base normativa sobre descentralización educativa en el país?

En la República Dominicana el tema de la descentralización ha estado presente en la planificación educativa del sector. Desde el año 1996, cuando se promulgó la Ley General de Educación hasta el plan decenal 2008-2018, el gobierno ha reiterado sus planes para descentralizar las responsabilidades educativas hacia las regionales y distritos y fomentar la participación activa de diversos actores (**Cuadro 2**). Durante todo este tiempo se han conformado juntas descentralizadas regionales y distritales y de centros educativos. Sin embargo, hasta hace una poco mas de 10 años, tal como señala Radames Martínez, (2009), no

existía una normativa a nivel Constitucional ni legal que favoreciera la descentralización.

La ley General de Educación 66-97 promulgada en el año 1997, fundamenta en su artículo 73, la necesidad de incluir la perspectiva de descentralización en el sistema educativo dominicano creando las Juntas Regionales, Distritales y de Centro Educativo como las instancias responsables de las aplicaciones de las políticas educativas emanadas por el Consejo Nacional de Educación y del MINERD.

En el marco del Plan Decenal 2008-2018, también se incluye la descentralización como parte de la política educativa número 8 donde se promueve

Cuadro 2. Reseña sobre la legislación de descentralización educativa

MARCO LEGAL	DESCRIPCIÓN DE CONTENIDO
Ley 66-97	<ul style="list-style-type: none"> • Funciones de los organismos descentralizados. Funciones de las Juntas Regionales, Distritales y Centros Educativos. • Objetivos, estructura y reglamento del modelo de descentralización. • Ejecución de funciones, servicios, programas y proyectos.
Decreto Numero 685-00	<ul style="list-style-type: none"> • Crea e integra el Sistema Nacional de Planificación y Descentralización. • Como parte del proceso de descentralización, incluye el traspaso de recursos y facultades a las regiones y provincias.
Orden Departamental 05-2003	<ul style="list-style-type: none"> • La Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa tiene la misión de planificar, organizar y dirigir el proceso de creación, implantación, monitoreo, gestión y seguimiento de las juntas descentralizadas en todos los niveles.
Ley 498-06	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación de demandas de los ciudadanos ante el gobierno central y municipal. • Funciones de las entidades responsables.
Ley 340-06	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de contrataciones y sus normas comunes.
Ley 176-07	<ul style="list-style-type: none"> • Define el proceso de descentralización. • Introduce el principio de subsidiariedad. • Competencias coordinadas en términos de educación.

la participación comunitaria con la participación de la familia, la comunidad y las instituciones no gubernamentales en el desarrollo de las políticas, los programas y los proyectos educativos.

En el Primer Congreso del Plan Decenal 1992-2002, se establece un mandato relativo a: *“propiciar un proceso de descentralización de la gerencia educativa, bajo la modalidad de desconcentración progresiva de responsabilidades gestionarias del sistema hacia Direcciones Regionales, que habrán de asumir dicho proceso en base a la participación comunitaria y a la presencia permanente de los diferentes sujetos sociales que interactúan en el seno de las comunidades locales.”*

Posteriormente en el Plan Decenal de Educación 1992-2002, se incluye el tema de descentralización en el objetivo 4, indicando de la necesidad de lograr una participación efectiva y organizada de la sociedad en general y de los padres y madres de familia en particular, en la gestión del proceso educativo a nivel de todos los centros docentes públicos y privados del país.

Entre los propósitos específicos se incluyeron: lograr la participación de las comunidades en la planificación y gestión escolar, incorporar a los padres y a las madres en la gestión de todos y cada uno de los centros escolares del país, establecimiento y funcionamiento adecuado de las Juntas Distritales de Educación y Cultura en todo el ámbito escolar nacional y consolidar Consejos Escolares en todos los centros educativos.

Estos enunciados de política tuvieron su fundamento legal, en la orden departamental No. 10'93, mediante la cual “se establece una estructura de transición en las diferentes Oficinas Regionales y Distritales y se amplía su cobertura de servicios a la comunidad”. Esta ordenanza incorpora por primera vez las instancias de descentralización y participación comunitaria en la sede central del MINERD.

Se destaca que la composición de las Juntas Regionales y Distritales están integradas por líderes

comunitarios representantes de la sociedad civil, representantes de padres, de los profesores, de los estudiantes y autoridades educativas. En la actualidad esta conformación permanece prácticamente igual solo que se incluyen otros actores sociales.

¿Cuál es el marco legal que guía esta política?

Marco Legal Nacional

La política de descentralización en la República Dominicana integra distintos marcos legales que le otorgan fortaleza haciéndola más pertinente y viable.

El tema de descentralización en el sistema educativo ocurrió en el contexto de un marco de descentralización más amplio del gobierno nacional con su fundamento en el decreto 685-00 y las Leyes 498-06 y 176-07 que reconocieron a regiones, provincias y municipalidades como espacios de organización e institucionalizaron la participación ciudadana mediante consejos de desarrollo.

La revisión del marco legal de los últimos 15 años (1997-2012), permite identificar un conjunto de leyes vinculantes con la política de descentralización educativa, en tanto política pública que requiere de asidero programático, financiero y ejecutivo en el Estado Dominicano (**Cuadro 3**).

La nueva Constitución de la República Dominicana, promulgada en el año 2010, concretizó estos cambios estableciendo a las regionales “la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional”. Así mismo la Estrategia Nacional de Desarrollo enfatiza la necesidad de descentralizar la toma de decisiones en torno a las políticas públicas y los recursos financieros. Se introduce un mandato específico al Sistema Educativo Dominicano relacionado con la descentralización educativa, confiriendo especial importancia al centro educativo en el proceso de descentralización, como

Cuadro 3. Principales leyes y sus rasgos sobresalientes

MARCO LEGAL	DESCRIPCIÓN DE CONTENIDO
Decreto Núm. 685-00	<ul style="list-style-type: none"> • Crea e integra el Sistema Nacional de Planificación y Descentralización. • Define el proceso de descentralización, que incluye el traspaso de recursos y facultades a las regiones y provincias.
Ley 498-06	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación de demandas de los ciudadanos ante el gobierno central y municipal. • Funciones de las entidades responsables.
Ley 340-06	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de contrataciones y sus normas comunes.
Ley 176-07	<ul style="list-style-type: none"> • Define el proceso de descentralización. • Introduce el principio de subsidiariedad. • Competencias coordinadas en términos de educación.
Constitución de la República Dominicana (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Enfatiza la importancia de la descentralización gubernamental. • Asigna a los municipios las atribuciones de potestad normativa y administrativa y autonomía presupuestaria.
Estrategia Nacional de Desarrollo (ley 01-12)	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento legal que define el marco de planificación nacional hasta el año 2030. • (Numeral: 2.1.1.1) “Impulsar la modernización institucional del sistema educativo público a todos los niveles de gestión (escuela, distrito educativo, regional de educación y Sede Central), tomando como foco de atención el centro educativo, con el propósito de producir una desconcentración progresiva hacia el nivel local que permita mejorar la eficacia y eficiencia del sistema educativo.”

eje principal para mejorar la eficiencia y eficacia del Sistema Educativo.

Marco Legal Educativo

La Ley General de Educación 66-97 promulgada en el año 1997, fundamenta en su artículo 73 la necesidad de incluir la perspectiva de descentralización en el sistema educativo dominicano con una serie de articulados que establecen la naturaleza, propósitos, funciones, instancias y procedimientos de dicha política. Entre los contenidos más importantes se destacan:

- Mandato de descentralizar hacia Juntas Regionales, Distritales y de Centros Educativo (Artículos 73 y 74).

- Proceso “progresivo y gradual”, el Artículo 102 aborda el carácter procesual de la aplicación de la política definiendo la descentralización educativa como una “estrategia progresiva y gradual”.
- Este artículo 103, define explícitamente la inclusión de la descentralización desde los programas hasta los servicios y aborda claramente la perspectiva democrática de estas acciones. Este artículo se constituye en el eje fundamental de la visión participativa e integral que enmarca la política de descentralización.
- Creación y definición de las funciones de los órganos de descentralización en los artículos 105, 112, 116 y 123. Es importante señalar que el artículo 105, define a las juntas

como “órganos descentralizados de gestión educativa que tendrían como función velar por la aplicación de las políticas educativas emanadas del Consejo Nacional de Educación y del MINERD en su propio ámbito y competencia”. Es en este artículo que se define el alcance de las juntas y su relación con lo demás del sistema.

Todos estos artículos definen a las juntas como las instancias que concretan la política de descentralización, y le confieren a estas la responsabilidad de ser las gestoras en la aplicación de las políticas educativas.

Normativas Legales

En los últimos años el Ministerio de Educación ha integrado una serie de instrumentos legales que conforman el marco regulatorio de funcionamiento de las juntas descentralizadas. Estas normativas ha significado cambios en la distribución de roles y poderes en el sistema educativo que implican modificaciones en el ámbito político-institucional, financiero del MINERD y de participación comunitaria en las instancias de las Juntas (**Cuadro 4**).

En sentido general pudiera decirse que el marco legal de la política de descentralización es consistente y completo. Esta política cuenta con la Ley General de Educación, la ordenanza 02-2008, la resolución 0668-2011, la orden departamental 04 que crea el instructivo para el manejo de los fondos transferidos y la firma de las cartas compromisos entre las juntas y las instancias centrales del MINERD. Dicho marco integra desde los dictámenes generales que se emanan de la política, las regulaciones para su funcionamiento que son establecidas en la ordenanza, y las directrices específicas incluidas en la resolución e instructivo mencionados.

Se advierte, que los dos instrumentos normativos más específicos, es decir la resolución 0668-2011 y el instructivo para el manejo de los fondos financieros incluido en la orden departamental

04, hacen referencia a las funciones administrativas de las juntas.

Otras funciones sustantivas de las juntas vinculadas con la gestión educativa no son reguladas en base a instrumentos normativos, aunque para estas otras funciones se cuenta con manuales técnicos operativos como se verá más adelante.

¿La política específica cuándo y cómo deben cumplirse las metas?

