

## DESERCIÓN ESCOLAR

Y EL IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS  
MONETARIAS CONDICIONADAS: EL CASO ILAE



### LA DESERCIÓN ESCOLAR COMO PROBLEMA SOCIAL

En sus trayectorias educativas, no todos los niños de la República Dominicana transitan los mismos senderos de compleción de la educación inicial y primaria, y mucho menos, de los años requeridos en el nivel medio. Comúnmente, se le atribuye el nombre de deserción o abandono escolar a la situación en la que estudiantes de un sistema educativo no terminan los respectivos niveles de escolarización (la primaria y la media), sea porque dejan la escuela durante el año lectivo y regresan en una ocasión futura, o sea porque no regresan del todo. La deserción, incluso, ha sido etiquetada por algunos teóricos de la educación como «fracaso escolar»<sup>1</sup>. El presente artículo esboza sucintamente el fenómeno de la deserción escolar en el nivel básico en la República Dominicana y analiza una de las respuestas del Estado para paliar sus efectos, a saber, las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC).

Independientemente de las razones que subyacen en la raíz de este fenómeno, existe amplio consenso en la literatura psicoeducativa y en el campo de las políticas públicas, de que los niños que abandonan el sistema educativo, sea en el nivel básico o medio, han de enfrentar mayores dificultades para insertarse en la sociedad del conocimiento<sup>2</sup>, principalmente por carecer de una vocación o profesión que satisfaga las demandas de un mercado de trabajo cada vez más demandante de capacidades técnicas especializadas y aplicables en los variados renglones de la economía. En la medida que la sociedad dominicana ha hecho la transición hacia la modernización, el cambio

<sup>1</sup> Terigui, F. (2009). *El fracaso escolar desde la perspectiva psicoeducativa: Hacia una reconceptualización situacional*. Revista Iberoamericana de Educación, no. 50, pp- 23-39.

<sup>2</sup> Espejo, A. y Espindola, E. (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Ed. por CEPAL, Santiago, Chile.

Foto. Centro Educativo Público del Distrito Nacional.

*Cualquier política social que apunta a reducir la deserción escolar no sólo tiene repercusiones individuales en las trayectorias socioeconómicas y educativas de los niños, tiene repercusiones colectivas importantes.*

de una sociedad de tipo principalmente rural-agraria a una sociedad predominantemente urbana, con una economía que requiere un mayor uso de capital intelectual intensivo, se ha hecho imperioso que la movilidad social dependa en gran medida de las capacidades individuales de responder a estos cambios. Por tanto, abandonar el sistema escolar, por cualquiera de las múltiples razones que examinaremos aquí, supone el cierre de oportunidades para la juventud de adquirir las destrezas académicas que se habrían de traducir en instrumentos para la inserción laboral en el entorno económico actual.

# OBSERVATORIO

DE POLÍTICAS SOCIALES Y DESARROLLO

Coordinación General

**Margarita Cedeño**

Vicepresidenta de la República

Coordinadora del

Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)

Dirección Técnica

**Rosa María Suárez**

Directora técnica del

Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)

Coordinación

**Anna Cristina Hernández R.**

Coordinadora del

Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

Contenido

**Jerson Del Rosario**

Investigador cualitativo del

Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

**José Javier Tavares**

Investigador cuantitativo del

Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo

Diseño Gráfico

**Lissa V. Pérez Gómez**

Corrección de Estilo

**Alexis Peña**



VICEPRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA



Más allá del aspecto económico-laboral, la deserción escolar está asociada a otros problemas sociales, entre ellos, la desadaptación social<sup>3</sup>, la delincuencia juvenil<sup>4</sup>, el consumo de sustancias psicoactivas<sup>5</sup> y la pobreza intergeneracional<sup>6</sup>. Por sí solas, cada una de estas problemáticas puede ser el objeto de una extensa discusión sobre sus causas y repercusiones sobre los individuos y sus familias, sobre las comunidades y el colectivo social ampliado, sobre la nación y la cohesión social, y sobre el estado, pensado como el garante del bienestar social y formulador de respuestas a todos estos males sociales. Sin embargo, por razones de espacio, acotamos que visto en su conjunto de implicaciones, la deserción escolar merece ser examinada minuciosamente; primero, para entenderla; y segundo, para que las políticas dirigidas a su reducción puedan ser lo más efectivas posible.