Plan Decenal 2008-2018

El Plan Decenal de Educación 2008-2018 constituye el marco de planificación general del sector Educación en la República Dominicana en el periodo en referencia. Este plan contiene 10 grandes políticas educativas que definen en sus respectivos objetivos estratégicos los resultados a corto, mediano y largo plazo que se debe alcanzar. Cada política incluye también un conjunto de medidas y acciones para lograr los resultados establecidos en los plazos contemplados.

El análisis de las diez (10) políticas incluidas del plan no permite identificar una política de descentralización propiamente dicha o enunciada en forma explícita pero si refuerza la idea de participación ciudadana y de la importancia del centro escolar. Si bien no se incluye una política explícita de descentralización sí las medidas y acciones mencionadas (**Cuadro 5**) se indican directamente y establecen a las juntas como herramienta principal de la participación.

Por demás, existen diferentes instrumentos y documentos oficiales que dan cuenta que el MINERD ha incorporado paulatinamente una política de descentralización observándose enunciados y metas específicas en los planes operativos, convenios con organismos internacionales y reportes de las memorias anuales.

Cuadro 4. Normativas principales sobre descentralización educativa

MARCO LEGAL	DESCRIPCIÓN DE CONTENIDO
Ley 66-97	<ul style="list-style-type: none"> • Funciones de los organismos descentralizados. Funciones de las Juntas Regionales, Distritales y Centros Educativos. • Objetivos, estructura y reglamento del modelo de descentralización. • Ejecución de funciones, servicios, programas y proyectos.
Orden Departamental 05-2003	<ul style="list-style-type: none"> • La Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa tiene la misión de planificar, organizar y dirigir el proceso de creación, implantación, monitoreo, gestión y seguimiento de las juntas descentralizadas en todos los niveles.
Ordenanza 02-2008	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de las Juntas Descentralizadas a nivel Regional, Distrital y Local. • Fines, objetivos, estructura, financiamiento y recursos del modelo de descentralización. • Especifica las funciones de los Comités de educación y de las juntas de plantel, centro y redes educativas, aborda las competencias en cuanto a los recursos financieros y normas disciplinarias y sanciones.
Orden Departamental 09-2009	<ul style="list-style-type: none"> • Establece el 2.5% del presupuesto asignado al Ministerio de Educación a la asignación de las juntas descentralizadas.
Resolución 0668-2011	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la Descentralización de Recursos Financieros a las Juntas Regionales, Distritales y de Centros Educativos. Especifica la asignación del 2.5% del presupuesto asignado al MINERD a actividades de descentralización. • Orientaciones para la asignación porcentual de los fondos según tipo de juntas y para la distribución de los mismos en gastos no personales, materiales y suministros y activos no financieros. • Indica que las transferencias serán mensuales y en cumplimiento a un conjunto de condicionalidades y se regirán de acuerdo a los manuales establecidos.
Orden Departamental 04-2012	<ul style="list-style-type: none"> • Pone en vigencia el instructivo para el manejo de fondos transferidos a las juntas regionales, de distritos y centro educativo. • Incluye pautas específicas en torno al rol de las juntas, el manejo de los recursos transferidos y la ejecución de fondos.
Cartas Compromisos de las Juntas Regionales, Distritales y de Centro	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio entre la sede central del Ministerio de Educación y cada una de estas instancias de gestión. • Cuatro acciones fundamentales: <ul style="list-style-type: none"> * Dar uso adecuado a los recursos financieros en seguimiento al marco legal establecido. * Elaborar un plan operativo previo a la recepción de los recursos. * Llevar registros contables. * Reponer mensualmente los fondos de caja chica.

Cuadro 5. La Política de Descentralización visualizada en el Plan Decenal, 2008-2018

Políticas del Plan Decenal 2008-2018
<p>POLÍTICA 8: Estimular la participación de la familia, la comunidad y las instituciones no gubernamentales en el desarrollo de las políticas, los programas y los proyectos educativos.</p> <p>Objetivo Estratégico 8: Lograr que los padres y madres de familia y amigos de la escuela, sean actores comprometidos en la construcción de una educación inclusiva de calidad con equidad en el espacio escolar.</p> <p>Resultado 8.1 Padres y madres de familia y amigos de la escuela comprometidos en la construcción de una educación de calidad en el espacio escolar.</p> <p>Resultado 8.2 La comunidad y sus organizaciones intermedias se han incorporado al proceso de construcción de la calidad de la educación en el espacio escolar.</p>
MEDIDAS Y ACCIONES PARA LOGRAR EL RESULTADO 8.2
<p>Corto Plazo (2009)</p> <p>8.2.1 Organización y funcionamiento de las Juntas de Centros, Distritos y Regionales de Educación.</p> <p>8.2.2 Alianzas estratégicas con las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de una educación de calidad en el espacio escolar y en los otros escenarios educativos de la sociedad dominicana.</p> <p>Mediano Plazo (2012)</p> <p>8.2.3 Transferencia de las funciones que define la Ley General de Educación a los Centros Educativos, Distritos y Regionales de educación.</p> <p>Largo Plazo (2018)</p> <p>8.2.4 Transferencia progresiva de la administración de los recursos para la gestión a los Centros Educativos, los Distritos y las Regionales de educación.</p> <p>8.2.5 Sistematización de las prácticas educativas relevantes de la sociedad civil y transferencia solidaria al espacio educativo escolar.</p>
<p>POLITICA 9: Promover el mejoramiento continuo del sistema educativo para mantener siempre una estructura ágil, flexible, abierta a la participación y centrada en la escuela.</p> <p>Resultados:</p> <p>Objetivo Estratégico 9: Lograr el mejoramiento de la calidad de la educación dominicana mediante el fortalecimiento de la escuela como núcleo del sistema educativo.</p>
MEDIDAS Y ACCIONES PARA LOGRAR EL RESULTADO 9.1
<p>9.1.19 Formulación presupuestaria por escuela y aplicada para el 2014.</p> <p>9.1.20 Descentralización hacia la escuela de todas las partidas presupuestarias correspondientes a actividades que la escuela puede ejecutar mejor. Fortalecimiento de la descentralización de los Centros Educativos.</p>

Plan Estratégico de Educación

Un segundo instrumento de planificación de las políticas educativas en marcha es el Plan Estratégico de la Gestión Educativa 2008-2012, que coincide con el periodo establecido para el monitoreo de la política de descentralización. Este plan fue concebido como un instrumento de planificación de las metas a mediano plazo del Plan Decenal 2008-2018 y se organiza en base a un Modelo de 10 intervenciones vinculantes con las 10 políticas del plan decenal.

Metas Educativas 2021 Documento País

El análisis documental de los planes referenciados en materia de educación en la República Dominicana se incluye en Metas Educativas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), MINERD, Ministerio de Educación Superior, Ciencias y Tecnología (MESCyT) y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), República Dominicana hacia el 2021. En este plan se establecen metas específicas (**Cuadro 6**) para la habilitación de juntas descentralizadas en relación al total de centros educativos para los años reseñados.

Planes Operativos e Instrumentos de Planificación

Un tercer nivel de planificación con que cuenta el Ministerio de Educación en la República Dominicana se refiere a los planes operativos anuales (POAs). Esta herramienta de planificación se ha consolidado en los últimos dos años. Es por ello

que del periodo estudiado, 2008-2012, se cuentan con 3 planes operativos publicados en estos cuatro años; 2009, 2011 y 2012 respectivamente.

El Plan Operativo Anual (POA) 2009, en lo que respecta a la política 8, las metas previstas en el resultado 8.3 fueron la constitución de 18 juntas regionales, 106 juntas distritales, 1,066 juntas de centros educativos con alta cobertura y 832 juntas de redes relacionados con el Programa Multifase para la Equidad de la Educación Básica – Préstamo BID 1429/OC-DR.

El Plan Operativo Anual (POA) 2011, integra productos y medios de verificación en su matriz. Sin embargo, las metas para la política de descentralización son enunciadas en forma general y no se establece el alcance cuantitativo de las mismas para el caso de las juntas de descentralización.

Plan Operativo Anual (POA) 2012 incluye metas según los componentes de calidad, diálogo social y fortalecimiento institucional para un alcance de 1,000 juntas descentralizadas constituidas, 2,000 juntas legalizadas, 700 juntas reestructuradas y 2000 juntas capacitadas y monitoreadas.

Otros planes operativos

La Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa-DGDGE como unidad operativa responsable de las políticas de descentralización del MINERD, elaboró dos planes operativos propios de la dirección para los periodos 2010-2011 y 2011-2012. Estos planes operativos han

Cuadro 6. Juntas descentralizadas - Metas País 2021
(% del total de centros educativos)

2009	2012	2015	2018	2021
26,03	42,71	56,95	71,61	85,93

Fuente: OEI – MINERD, MESCyT, INFOTEP, 2009

incluido objetivos generales, actividades y metas relacionadas con conformación de juntas, capacitación, reestructuración, entre otros objetivos relacionados con su funcionamiento general. Estos planes también incluyen metas relativas a la capacitación y monitoreo del funcionamiento de las juntas, aspectos importantes en términos de asegurar que hay un sistema que asegure que la implementación adecuada de la política (Cuadro 7).

La revisión de los planes operativos del MINERD, incluyendo los de la DGDGE, durante los cuatro años analizados, indican que se han utilizado estructuras de planificación distintas que impiden dar seguimiento vis-a-vis a la evolución de las metas establecidas entre un año y otro.

Otros instrumentos de Planificación

Además del conjunto de planes mencionados, la política de descentralización dispone de una serie de documentos que establecen los procesos y procedimientos para la constitución y funcionamiento de las juntas regionales, distritales y de centro. Esta norma define como se articula la gestión y participación ciudadana en las

juntas con la integración de distintos estamentos socioeducativos con el propósito de buscar la mejora de la calidad de la educación. El Manual de Organización y Funciones de la DIGED (2008), es el instructivo para el funcionamiento de las Juntas Descentralizadas a nivel Regional y Distrital elaborado que incluye orientaciones para las mencionadas juntas, su organización y legalización, áreas y rubros de inversión, manejo de transferencias y liquidación de transferencias. Igual documento se publicó para el Funcionamiento de las Juntas Descentralizadas a nivel escolar en el año 2010.

Estos documentos incluyen importantes orientaciones para la implementación de la política de descentralización, sin embargo se percibe un marcado énfasis en el manejo de recursos administrativos-financieros en contraposición de lo que la propia ordenanza 02-2008 define en sus considerandos como la función principal de las juntas descentralizadas: “el fortalecimiento de la gestión de los centros educativos... el proceso de descentralización debe iniciarse desde el centro educativo que es el espacio desde el cual se pueden promover cambios relevantes en el sistema educativo dominicano”.

Cuadro 7. Plan Operativos Anuales - Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa DGDGE- MINERD

Propósitos Generales POA 2010-2011 y 2011-2012
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el proceso de Descentralización Educativa a través de las Juntas Descentralizadas, a nivel Regional, Distrital y Local para la conformación, capacitación, monitoreo y reestructuración de las mismas, con mira a elevar la calidad educativa. • Capacitar continuamente los Técnicos y Miembros de las Juntas Descentralizadas, a nivel Regional, Distrital, de Centros y de Redes. • Reactivar la automatización y sistematización del proceso de conformación y reconocimiento de Juntas Descentralizadas, Regionales, Distritales y Locales. • Reforzar el proceso de monitoreo y seguimiento a las Juntas Descentralizadas a nivel Regional, Distrital y Local. • Involucrar los miembros de las Juntas Descentralizadas en la Misión 1000 x 1000 para el logro de una escuela efectiva. • Contribuir con el mejoramiento de la Gestión Educativa a nivel Regional, Distrital y Local, a través de autogestión y transferencias de recursos financieros a las Juntas Descentralizadas conformadas y en funcionamiento. • Afianzar los procesos de descentralización y participación comunitaria. • Apoyar a través de las Juntas Descentralizadas la gestión institucional y pedagógica con mira a elevar la calidad de la educación a través de Escuelas Efectivas.

¿Quiénes son responsables de la implementación de la política?

La Dirección de Gestión y Descentralización Educativa del MINERD, que en la actualidad tiene dependencia directa del Despacho del Ministerio, establecido como una de las unidades rectoras del MINERD (POA 2012), es la unidad responsable de la ejecución de esta política.

A nivel de las regionales educativas como segunda instancia del Sistema Educativo Dominicano, se cuenta en las 18 regionales, con un conjunto de técnicos regionales asignados. Lo mismo ocurre en los 106 distritos educativos, donde funcionan técnicos distritales de descentralización educativa. A nivel local en los centros educativos, los directores son los responsables de las juntas de centros.

Durante el periodo 2008-2010, dado que la política de descentralización se ejecutó con fondos provenientes del Préstamo convenido con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la Oficina de Cooperación Internacional, OCI, del MINERD, tuvo a cargo la gestión de los fondos asignados a las juntas descentralizadas.

¿Quiénes supervisan la ejecución de esta política?

Los documentos normativos establecidos para la regulación de la política de descentralización establecen el conjunto de funciones tanto de las instancias como del personal adscrito a cada una. El artículo 5 de la ley 66-97, establece la función primordial de la junta, relativa a la aplicación de las políticas educativas en sus ámbitos de competencias. Este mismo artículo establece los tres tipos de juntas (regionales, distritales, y del centro educativo) que se crearán.

Tanto la referida ley general de educación, 66-97 como la ordenanza 02-2008, indican las funciones de las juntas y su composición. Ambos documentos normativos guardan relación en sus postulados. La Ordenanza avanza en especi-

ficar algunas funciones tales como la forma de selección de los miembros e inclusión de otros nuevos. También se establece una definición más operativa de las funciones y conformación indicando la integración de los comités de calidad de la educación, gestión y mantenimiento escolar y financiero.

Las funciones y composición de las tres juntas establecidas en las normas descritas promueven una visión amplia de la participación. Los comités deben abordar aspectos relacionados con la gestión general del centro, con la gestión curricular y pedagógica, con la relación escuela y comunidad, con la selección del personal técnico y con el manejo financiero y presupuestario.

La composición de las juntas, por su parte, con la inclusión de actores clave de la comunidad y de autoridades de los gobiernos locales y del ámbito legislativo, permitiría desde sus estructuras mismas, una planificación de las políticas educativas locales más democráticas y pertinente a sus realidades y con mayor probabilidad de aceptación e implementación.

¿Hay una planificación financiera de la política? La propia Ley de Educación 66-97 asigna, en su artículo 118, las fuentes de financiamiento de las juntas descentralizadas: “Las Juntas Distritales de Educación y Cultura serán dotadas de recursos propios, de ingresos provenientes del presupuesto nacional, subvenciones económicas provenientes de las municipalidades, de las instituciones autónomas y recursos de carácter especial. Las asignaciones del Presupuesto Nacional se harán por el programa de transferencias y serán asignados en función del número de alumnos por Distrito. El Estado asignará sumas adicionales para compensar a los Distritos de menos recursos y los de mayores problemas educativos”.

Así mismo, en la misma ley el artículo 68, establece un mecanismo de financiamiento para la ejecución de planes y acciones relacionados con la gestión educativa por medio del Fondo Nacio-

nal de Fomento de la Educación. Los recursos del Fondo pueden ser usados para una variedad de proyectos para mejorar la calidad educativa, incluyendo innovaciones o investigaciones, adquisición de equipos o materiales, capacitación, mejoramiento de la planta física, proyectos remediales entre otros. La fortaleza de este artículo es que intenta asegurar que las juntas de centro no solo contarán con las asignaciones en el presupuesto nacional, sino también tendrán la opción de financiar sus proyectos educativos y de innovación con fuentes complementarias.

La resolución 0668-2011, más reciente también explicita medidas específicas para el financiamiento de la política indicando que debe asignarse no menos del 2.5% del presupuesto anual asignado al MINERD a las juntas descentralizadas.

El marco legal y la planificación de la política de descentralización son amplios. Esta política

cuenta con leyes que la sustentan y otorgan respaldo financiero a sus ejecutorias. Se establece claramente los fondos correspondientes y la distribución de los fondos a transferir y las instrucciones para el manejo de los mismos. Dicho marco integra desde los dictámenes generales que se emanan de la política, las regulaciones para su funcionamiento, y las directrices específicas incluidas en la resolución e instructivos que corresponden. Debe destacarse que se establecen metas para la integración de juntas descentralizadas, recursos financieros para su funcionamiento, detalle de sus funciones, pero no se establece en ningún lado metas educativas asociadas al proceso de descentralización educativo articulado. Esta ausencia reseña de los pasos a seguir con esta política y sus desafíos a concretar, sobretodo como asociamos los objetivos de descentralización con objetivos relacionados a las políticas educativas nacional.

2. Implementación: Juntas descentralizadas con tareas pendientes

Una mirada a los avances de la aplicación de la política de descentralización en el país, permite identificar que aunque su marco legal data desde el 1997 (ley 66-97) es durante el periodo 2008-2012 que se registran los mayores avances. Si bien el marco legal y la planificación de esta política constituyen un excelente punto de partida, la fase de implementación, aunque presenta hitos que fortalecen la política, evidencia desafíos pendientes en cuanto al rol de las juntas descentralizadas en la gestión pedagógica del centro educativo y al fortalecimiento de los procesos participativos en la selección y el ejercicio de los roles de sus miembros.

¿Cómo se desarrolló esta política en las instancias de descentralización definidas?

Durante el periodo 2008-2010, el MINERD continuó la ejecución del Programa Multifase

para la Equidad de la Educación Básica (PMEEB) cuya meta era mejorar la equidad de la educación básica, fortaleciendo la capacidad de gestión e implementación de programas focalizados. Este programa, iniciado en el 2004, se estructuró en varios componentes, dos de los cuales fueron Educación Rural Multigrado o atención a las Escuelas Multigrado Innovadas – EMI y Aumento de la Equidad Educativa en Áreas Urbano–Marginales, a través del Programa de Apoyo a la Calidad Educativa – PACE. Ambos componentes incluían a las Juntas descentralizadas “como una instancia de asociatividad de centros escolares con el propósito de garantizar una visión pedagógica integrada, una gestión más eficiente, y facilitar el acceso educativo de los estudiantes hasta el 8º grado”.

En el marco del componente EMI, el Ministerio de Educación se planteó, entre sus metas finales, la conformación de 100 redes rurales de gestión

educativa (juntas de red), la transferencia a 100 juntas por año recursos para la compra de materiales educativos gastables (canastas básicas), y la elaboración y financiamiento de 100 Proyectos Educativos de Red (PER).

La revisión documental indica que dos de las metas previstas se cumplieron en más de un 100%. La conformación de las juntas de red se había logrado en una 100% a diciembre del 2010 y las transferencias financieras habían sido realizadas en igual porcentaje (INTEC, 2011). Aunque es importante señalar, como bien señala el Informe de Evaluación final del INTEC, que para el año 2009 solo había conformadas 18 juntas de red de 100-120 previstas, para el 2010 se aceleró el proceso de conformación de juntas para un total de 82 juntas de red en solo un año. En contraste, la elaboración y financiamiento de los PER ha sido más lento y menos exitoso, con tan solo 11 Proyectos Educativos de Red elaborados de los 100 previstos hasta el final del programa.

Es importante notar que según los estudios mencionados en el Resumen Ejecutivo del MINERD/BID 2012, el funcionamiento de las juntas del EMI fueron más orientados a labores administrativas puntuales que al funcionamiento de la gestión participativa como habían sido concebidas las juntas de red. Específicamente, la evaluación notó que:

“Las Juntas de Red se integran para cumplir con formalidades administrativas o vinculadas a la ejecución de los fondos con escasa referencia a procesos de rendición de cuentas. El tradicional centralismo en la gestión de los centros educativos y la escasa participación de padres, madres y comunidad en los mismos, podrían estar incidiendo en la incorporación de procesos más colegiados de toma de decisiones en los que se incorporan nuevos actores (Ziffer, 2009, mencionado en Resumen Ejecutivo MINERD/BID Pág. 44).