Partiendo de la premisa de que para la cohesión social un estado moderno formula políticas educativas que promueven la inclusión, la deserción escolar será un punto de alta prioridad estratégica en la agenda país de desarrollo, ya que en la República Dominicana, como en toda América Latina y el Caribe, la deserción escolar impone grandes desafíos para lograr el pleno bienestar social. Para citar un caso, se tiene sólida evidencia empírica que apunta a que entre el fenómeno «ninis»<sup>7</sup> en América Latina y la deserción escolar existe una estrecha correlación<sup>8</sup>. En efecto, los jóvenes ninis son calificados como «desertores» del sistema escolar; y al hacer un análisis proyectivo de este fenómeno, la relación entre el abandono escolar y las reducidas oportunidades de inserción y movilidad social para la juventud que abandona la escuela queda más que evidente<sup>9</sup>. En otras palabras, es de alto interés nacional que el flagelo de los ninis, con todas las consecuencias sociales que acarrea, sea intervenido de manera temprana, muy concretamente en la primera infancia y en la etapa de la educación básica. De ahí que cualquier política social que apunta a reducir la deserción escolar no sólo tiene repercusiones individuales en las trayectorias socioeconómicas y educativas de los niños, tiene también repercusiones colectivas importantes.

3 Alarcón, P., Vinet, E. y Salvo, S. (2005). *Estilos de personalidad y desadaptación social durante la adolescencia*, PSYKHE, Vol. 14, No. 1, 3 -16, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22282005000100001>

4 Ovalle, R., Vallejo, V., y Pitts, W. (2015). *Perfil del adolescente en conflicto con la ley penal en la República Dominicana: una aproximación multivariable de la participación en actos delictivos*. Estudio llevado a cabo para Entrena-USAID bajo el programa Alerta Joven.

5 González, J., Guerra, L., Díaz, D., Arelláñez, J. (1999). *Adherencia escolar y consumo de drogas*. Centro de Integración Juvenil, México.

6 Espíndola, E. y León, A. (2002). *La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional*, Revista Iberoamericana de Educación, no. 30, pp. 39-62.

7 Palabra construida que se refiere a jóvenes que ni estudian ni trabajan, de ahí el nombre de nini. Véase trabajo de de Hoyos, Rogers y Székely - Banco Mundial 2016.

8 Véase trabajo de de Hoyos, Rogers y Székely - Banco Mundial (2016) sobre ninis en América Latina.

9 Espejo y Espíndola 2015, óp. cit.

## EL ABANDONO ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA REGIONAL

Aunque la deserción escolar como fenómeno en América Latina comprende grados de variabilidad entre un país y otro –por razones culturales, sociales y económicas–, la pobreza está en el centro del problema en cualquiera de los países que se considere. Siendo la región con los mayores niveles de desigualdad del mundo<sup>10</sup>, se ha establecido que las altas tasas de abandono escolar y de no finalización de la educación básica son hechos predominantemente característicos de las clases pobres de América Latina<sup>11</sup>. Son los niños en condiciones de marginalidad social los que tienen las mayores posibilidades de abandonar la escuela; son los que cuya escuela está muy distante para caminar hasta ella, los que son forzados a trabajar, o los que viven bajo estrés permanente por la inestabilidad financiera de la familia. En otras palabras, ya sea en México, Colombia o Argentina, el perfil del niño o niña que abandona la escuela es similar a través de los diferentes contextos socioculturales. Al examinar datos de estudios realizados sobre el tema en la región, queda claramente establecido que el abandono, la repetición y la deserción definitiva del sistema escolar en los países latinoamericanos es una cuestión esencialmente de clases sociales<sup>12</sup>.