Las Juntas de Red, aunque lograron poca representación comunal, fueron requisito para la transferencia de la canasta básica de material

educativo y gastable de los centros educativos del programa. Una de las tareas sustantivas de las Juntas de Red era la formulación de Proyectos Educativos de Red (PER) con una inversión de US\$4,000.00, que darían direccionalidad y funcionamiento de estas juntas. Los PER se concibieron como instrumentos de planificación que aportarían organicidad y proveerían la agenda de trabajo necesaria. Sin embargo, la elaboración de estos proyectos educativos se identifica como la actividad menos lograda del componente, con apenas un 11% de ejecución.

El Programa de Apoyo a la Calidad Educativa – PACE (también parte del PMEEB), tenía como meta la conformación de 129 juntas de centro con igual número de proyectos educativos de centro elaborados. En 2007, habían 129 centros participando en el PACE, pero solo 89 tenían sus proyectos de centro definidos. Para finales del 2010 se habían alcanzado un total de 133 centros con sus juntas conformadas y sus proyectos de centro respectivos.

La conformación de las juntas de Centro, también incluía la transferencia de recursos para la compra de una canasta básica y adquisición de materiales gastables de los centros educativos del proyecto, similar a los Centros EMI.

Diversos estudios reconocen el logro sustantivo de alcanzar la meta de conformación de las juntas de centro como mecanismo que ayudó a institucionalizar el sistema de proyectos de centro y transferencias de la canasta básica. Sin embargo, debe reconocerse que las dificultades en el funcionamiento de estas juntas se debieron entre otros factores, a los retrasos en la asignación de recursos financieros, por la falta de confianza en las capacidades de las juntas en el interior del MINERD.

En síntesis para el periodo 2010-2011 se lograron implementar las siguientes instancias de descentralización:

- Conformación de 105 Juntas Descentralizadas de Centros de Básica en todas las regiones y distritos educativos;

- Reestructuración de 18 Juntas Distritales y 5 Juntas Regionales;
- Conformación de 413 juntas de centros educativos y legalización de 710 juntas.

¿La articulación de las juntas descentralizadas ha garantizado la implementación de la política?

A la conclusión del Programa Multifase (PMEEB -Diciembre del 2011) se tenía la estructura administrativa completa para la conformación de Juntas Descentralizadas en los ámbitos Regionales, Distritales y de centros educativos. No obstante, el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) en su revisión del programa, identificó la necesidad de revisar el modelo de implementación para seguir mejorando.

Por ejemplo, aunque las memorias del gobierno sobre el progreso en la implementación de los planes operativos anuales permiten identificar las acciones relacionadas a los procesos de descentralización, no siempre permiten establecer con claridad la cantidad de juntas descentralizadas conformadas y en funcionamiento para cada periodo. Como respuesta, en el Plan Operativo 2012 se incluye una línea de base para un total de 3,479 juntas de centros, con una meta anual de incremento de 1,000 juntas descentralizadas de Centros Educativos. Esto haría más fácil monitorear el progreso de un año a otro y no solo totales para años aislados.

El relanzamiento de la política de descentralización en el año 2011 también intenta fortalecer las instituciones y establecer un significativo aumento en la erogación de fondos propios a las juntas de centros como se verá más adelante en el acápite de financiamiento.

Si bien existen más juntas a la fecha no siempre sus integrantes tienen un real conocimiento de sus funciones, de sus propósitos y sus acciones, y como estas pueden contribuir efectivamente para mejorar la vida escolar. Usualmente los miembros de las juntas descentralizadas que son también

padres o madres de familia de los estudiantes, confunden sus roles con las de las Asociaciones de Padres y Madres de las escuelas, APMAEs. Existen traslapes entre las actividades propias de los integrantes de las Juntas Descentralizadas con los miembros de las Asociaciones de Padres y Madres de la escuela y viceversa. La falta de un plan coherente y consistente de implementación y ejecución ha resultado en indefiniciones en la participación y compromiso social de los miembros de las juntas, y su correspondencia con el desarrollo de los proyectos de centros.

No se han obtenido datos sobre la gestión de las asambleas que den cuenta de la conformación de la junta en forma democrática y apegada a los procedimientos establecidos en los manuales, así como también de la representatividad de sus miembros. No se dispone tampoco de información sobre la conformación y funcionamiento de los comités previstos al interior de las juntas según la ordenanza 02-2008.

¿Se han realizado capacitaciones y seguimiento a las juntas como parte de la implementación esta política?

Tanto en EMI como en PACE, se ejecutaron procesos de seguimiento y capacitación de las juntas de Centro y de redes por parte de los distritos y regionales educativas del MINERD. En el caso de PACE, se transfirieron fondos para la canasta básica a las Juntas Distritales para acompañamiento y supervisión de los centros educativos por parte de 120 técnicos distritales previamente capacitados.

En el marco de ambos programas se llevó a cabo la elaboración y distribución de manuales para la Constitución y Administración de las Juntas Descentralizadas, Intervención en Infraestructura a través de las Juntas Descentralizadas e Ingenieros Independientes y para el Monitoreo de las Juntas Descentralizadas.

También, debe destacarse con un efecto sinergia en el sistema, la existencia de “juntas de auto-

gestión” que son juntas descentralizadas que no recibieron recursos financieros, porque no formaban parte de los programas PACE y EMI, pero al parecer desarrollaron funciones relacionadas con la gestión de sus centros educativos.

En las Memorias del 2010 y del 2011 se identifican acciones desarrolladas en esta área:

- Capacitación de los miembros de los comités financieros de 722 juntas de centros con 500 o más estudiantes sobre estructura y funcionamiento, rendición de cuenta, manejo y uso de recursos;
- Acompañamiento y monitoreo de las Juntas Descentralizadas que recibieron transferencias en las regionales 10 y 15, entre otras actividades.

¿La articulación de las juntas descentralizadas ha garantizado la implementación de la política?

A la conclusión del Programa Multifase (PMEEB -Diciembre del 2011) se tenía la estructura administrativa completa para la conformación de Juntas Descentralizadas en los ámbitos Regionales, Distritales y de centros educativos. No obstante, el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) en su revisión del programa, identificó la necesidad de revisar el modelo de implementación para seguir mejorando.

Por ejemplo, aunque las memorias del gobierno sobre el progreso en la implementación de los planes operativos anuales permiten identificar las acciones relacionadas a los procesos de descentralización, no siempre permiten establecer con claridad la cantidad de juntas descentralizadas conformadas y en funcionamiento para cada periodo. Como respuesta, en el Plan Operativo 2012 se incluye una línea de base para un total de 3,479 juntas de centros, con una meta anual de incremento de 1,000 juntas descentralizadas de Centros Educativos. Esta organización de la información permitirá monitorear de formas más adecuada el progreso de un año a otro de

la descentralización educativa y no solo totales para años aislados.

El relanzamiento de la política de descentralización en el año 2011 también intenta fortalecer las instituciones y establecer un significativo aumento en la erogación de fondos propios a las juntas de centros como se verá más adelante en el acápite de financiamiento.

Si bien existen más juntas a la conclusión de este análisis, no siempre sus integrantes tienen un real conocimiento de sus funciones, de sus propósitos y sus acciones, y como estas instancias puede contribuir efectivamente para mejorar la vida escolar. Usualmente los miembros de las juntas descentralizadas, que son también padres o madres de familia de los estudiantes, confunden sus roles con las de las Asociaciones de Padres y Madres de las escuelas, APMAEs. Existen traslapes entre las actividades propias de los integrantes de las Juntas Descentralizadas con los miembros de las Asociaciones de Padres y Madres de la escuela y viceversa. La falta de un plan coherente y consistente de implementación y ejecución ha resultado en indefiniciones en la participación y compromiso social de los miembros de las juntas, y su correspondencia con el desarrollo de los proyectos de centros.

¿Cómo se supervisan las juntas descentralizadas?

Una de las responsabilidades del gobierno según el Manual Operativo de Gestión establecido en 2010, es la supervisión de los distintos organismos de gestión descentralizados. Para ayudar en este proceso, el Ministerio de Educación, desde su Dirección de Supervisión Educativa, ha establecido desde el año 2011 el Sistema de Acompañamiento y Supervisión, SAS. Según las Memorias del MINERD (2011), en el marco del SAS, fueron aplicados instrumentos de supervisión en 6,549 centros educativos², algunos de los cuales recibieron múltiples intervenciones. Se aplicaron unos 105,493 registros, de los cuales 35,043 fueron instrumentos de supervisión pedagógica y el resto, unos 70,449 instrumentos

lo fueron relativos a la supervisión administrativa (MINERD, 2011, pag.119).

En los instrumentos de supervisión administrativa se incluye la “Conformación y funcionamiento de los distintos organismos de gestión y participación (APMAE, Junta de descentralizadas de Centro, Escuela de Padres y Madres, Consejo estudiantiles, entre otros). Así mismo indica la supervisión por parte de las regionales de la conformación y funcionamiento de las Juntas Distritales, y por parte de los distritos la conformación y funcionamiento de las juntas de centro (MINERD, 2011, pág.34).

Según la revisión de registros administrativos, desde antes del SAS, durante el periodo 2008-2012 se realizaron más de 4,000 visitas de monitoreo a las juntas descentralizadas de centro (**Cuadro 8**). Este número de visitas, junto a la creación e implementación de nuevos instrumentos de monitoreo como el SAS permite inferir que hubo disposición por parte del MINERD de dar seguimiento al funcionamiento de las Juntas. Sin embargo, no ha sido posible obtener información cualitativa sobre el proceso de monitoreo de las juntas que pueda indicar sobre las principales debilidades y fortalezas de su funcionamiento y el nivel de cumplimiento de esta estrategia de descentralización.

Cuadro 8. Distribución del monitoreo realizadas a las Juntas de Centro, 2008-2012

Año	Centros monitoreados	Visitas de monitoreo
2009	1,012	216
2010	918	270
2011	733	216
2012	1179	814

Fuente: Elaboración propia en base a documento: Ficha de Monitoreos 2008-2012. MINERD

² Los instrumentos de supervisión son aplicados por técnicos distritales mediante visitas a los centros educativos e incluyen distintos componentes y ámbitos de la gestión de los centros.

Monitoreo Externo: OCI-IPAC³

Además de la información disponible a nivel gubernamental, la **Iniciativa Participativa Anti-Corrupción (IPAC)** entre octubre y diciembre del 2011 desarrolló una mesa de trabajo sobre la Educación, que tenía entre sus objetivos crear un proyecto piloto de distribución de recursos para incentivar la calidad educativa con transferencia de recursos a las juntas y evaluación del manejo de los fondos. Específicamente, el Observatorio Ciudadano de la Iniciativa Participativa Anticorrupción OCI-IPAC, llevó a cabo un monitoreo de la aplicación de la política de Descentralización durante el año 2011.

En relación a los avances en la implementación de la política, el Tercer Informe de Seguimiento del Observatorio Ciudadano del IPAC, en el acápite de resultados del seguimiento se indica que:

“En sentido general, se valora muy positivamente, por parte de los actores escolares, la experiencia de juntas de centro: Mayor participación y compromiso de la comunidad; Mayor involucramiento de los actores escolares; Fortalecimiento de las instancias de participación de las escuelas: la propia junta así como las Asociaciones de padres, madres y amigos de la Escuela, APMAES; Optimización de recursos: escuelas han logrado realizar obras y/o reparaciones mayores a las previstas con los iguales recursos financieros; Creación de empleos en las comunidades.”

³ IPAC nace de una solicitud de la Presidencia del país respondiendo a una inquietud por el impacto negativo que tiene en las instituciones la falta de transparencia en la gestión pública y en la falta de efectividad de las políticas públicas. La iniciativa ha integrado un comité organizador conformado por actores claves del gobierno, la empresa privada y la sociedad civil dominicana, asegurando que la misma sea una iniciativa de carácter nacional acompañada de la experiencia internacional y tiene como objetivo; (a) recopilar información disponible sobre experiencias exitosas de promoción de transparencia; (b) identificar carencias de información en el tema y cómo suplirlas; (c) compilar y analizar la información, y (d) recomendar acciones concretas a la Presidencia de la República.

El Informe en referencia señala otros factores asociados relacionados con buenas prácticas de las juntas de centro, tales como; compromiso sostenido y alta responsabilidad del director del Centro Educativo; Involucramiento activo de los miembros de la comunidad; Participación de la comunidad en aportes de mano de obra y otros trabajos en forma gratuita; Apoyo del personal de la OCI; Adecuada capacidad técnica y compromiso social de los ingenieros asignado y Seguimiento permanente de los técnicos distritales.

Conjuntamente con las fortalezas reconocidas, en el referido informe se presenta una serie de obstáculos tales como; excesivo requerimiento de tiempo a los directores de las escuelas, quienes deben velar por el uso adecuado de los recursos financieros y dar seguimiento a los trabajos en las escuelas. Además, estos tienen poca experiencia y formación en gestión financiera; sobre todo en la administración de recursos por más de un millón de pesos. En contraste, los bajos niveles de educativos de los miembros de la junta, imposibilita que estos ayuden al director y favorece una mayor concentración de responsabilidad y autoridad en las juntas. En sentido general, las juntas descentralizadas no siempre tienen los niveles académicos suficientes para desarrollar con eficiencia las funciones administrativas que les son asignadas, y algunos retrasos en los desembolsos, ampliaron el tiempo de conclusión de las obras de infraestructura restándole tiempo al director en sus funciones propiamente pedagógicas del centro educativo.

Las líneas indican que un desafío sustantivo lo constituye la priorización de los temas de gestión educativa vinculados directamente con el des-

empeño de los aprendizajes de los estudiantes, el fortalecimiento de los procesos de gestión con la revisión y/o elaboración de los proyectos educativos de centros y los planes operativos y con el desempeño docente, donde se favorezca la capacitación en la acción y el acompañamiento.

¿Se han distribuido los recursos financieros para cumplir las metas de la política?

El financiamiento de una política pública requiere del detalle de la provisión de fondos necesarios para su cumplimiento y ejecución. En el caso de la descentralización ya se estableció en el detalle a la legislación y planes los alcances de la misma. Durante el periodo 2008-2010 esta política se desarrolló con recursos de fondos internacionales a través del Programa Multifase para la Equidad de la Educación Básica (PMEEB) integrando la Educación Rural Multigrado o atención a las Escuelas Multigrado Innovadas – EMI y el Aumento de la Equidad Educativa en Áreas Urbano–Marginales, a través del Programa de Apoyo a la Calidad Educativa – PACE a través de un Préstamo del BID.

Es recién en la resolución 0668-2011 que se establece una política de provisión de recursos financieros propios a las Juntas Regionales, Distritales y de Centros Educativos. El Ministerio de Educación en dicha resolución ha establecido una partida presupuestaria que será transferida a las mencionadas Juntas a fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones establecidas para las metas de descentralización definidas. La partida presupuestaria destinada para ser transferida a las Juntas nunca será menor al 2.5% del presupuesto anual asignado al MINERD.

3. Resultados: Cumplimiento parcial de las metas de descentralización

Al final de cuentas, lo que se quiere de una política pública es que alcance los propósitos para los cual fue diseñada. En el caso de la descentralización educativa, significa evaluar si se han conformado todas las Juntas Regionales, Distritales y de Centros previstas por las metas, y si estas instancias cumplen con permitir una mayor “democratización del sistema educativo a partir de la participación y consenso, para lograr una mayor eficiencia y calidad de la educación dominicana”. Sin embargo, esta política no anticipó en sus metas objetivos educativos específicos que permitiera monitorear el nivel de cumplimiento relacionado a la mayor eficiencia y calidad del sistema educativo dominicano.

El Diagnóstico de la Realidad Educativa Dominicana (Flores y Lapaix, 2008) que para esa fecha, estaba pendiente todavía la organización y el funcionamiento de un importante número de juntas de centros y distritos educativos a nivel nacional. Así mismo, en el Informe de Progreso Educativo de República Dominicana “El reto es la calidad” 2010, también da cuenta de que el proceso hacia la descentralización todavía no había tenido el alcance necesario, citando que: “pese a que ha habido avances con relación en la conformación y organización de las juntas regionales y distritales descentralizadas, aún son pocas para supervisar la gran cantidad de escuelas bajo su responsabilidad. Además, el funcionamiento de estos órganos descentralizados solo se ha limitado al manejo desconcentrado de fondos de los centros educativos que participan en programas con financiamiento de organismos internacionales”. Es decir se indicaba que la democratización del sistema educativo a partir de la participación y consenso no se estaba cumpliendo como se esperaba.

Según las metas establecidas en República Dominicana hacia el 2021 (OEI, MINERD,

INFOTEP y MECYT, 2010) se recomendaba que para el 2012 debía haber integrado un total de 42,71% de juntas descentralizadas de los centros educativos establecidos a la fecha. De acuerdo al Boletín de Estadísticas Educativas (MINERD, 2011) existían 6,994 centros educativos públicos, organizados en 104 Distritos y 8 Regionales; para un total de 7,106 entidades educativas. El 42,71 % de este total resulta en 3,035 juntas descentralizadas que deberían estar organizadas para el 2012 como meta intermedia. Según los registros de la Dirección de Gestión y Descentralización, indican que la cantidad de juntas de centro al 2012, asciende a un total de 2,149 juntas distribuidas en las 18 regionales y distritos del país (**Cuadro 9**) para un total de 2.271 juntas organizadas para un nivel de cumplimiento de un 75% de la meta establecida.

¿Cómo se están integrando las juntas descentralizadas?

Se debe indicar, que en la realización del presente trabajo no tuvimos acceso a registros administrativos (actas de reuniones, registros de asistencia, informes) de las juntas descentralizadas que se encuentran dispersas en las respectivas regionales, distritos y centros educativos, que permitieran constatar las características de la organización y desarrollo de las juntas conformadas hasta la fecha. Tampoco tuvimos referencias de cuáles de las juntas descentralizadas establecidas tienen integradas los Comités de Desarrollo Educativo referidos en la Ordenanza 02-2008 relacionados a la Calidad de la Educación, Comité de Gestión y Mantenimiento Escolar. Estos comités asesores son las instancias idóneas que pueden contribuir a la vigencia más pertinente de la política de descentralización ya que desempeñarían un rol esencial en la participación y democratización del sistema educativo.

**Cuadro 9. Distribución de las Juntas Descentralizadas Distritales
y Centros Educativos, 2008-2012**

Regionales	2008	2009	2010	2011	2012
1 - Barahona	26	8	3	7	11
2 - San Juan de la Maguana	11	11	13	22	29
3 - Azua	107	127	11	6	8
4 - San Cristóbal	1	28	72	50	14
5 - San Pedro de Macorís	18	86	3	1	1
6 - La Vega	1	41	258	13	12
7 - San Francisco de Macorís	0	67	7	12	0
8 - Santiago	2	7	10	76	1
9 - Mao	2	9	0	4	5
10 - Santo Domingo	2	85	49	11	15
11 - Puerto Plata	2	59	9	30	1
12 - Higüey	0	46	33	27	24
13 - Monte Cristi	37	2	8	6	0
14 - Nagua	0	31	14	9	0
15 - Santo Domingo	1	4	5	71	0
16 - Cotuí	57	3	36	41	9
17 - Monte Plata	3	47	31	8	0
18 - Neiba	21	59	52	10	0
Total de juntas/año	291	720	614	404	130
Total General Acumulado	2,159				

Fuente: Elaboración propia en base a información del MINERD

Sin embargo, la política de descentralización educativa en RD luce con falta de alineamiento y coherencia entre lo que la política establece y lo que acontece en los centros educativos. Este desbalance ha provocado que las Juntas Descentralizadas respondan más a las lógicas de la oficina central del MINERD y a los requisitos administrativos formales, y casi nada a incentivar acciones y monitoreos específicos que mejoren la calidad de la educación o que estén relacionados a indicadores educativos propiamente dicho. Hay acentuadas indefiniciones de la participación social en las juntas descentralizadas y por ende en la coherencia de la política de descentralización y los indicadores de calidad de la educación.