América Latina y el Caribe sobresalen con relación a varios temas de desigualdad en comparación a otras regiones del mundo. En el área de la deserción escolar, esta particularidad latinoamericana se mantiene constante. Las disparidades interregionales en materia de oportunidades educativas son confirmadas por la **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2013)**, cuando en un informe sobre el estado de la educación en el mundo hace una comparación entre la situación de los niños en América Latina y niños en los países de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo**

10 Bárcena, A. (2016) Artículo en portal web CEPAL. Accesado en 13 de octubre 2016 [<http://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlopublicado>]

11 Román, M. (2013). *Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: una mirada en conjunto*. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 11.no. 2, España.

12 Véase a Espejo y Espíndola 2015, y Román 2013.

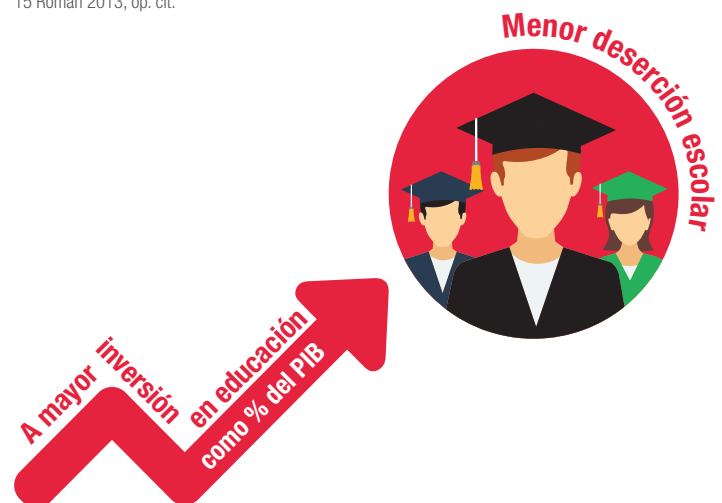
*Al examinar datos de encuestas realizadas, queda claramente establecido que el abandono, la repetición y la deserción definitiva del sistema escolar en los países latinoamericanos es una cuestión esencialmente de clases sociales.*

**Económicos (OCDE)**, argumentando que «[e]n los países de la OCDE, un estudiante de altos recursos tiene 5 veces más probabilidades de asistir a una comunidad escolar con mayores niveles de bienestar que un niño de bajos recursos. Esta relación se duplica en América Latina, donde un niño de familia de altos ingresos tiene 10 veces más probabilidades de asistir a una escuela de mayor nivel de bienestar que un niño de bajos recursos»<sup>13</sup>.

En esa misma dirección, varios estudios sobre la educación en América Latina señalan que existe una correlación entre inversión en educación como porcentaje del PIB y los niveles de deserción escolar<sup>14</sup>. Esto es, a mayor inversión del estado en educación, menor es el nivel de deserción escolar. Así, la variabilidad regional va desde países con bajos niveles de abandono-fracaso escolar y alta inversión en educación (ej. Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay), a países con baja inversión en educación y niveles altos de abandono escolar, especialmente durante la transición desde el nivel primario al medio (ej.: Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana)<sup>15</sup>. Estos indicadores son un reflejo palpable del efecto positivo que tiene la prioridad presupuestaria que un país le da a la educación.

13 UNESCO (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*, p. 74. Santiago, Chile.

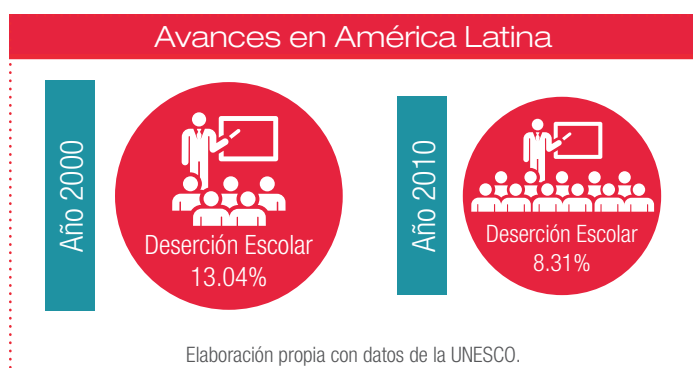
14 OCDE (2014). *Education at glance: OCDE indicators*. Accesado en <https://www.oecd.org/edu/>  
15 Román 2013, óp. cit.