Debe destacarse que en la Ordenanza en referencia establece que la composición y funciones de estos comités serán especificadas en el Manual de Organización, Legalización y Funcionamiento de las Juntas Descentralizadas. Sin embargo, en los instructivos para el funcionamiento de las Juntas Descentralizadas a nivel Escolar, no se menciona en ningún párrafo estas funciones, ni se hace referencia a su organización. Esta ausencia también evidencia que el énfasis de la descentralización educativa solo se ha realizado en el ámbito administrativo, formalizando más un modelo de desconcentración de fondos, que de real participación comunitaria en el centro educativo. Esto se evidencia aún más en los instructivos para el funcionamiento de las juntas, que integran con un amplio detalle la descripción de la organización, de las áreas y rubros de inversión, manejo y liquidación de las transferencias bancarias con la inclusión de formatos de actas, modelos de proyectos a presentar, libro de ingresos y gastos, formulario de contraloría, modelos de recibos y de liquidación de transferencia de fondos.

¿Cómo se han ejecutado las políticas de descentralización?

Durante el periodo 2008-2010 las Juntas Descentralizadas era parte del programa el programa Multifase EMI-Pace, cuyo propósito era “mejorar el logro educativo de los estudiantes del sector rural

y urbano marginal, y la gestión educativa de los centros”, donde las juntas eran un requisito para la transferencia de la canasta básica de material educativo y gastable para cada centro. La estrategia articulada incluía una gestión administrativa-financiera y técnico pedagógico específica. Este programa integraba indicadores educativos de eficiencia tales como tasa de promoción, repitencia, deserción y sobre-edad para evaluar el impacto del mismo. Los resultados de la evaluación de este programa mostraron escasos avances en los indicadores educativos en los centros educativos participantes, los cuales se atribuyeron a las dificultades en la ejecución y la falta de sincronía entre los componentes además que las acciones realizadas no se orientaron a los objetivos propuestos. Cabe mencionar que esta experiencia ha servido de base para la articulación de las políticas de descentralización educativa vigentes en el MINERD, sin embargo no están establecidas en los planes actuales de esta política ningún indicador educativo asociado.

Las evaluaciones del Ministerio de Educación también apuntan a limitaciones en la implementación de esta política, que han impedido alcanzar algunos de los resultados deseados. En las memorias del Seminario sobre Descentralización educativa celebrado en el mes febrero del año 2012, los propios actores del MINERD en un ejercicio de balance de esta política, señalan, tanto de la ley 66-97 como de la ordenanza 08-2008, no son desde su percepción, asumidos en la práctica. Acordaron que las juntas no están funcionando plenamente acorde con lo establecido por ley, y no están integradas en la realización de todas sus funciones como lo establece la Ordenanza en referencia. Predomina un modelo de desconcentración, es decir el énfasis solo en la parte de gestión de recursos para el centro, con la ausencia de una participación más activa en el ámbito educativo del centro. Esta situación se puede atribuir a diferentes factores tradicionales como; resistencia al cambio, aspectos culturales y de poca continuidad de políticas establecidas.

Los procesos que hemos visto hasta ahora, han tenido un claro énfasis en la transferencia de

algunos recursos económicos, que en la mayoría de casos vienen con los rubros e inversiones en que se puede gastar, afectando así la posibilidad de una real planificación educativa con los integrantes de las juntas de centros. Hasta el momento la descentralización ha jugado un rol pasivo porque no existe una política efectiva que vincule las distintas instancias educativas.

¿Las juntas son suficientes para lograr la descentralización educativa?

Las políticas de descentralización usualmente promueven una nueva distribución de roles y poderes. En el caso de nuestro país, para operacionalizar esta política se organizaron nuevas instancias y estructuras en el área administrativa y financiera del MINERD y mecanismos de participación comunitaria en las juntas descentralizadas a nivel Regional, Distrital y de Centros Educativos. Sin embargo, las funciones de estas juntas como órganos de integración de la sociedad civil, la escuela y el MINERD están escasamente descritas en los instructivos respectivos, restándole eficacia y representatividad a la hora de la toma de decisiones. Es decir las

juntas descentralizadas se han articulado más con espacios de comunicación y gestión financiera que como instancias deliberativas y de participación democrática. En las reuniones de las juntas se dan cita agentes gubernamentales; en las figuras de los directores, maestros del centro educativo, y no-gubernamentales como los representantes de la Asociación de Padres, Madres y Amigos de la Escuelas-APMAES, representante de las organizaciones comunitarias y de los estudiantes. Esta estructura no garantiza en sí misma mecanismos más democráticos de participación ni tampoco en la prestación de servicios educativos más equitativos. Aún más, la sobrerrepresentación de integrantes del MINERD o de directivos de los centros educativos en las juntas descentralizadas, han afectado la efectividad de la política de descentralización educativa considerando que estos tienen mejores capacidades y son más activos en el proceso de decisión. Además, no está claro cuáles son las contribuciones de la integración de distintos actores en las juntas descentralizadas en la mejora de la vida escolar, y en última instancia en lograr los aprendizajes necesarios de los niños y jóvenes de nuestras escuelas.

4. Financiamiento: Recursos discrecionales para las juntas descentralizadas

El financiamiento de una política pública requiere del detalle de la provisión de fondos necesarios para su cumplimiento y ejecución. La inversión pública para la educación en el país no se priorizó ni se cumplió en el periodo del 2008-2012 con el valor estipulado en la ley de educación 66-97 cuyo mandato requiere el 4 % del PIB.

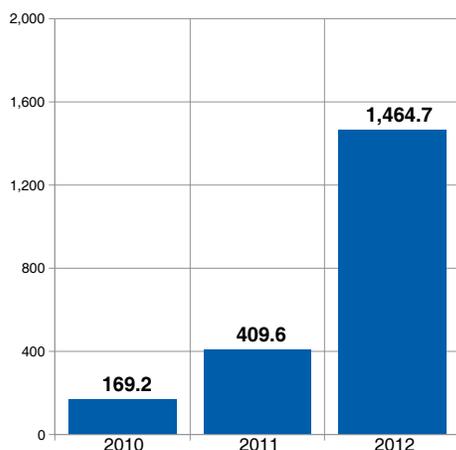
En el caso de la política de descentralización, como parte de los recursos del MINERD, la asignación se realizó de acuerdo a la disponibilidad y discrecionalidad de las autoridades del Ministerio para ese periodo y no de acuerdo con el plan establecido. Tampoco el Fondo Nacional de Fomento de la Educación se ha habilitado a la

fecha, como tampoco las juntas descentralizadas han recibido fondos provenientes de los municipios o de otras instituciones gubernamentales, tal como establece la ley.

¿Los fondos de esta política están disponibles?

Es recién a partir del presupuesto del 2012 que se regula la asignación de los fondos a la política con un valor no menor del 2,5 % del presupuesto anual asignado el Ministerio de Educación. En la **gráfica 1** podemos observar la evolución de la inversión en esta política y el compromiso asumido en este último año.

Gráfica 1. Transferencia de fondos a las Juntas Descentralizadas (en millones RD\$)



Fuente: Memoria 2012 Ministerio de Educación.

Debe destacarse que el presupuesto del MINERD se ejecuta en un alto porcentaje con recursos internos provisto por el gobierno central con valores cercanos al 90 %, y el 10 % restante se cubren con recursos externos usualmente con préstamos y donaciones de los organismos internacionales. Esto es pertinente mencionarlo, considerando que en el periodo 2008-2010 la política de descentralización se realizó en su casi totalidad con el Programa Multifase para la Equidad de la Educación Básica (PMEEB) a través de un Préstamo del BID. Es después de esta

fecha, a partir del 2011 que el MINER establece fondos específicos para esta política.

¿Los fondos son asignados de forma clara y transparente?

La resolución 0668-2011 establece una política explícita de provisión de recursos financieros para las Juntas Regionales, Distritales y de Centros Educativos como las instancias responsables de llevar a cabo la descentralización. El Ministerio de Educación ha establecido una partida presupuestaria que es transferida a las mencionadas Juntas a fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones.

Para establecer los topes anuales a transferir a cada centro educativo, se toma en cuenta la matrícula estudiantil del último periodo escolar registrado por la escuela que recibirá los fondos, de acuerdo a los datos en el Sistema de Gestión de Centros Educativos. Los recursos financieros transferidos se distribuyen de la siguiente manera de acuerdo a las normas establecidas: 5% corresponde a las Juntas Regionales, 10% corresponde a las Juntas Distritales, y 85% corresponde de las Juntas de Centros Educativos. En el **cuadro 10** siguiente se observa la planificación de la inversión para el 2012 con detalle a los montos transferidos a julio del 2012.

Cuadro 10. Transferencia de fondos por tipo de junta, 2012

Juntas	Presupuesto 2012 (en RD\$)	Montos transferidos a Julio 2012 (en RD\$)
Regionales	57,941,875.00	14,784,921.13
Distritales	115,883,750.00	29,569,842.47
Centros Escolares		251,343,660.96
Centros Jornada Extendida	985,011,875.00	30,747,487.00
TOTAL	1,158,837,500.00	326,445,911.56

Fuente: MINERD 2012

Si analizamos los fondos dispuestos para el 2012 para esta política puede observarse que a julio del 2012 solo se ha ejecutado el 28 % de la inversión prevista, resta un importante porcentaje de ejecutar para el último semestre del año con pocas probabilidades de realizarse en un 100%. La asignación establecida por número de estudiantes a las escuelas, tampoco garantiza una mayor eficiencia y equidad desde el punto de vista educativo, que son los puntos centrales de la política. Esta automatización en la distribución de los recursos económicos no ha permitido a los centros educativos compensar sus deficiencias y enfrentar sus problemas de infraestructuras y servicios básicos que es el punto central de articulación de la descentralización.

Debe agregarse que la estructura articulada de las juntas no ha permitido tampoco mayores niveles de participación y democratización de las unidades de gestión de centros escolares, ni tampoco mayor involucramiento por parte de la comunidad en la gestión de la escuela. Sin embargo, si se ha incorporado la dimensión de “rendición de cuentas” pero solo de la parte financiera. Se supervisa los recursos asignados, definiéndose acciones de seguimiento para la legalización de las Juntas Descentralizadas, control en la apertura de cuentas bancarias para la recepción de los recursos financieros, y sobretodo capacitación y monitoreo del MINERD a todas las Juntas. Estos procesos de monitoreo han facilitado que en la estructura y funcionamiento de las juntas el manejo y uso de recursos financiera se realice de la forma más adecuada posible.

¿Como se invierten los recursos en las Juntas Descentralizadas?

El Programa Multifase para la Equidad de la Educación Básica fundamentó su diseño y ejecución principalmente en los modelos de intervención de Escuelas Multigrado Innovada (EMI), focalizado en las escuelas rurales multigrado, y en el Proyecto de Apoyo a la Calidad Educativa (PACE), dirigido a escuelas urbano marginales con altos niveles de matrícula. En

su diseño, tanto EMI como PACE incorporó la institucionalización de un sistema de transferencias de los recursos financieros a las escuelas por medio de la canasta básica que conforme al Informe Ejecutivo del BID se cumplió de acuerdo a lo previsto. El proyecto EMI integró un total de 100 redes rurales centros pertenecientes al programa para un monto aproximadamente de 14 millones de pesos. En el caso del programa PACE se realizaron transferencias del orden de los 25 millones de pesos para la canasta básica a centros y distritos de la Regional 10.

La canasta básica que se otorgó a cada escuela, estipulaba un monto de solo US\$1 por estudiante por año. Este proyecto de la canasta educativa que se transfiere a las Juntas de Centro, complementado con el desarrollo proyectos educativos a nivel de las escuelas, ha sido la piedra angular del proceso de descentralización educativo -y es hoy- la política del MINERD de descentralización educativa a nivel nacional y con recursos propios.

Otra experiencia del mismo carácter se desarrollo en el periodo escolar 2010-11 para escuelas de jornada extendida para un total de 20 centros educativos beneficiando a unos 10,000 estudiantes aproximadamente. Se transfirió un valor equivalente a US \$ 20 dólares por estudiante/año, para un total de RD \$ 7, 643,320.00, por medio de los mecanismos de Proyecto Educativo de Centro como producto de las juntas descentralizadas de las escuelas. No obstante, una revisión de la implementación sugiere que estos recursos financieros utilizados, en la mayoría de los casos solo se invirtieron para completar equipamientos y obras menores en la escuela, compra de material y pagos a maestros. En otras palabras, se utilizaron estos recursos para compras de materiales de infraestructura y mantenimiento de los centros educativos para poder habilitar el centro para el uso en jornadas escolares ampliadas sin tomar en cuenta los aspectos curriculares y plan educativo del centro.

La implementación del modelo de la canasta básica ha permitido al MINERD institucionalizar

y hacer operativo el sistema de transferencia de recursos financieros a las juntas descentralizadas y así comenzar a facilitar el proceso de manejo de fondos desconcentrados. Queda pendiente definir otras formas de inversión para el centro,

que estén relacionados directamente con sus proyectos educativos y así de ese modo asociar el proceso de descentralización con indicadores relacionadas a la calidad de la educación y mover la política de descentralización a otro nivel.

5. Transparencia: Escasa información sobre la descentralización educativa y su impacto

La política de descentralización educativa debería responder claramente a las evaluaciones y monitoreos que de ella se realicen. En general las instancias de participación en las juntas descentralizadas están especificadas, sin embargo no se entrega ningún tipo de información a la ciudadanía relativa a su desarrollo y alcance de los proyectos realizados. Las memorias de las reuniones realizadas no están disponibles para el público, no se tiene información sobre las deliberaciones realizadas en estos espacios lo que dificulta la evaluación de los impactos que han tenido estas acciones en el fomento de los proyectos de los centros educativos y en el mejoramiento de la calidad de la educación.

¿Hay suficiente información sobre el desarrollo de esta política?

La información disponible en las memorias anuales del MINERD y de la Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa no son suficientes para lograr el monitoreo real de la política considerando que los datos ofrecidos son muy generales e imprecisos. Las publicaciones de las memorias solo describen el número de juntas descentralizadas organizadas y reestructuradas, entrenamientos realizados por regional y distrito, eventos realizados para promover la política, con el único propósito de describir las actividades realizadas, sin especificar metas cumplidas o impactos logrados. Hay un cierto tipo de información que se nota especialmente ausente y es la relacionada a los procesos internos de las juntas descentralizadas, a su efectividad en la

implementación de cambios, y los mecanismos de participación.

Esta situación limita el análisis de los resultados logrados y de las posibles lecciones de cómo mejorar el desarrollo de la política de descentralización educativa, sobretodo en la relación con la democratización del sistema educativo y su impacto en la calidad de la educación.

¿Cómo se audita la política de descentralización?

En la auditoria de esta política, solo están definidos los parámetros que se siguen en la administración pública en general, que consisten en el control de los procesos y mecanismos designados para asegurar que el objetivo del presupuesto y el uso de los recursos públicos estén conforme a las leyes y las metas definidas. El problema es que solo se evalúa la parte financiera, no se audita si se cumplen las metas de mejorar la calidad de la educación, o si gastan de manera eficiente los recursos disponibles, o si los procesos establecidos para el cumplimiento de las metas son eficientes.

El funcionamiento de las Juntas está supeditado a las disposiciones legales vigentes y si se detecta un problema, los correctivos y sanciones se rigen por las reglamentaciones establecidas. No se tiene conocimiento de situaciones específicas relacionadas a problemas legales en las juntas descentralizadas. Si han ocurrido los mismos, se han manejado con discrecionalidad en la sección de Monitoreo y Evaluación de la Dirección de

Planes, Programas y Proyectos del MINERD, instancia a cargo de la fiscalización interna de la ejecución de esta política. Este control interno tiende a asegurar que los desembolsos establecidos se ejecuten libres de fraude y de prácticas corruptas y de acuerdo a consignado en el presupuesto presentado por las juntas.

Pese a la abundante legislación que obliga a las distintas instancias del estado a publicar información sobre los resultados de sus políticas, la facilidad con la que el público puede acceder al balance y uso de los fondos de las juntas es escasa. El balance de los programas ejecutados y su información a todos los interesados termina dependiendo de factores discrecionales del funcionario que está a cargo de la dependencia.

Además, muchas veces la falta coordinación entre las diferentes instancias internas del MINERD genera duplicación en el trabajo y dificultades para obtener información específica de los resultados de esta política. Esto afecta las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que se han responsabilizado de la veeduría social de las políticas de descentralización, e implica que se tengan que solicitar informes y datos sucesivas veces y a varias dependencias para tener una idea más clara del desarrollo de la política.

También puede indicarse otro problema de tipo institucional en las auditorías internas; la falta de autonomía de la Sección de Monitoreo y Evaluación de la Dirección de Planes, Programas y Proyectos del MINERD como organismo de control, conspira contra su independencia y capacidad operativa. A esta dependencia en muchos casos se le suma la afinidad política de los funcionarios, lo que nuevamente dificulta la objetividad en el cumplimiento del control y el reporte de dichas situaciones a la sociedad en general. Además, los informes que surgen como resultado de estas auditorías, cuando logran realizarse, son de difícil acceso y comprensión, por lo que generalmente quedan en manos de una esfera reducida del Ministerio y no siempre son accesibles, ni escrito de manera amigable al público en general.

Es claro que en materia de transparencia hay aspecto que deben mejorarse, además de empezar a asociar resultados educativos a los procesos de descentralización. Si bien se realizan auditoras de carácter financiero a las juntas descentralizadas, no hay informes a las comunidades educativas del nivel de logro de los proyectos logrados en el manejo de los fondos respectivos. Se necesita ampliar la rendición de cuentas con el propósito de ampliar la participación ciudadana y el empoderamiento de la comunidad en las metas de la descentralización.

6. Pasando balance a la política de descentralización educativa

La política de descentralización educativa ha avanzado recientemente, sobre todo en los marcos legales y planes operativos, sin embargo carece todavía de la fuerza y articulación suficientes para cumplir con los objetivos establecidos en la ley de educación. Se han articulado las juntas descentralizadas a diferentes niveles de acuerdo a los términos de sus normas y reglamentos vigentes, pero no en el volumen anticipado en los planes, ni con los resultados educativos esperados. Se han dispuesto recursos financieros para

el desarrollo de proyectos de centros, con un compromiso progresivo por parte del MINERD aunque discrecional que indica que las autoridades están más conscientes de su importancia.

Se puede discutir la eficacia y legitimidad de las juntas descentralizadas como mecanismos de participación ciudadana, como también su articulación con el gobierno municipal, estas son tareas pendientes que queda por realizar para observar el impacto real de esta política. Ade-

más, hace falta estudios y mayor conocimiento sobre la asociación entre la política de descentralización definida y la articulación de programas en la escuela que mejoren los aprendizajes y la equidad de los servicios educativos.

Otra tarea pendiente es diseñar mecanismos para coleccionar información cualitativa sobre el funcionamiento interno de las juntas y los niveles de comunicación e interacción entre las diferentes

instancias creadas en los centros educativos (juntas, escuelas, APMAE, gobierno, etc.) que promueven una participación activa de la ciudadanía en las instancias de las escuelas. Estos datos serían clave para hacer menos opacos los procesos a lo interno de las juntas descentralizadas y extraer las lecciones para mejorar la democratización de las juntas. Esto permitiría iniciar un proceso de articulación real de la dimensión de rendición de cuentas y veeduría ciudadana de esta política.