A pesar de los grandes retos pendientes, y debido a una mayor conciencia en la clase política de América Latina sobre la necesidad de invertir más en educación, la región presenta importantes avances, en parte fruto de una ola de reformas educativas que comenzaron a principios de los noventa y que han ido solidificándose con el transcurrir del tiempo. Una muestra de estos avances es que, como promedio regional, en el año **2000** la tasa de deserción en educación primaria era de un **13.0%**, y al año **2010** esa estadística

había descendido a un **8.3%**<sup>16</sup>. Aunque esta mejoría regional incluye a la República Dominicana, desafortunadamente, la educación primaria y media en el país presenta todavía enormes desafíos. Si bien el compromiso asumido por el Gobierno dominicano electo en el año **2012** de cumplir con la ley de educación —en cuanto a asignar el **4%** del PIB a la educación— es tal vez el paso de avance más importante en materia de reforma educativa de la historia dominicana reciente, el arrastre histórico acumulado de las deficiencias sistémicas-estructurales de la educación así como los efectos del flagelo de la pobreza, inciden para que los retos pendientes que nos coloca la deserción escolar requieran de más tiempo en revertirse. A continuación examinamos la situación actual en el país.

<sup>16</sup> UNESCO 2013, óp. cit.



## LA DESERCIÓN ESCOLAR EN REPÚBLICA DOMINICANA: SITUACIÓN ACTUAL, AVANCES Y DESAFÍOS

En la República Dominicana, la deserción escolar no debe ser examinada como un fenómeno aislado; existen varios factores que se interrelacionan a esta. Es decir, un niño o una niña, en la etapa de la educación básica, no abandona la escuela sólo porque sí, sino que varios elementos de tipo familiar, escolar o comunitario se concatenan de manera que se cree un ambiente «propicio» para que la deserción ocurra. Entre varios, por ejemplo, uno de los factores agravantes es la baja calidad de la educación pública. Ambos fenómenos —la deserción escolar y la calidad de la educación— han sido identificados en el **Pacto Nacional por la Reforma Educativa (2014)** como escollos impostergables a superar, puesto que merman la efectividad del proceso de reforma del

*Estudios de carácter etnográfico y cualitativo han encontrado que la deserción y la expulsión escolar se encuentran como factores entrelazados en casi todos los casos de jóvenes involucrados en actividades delictivas, convirtiéndose así en un asunto también de seguridad pública.*

sistema educativo al que el país necesariamente se aboca. Tomaremos el caso de la calidad para yuxtaponerla frente a la deserción escolar y examinar su relación más de cerca.

En términos regionales, la medición de la calidad educativa más reciente se llevó a cabo en un estudio hecho en 15 países de América Latina y el Caribe —incluyendo la República Dominicana—, denominado como **TERCE** (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo), auspiciado por la UNESCO (2013), en el cual el país ha quedado en el último lugar en pruebas aplicadas a estudiantes de 3ro. y 6to. grado en lectoescritura, matemáticas y ciencias naturales<sup>17</sup>. Aunque pueden ser muchas las razones para que la educación primaria dominicana haya obtenido el último lugar en esa medición —y escapen al tema aquí tratado—, en sentido general los resultados del **TERCE** apuntan al fallo estructural-generacional de las políticas educativas en el país, y a la vez develan que la escuela no es más que el punto de encuentro donde se interseccionan las desigualdades económicas de la sociedad dominicana, la baja calidad docente, el acceso desigual a contenido curricular de calidad, la disparidad social entre urbanidad y ruralidad, así como la lentitud con la que como Estado hemos respondido a los cambios globales en materia de gestión del conocimiento y formación de capital humano.