Anexo 1: Listado de preguntas para la evaluación

DIMENSIONES	PREGUNTAS
Legislación/ Planificación	<p>¿Existe una base normativa sobre descentralización educativa en el país?</p> <p>¿Cuál es el marco legal que guía esta política?</p> <p>¿La política específica cuándo y cómo se deben cumplir las metas?</p> <p>¿La política define las funciones de los responsables de implementar la política?</p> <p>¿Quiénes supervisan la ejecución de esta política?</p> <p>¿Hay una planificación financiera de esta política?</p>
Implementación	<p>¿Cómo se está desarrollando esta política en las instancias de descentralización?</p> <p>¿La articulación de las juntas descentralizadas ha garantizado la implementación de la política?</p> <p>¿Se han realizado capacitaciones y seguimientos a las juntas descentralizadas para la implementación de esta política?</p> <p>¿La articulación de las juntas descentralizadas ha garantizado la implementación de la política?</p> <p>¿Cómo se supervisan las juntas descentralizadas?</p> <p>¿Se han distribuido los recursos financieros para cumplir las metas de la política?</p>
Resultados	<p>¿Cómo se están integrando las juntas descentralizadas?</p> <p>¿Cómo se están ejecutando las políticas de descentralización?</p> <p>¿Las juntas son suficientes para lograr la descentralización educativa?</p>
Financiamiento	<p>¿Los fondos de esta política están disponibles?</p> <p>¿Los fondos de esta política son asignados de forma clara y transparente?</p> <p>¿Cómo se invierten los recursos en las juntas descentralizadas?</p>
Transparencia	<p>¿Hay suficiente información sobre el desarrollo de esta política?</p> <p>¿Cómo se audita la política de descentralización?</p>

Bibliografía

- Álvarez, Horacio, et al. *Informe ejecutivo: Programa multifase para la equidad de la educación básica préstamo BID 1429/OC-DR*, Santo Domingo, 2010.
- Figuerola, Juan. *Estado situacional y perspectivas de la descentralización en la República Dominicana*. Santo Domingo: Ediciones Voces, 2012.
- IDEICE, Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa, *Perspectiva institucional: Programas de evaluación e investigación educativa*, Santo Domingo, 2010.
- INTEC, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, *Informe final de la evaluación de procesos del programa multifase para la equidad de la educación básica (PMEEB)*, Santo Domingo, 2011.
- Ley 176-07 del Distrito Nacional y Los Municipios, Santo Domingo, 2007.
- Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública, Santo Domingo, 2006.
- Ley Orgánica de Educación de la República Dominicana (Ley 66-97), Santo Domingo, 1997.
- Martínez, Radamés, *El modelo de descentralización educativa en la República Dominicana*. Santo Domingo, 2012.
- Martínez, Radamés, *Tendencias y desafíos de la participación en la República Dominicana*. Santo Domingo: Ediciones Voces, 2012.
- MINERD, Ministerio de Educación de la República Dominicana *Plan Operativo 2009*, Santo Domingo 2009.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Boletín de estadísticas educativas del año lectivo 2010-2011*. Oficina de Planificación Educativa y Desarrollo, Santo Domingo, 2012.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Boletín de indicadores educativos del año lectivo 2010-2011*. Oficina de Planificación Educativa y Desarrollo. Santo Domingo, 2012.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Boletín de indicadores educativos del año lectivo 2009-2010*. Oficina de Planificación Educativa y Desarrollo. Santo Domingo, 2010.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Informe ejecutivo Agosto - Diciembre 2009: Descentralización educativa para una gestión emprendedora de las Juntas Regionales, Distritales, de Centros, de Planteles y de Redes*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo, 2010.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Instructivo para el funcionamiento de las juntas descentralizadas a nivel escolar*, Santo Domingo, 2010.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Instructivo para el manejo de fondos transferidos a las juntas regionales, de distrito y de centro educativo*, Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo Educativo, Santo Domingo, 2012.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Manual de las juntas de centro y planteles educativos*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo, 2006.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Mejora Continua: Supervisión, evaluación e investigación*, Oficina de Supervisión y Control, Santo Domingo, 2009.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Memoria 2009*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo, 2009.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Memoria 2011*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo, 2011.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Orden Departamental No. 04/2012*, Santo Domingo, 2012.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Orden Departamental No. 09/2009*, Santo Domingo, 2009.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Ordenanza No. 01/2003*, Santo Domingo, 2003.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Ordenanza No. 02/2008*, Santo Domingo, 2008.

- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Plan Operativo 2011*, Santo Domingo 2011.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Plan Operativo Anual 2010-2011*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo, 2010.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Plan Operativo Anual 2011-2012*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo, 2011.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Presupuesto Plan Operativo Anual 2010-2011*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Presupuesto Plan Operativo Anual 2011-2012*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Programa de alfabetización de personas jóvenes y adultas: Patria letrada*, Ministerio de Educación de la República Dominicana, Santo Domingo, 2009.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Resumen ejecutivo, Informe al Consejo Nacional de Educación: Logros en descentralización*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo, 2011.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Carta-Compromiso de la Junta de Centro para recibir transferencias de recursos financieros*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana *Guía para el monitoreo y evaluación de los planes operativos*, Oficina de Planificación Educativa y Desarrollo, Santo Domingo, 2009.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana *Orden Departamental No. 06/95*, Santo Domingo, 1995.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Plan Decenal de Educación 2008-2018*, Santo Domingo, 2008.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Resolución No. 0668/2001*, Santo Domingo, 2001.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana Santana, Rafael, et al. *Modelo de funcionamiento de la canasta básica educativa para centros rurales multigrado*, Santo Domingo, 2005.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Carta-Compromiso de la Junta Distrital para recibir transferencias de recursos financieros*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Gestión escolar centrada en los aprendizajes*, Santo Domingo, 2009.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Informe anual sobre la situación y evolución de la ejecución presupuestaria período Enero – Junio 2012*, Oficina de Planificación Educativa y Desarrollo, Santo Domingo, 2012.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Informe de gestión Marzo 2011 – Agosto 2012*, Santo Domingo, 2012.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Instructivo para el funcionamiento de las juntas descentralizadas a nivel regional y distrital*, Santo Domingo, 2010.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Memoria 2010 período Enero – Diciembre*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo, 2010.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Memoria 2011*, Ministerio de Educación de la República Dominicana, Santo Domingo, 2011.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Plan estratégico de la gestión educativa 2008 – 2012*, Santo Domingo, 2009.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Carta-Compromiso de la Junta Regional para recibir transferencias de recursos financieros*, Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, Santo Domingo, 2009.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Cerrando brechas: Oferta educativa y ambiente físico escolar*, Santo Domingo, 2009.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Informe ejecutivo Dirección Gene-*

- ral de Participación Comunitaria: Logros alcanzados Marzo – Diciembre 2011*, Santo Domingo, 2012.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, Memoria 2010, Ministerio de Educación de la República Dominicana, Santo Domingo, 2010.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, Ordenanza No. 05/2003, Santo Domingo, 2003.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, Plan Operativo 2012, Santo Domingo 2012.
- _____, Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Presupuesto Ministerio de Educación aprobado 2012*, Santo Domingo, 2012.
- OEI, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *2012 Metas Educativas: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, España, 2010.
- República Dominicana, Ley 120-01, *Código de Ética del Servidor Público*, Santo Domingo, 2001.
- República Dominicana, *Constitución de la República Dominicana de 2010*, Santo Domingo, 2010.
- República Dominicana, Decreto No. 685-00, *Sistema Nacional de Planificación y la Descentralización*, Santo Domingo, 2000.
- República Dominicana, *Ley 01-12, Estrategia Nacional de Desarrollo*, Santo Domingo, 2012.
- República Dominicana, Ley 340-06, *Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones*, Santo Domingo, 2006.
- SEE, Secretaría de Estado de Educación y Cultura, Pascual, Francisco Cruz, et al. *Experiencia de descentralización de la educación en la República Dominicana.*, Santo Domingo.

Acerca de las Autoras

Liliana Degiorgis: Licenciada en Sociología, Universidad Nacional de San Juan (Argentina), Magister en Gerencia de Recursos Informáticos, M.S. de Syracuse University (USA) y Maestría en Educación del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (República Dominicana). Ha realizado varias investigaciones para EDUCA y coordinado el Informe de Progreso Educativo para República Dominicana entre otros proyectos. Como consultora independiente ha participado en trabajos de evaluación para el MINERD, PUCMM y MECYT y actualmente está colaborando con el Observatorio de Alfabetización Siembra Saber de Sur Futuro y el Observatorio del Presupuesto de Educación.

Alexandra Santelises. Licenciatura en Educación, Universidad Católica de Santo Domingo, Postgrado en Socio-Pedagogía del Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Fue responsable de la Unidad de Capacitación del Consejo Nacional para la Niñez, miembro del equipo de investigación y docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO- RD y se ha desempeñado como consultora para el MINERD, UNICEF y otras organizaciones no gubernamentales. Actualmente es consultora de la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia – DIGEPEP en República Dominicana.

EDUCA

Es una institución que representa al sector empresarial en temas de educación y que por su calidad, profesionalismo e independencia de opinión tiene la visión de ser un referente nacional e internacional en estos temas. Promueve esquemas múltiples de participación público-privada para impulsar los cambios que requiere el sistema educativo en procura de alcanzar niveles de excelencia en los aprendizajes con el propósito de responder eficazmente a los requerimientos del contexto nacional en un escenario competitivo y global.

Foro Socioeducativo (FSE)

Es un espacio conformado por instituciones que reflexionan y debaten desde el 2002, sobre temas socioeducativos, generando información y elaborando propuestas para influir en la mejora de la educación dominicana en aras de la constitución de una ciudadanía crítica y la construcción de un estado de derecho. Estas organizaciones son: Centro Cultural Poveda, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa República Dominicana, Fe y Alegría, EDUCA, Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Misión Educativa Lasallista, Plan República Dominicana y Universidad APEC (UNAPEC).



**Programa de Promoción de la Reforma Educativa
en América Latina y el Caribe**

Correo electrónico: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org



Acción Empresarial por la Educación

Ave. Sarasota No.20, Casi Esq. Abraham Lincoln
Torre Empresarial 2do Piso Ensanche la Julia, Santo Domingo
República Dominicana

Tel: (809) 682 1616
Fax: (809) 682-1813
Correo electrónico: e.educa@claro.net.do
Internet: www.educa.org.do



Foro Socioeducativo

Correo electrónico: info@forosocioeducativo.org.do
Internet: <http://www.forosocioeducativo.org.do>



Inter-American Dialogue

1211 Connecticut Ave., NW, Suite 510
Washington, D.C. 20036 USA

Tel: (202) 822-9002
Fax: (202) 822-9553
Correo electrónico: iad@thedialogue.org
Internet: www.thedialogue.org & www.preal.org



Corporación de Investigaciones para el Desarrollo

Santa Magdalena 75, Piso 10,
Oficina 1002 Santiago, Chile

Tel: (56-2) 334-4302
Fax: (56-2) 334-4303
Correo electrónico: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE) con sede en Santiago de Chile. Las actividades del PREAL son posibles gracias al generoso apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la GE Foundation, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), y el Banco Mundial, entre otros. Sin embargo, los contenidos de este informe son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la posición de sus donantes.