En adición, un informe del **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** en 2010 sobre las políticas sociales en República Dominicana, cuando evalúa los resultados del estudio **SERCE** —el estudio que precedió a **TERCE** y en el cual *el país también obtuvo el último lugar en las asignaturas evaluadas*—, sugiere que hay una correlación entre *desempeño escolar, pobreza, marginalidad, hábitos de higiene, estructura familiar y alimentación*<sup>18</sup>, entre otras variables. Todas estas características propias de la pobreza en República Dominicana, según aduce el informe del PNUD, actúan como elementos pre-condicionantes del niño o niña promedio para que llegue al sistema escolar con importantes limitaciones cognitivas. Por todo ello, en el país la deserción escolar no es un problema aislado de la política educativa; es un fenómeno multidimensional que implica intervenciones multidimensionales, porque, si al hecho de que el país ocupa el último lugar de la región en las destrezas que adquieren nuestros estudiantes en las asignaturas más elementales de la educación primaria se le añade el factor de la deserción escolar, estamos frente a un problema que

<sup>17</sup> UNESCO (2015). *Informe Resultados TERCE*, Santiago, Chile.

<sup>18</sup> Oficina de Desarrollo Humano, PNUD (2010). *Política social: capacidades y derechos*, vol. 1, República Dominicana.





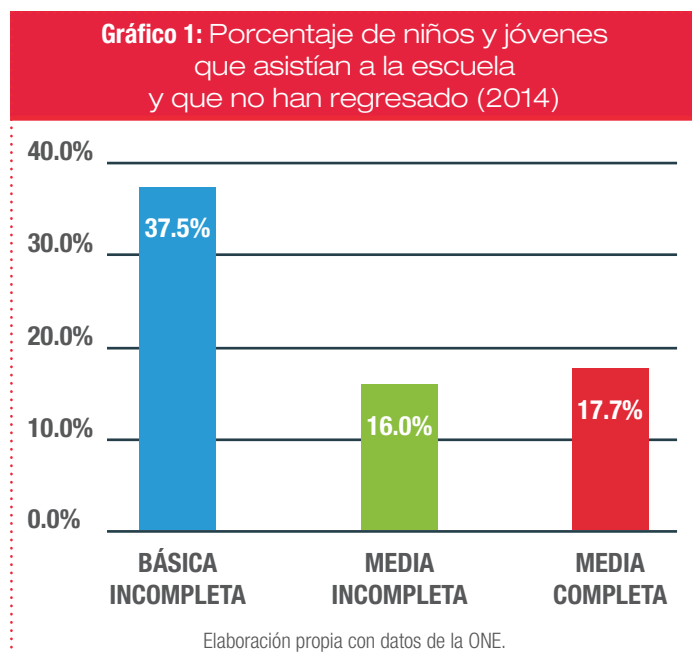
repercute más allá de la política educativa y toca en otros puntos del espectro de las políticas de desarrollo nacional, ante la dificultad no sólo de educar bien, sino también de retener a estudiantes que en su gran mayoría provienen de los estratos socioeconómicos más deprimidos del país.

La deserción escolar, aunque en el debate público es generalmente reducida a su efecto sobre la inserción en el mercado laboral, no sólo impacta en los aspectos del desarrollo social y económico de los niños y jóvenes que abandonan el sistema escolar. Estudios de carácter etnográfico y cualitativo han encontrado que la deserción y la expulsión escolar se encuentran como factores entrelazados en la mayoría de los casos de jóvenes involucrados en actividades delictivas<sup>19</sup>. Específicamente, el estudio **Perfil del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal en la República Dominicana** del proyecto Alerta Joven (Entrena-USAID, 2015) indica que sólo el **43.2%** de jóvenes en conflicto con la ley ha terminado la educación básica (6to. curso), mientras que sólo el **55.5%** completó el nivel secundario.

Una inferencia que puede hacerse a partir de los datos anteriores es que un niño o niña que abandona el sistema escolar antes de concluir el nivel primario tiene altas probabilidades de terminar involucrándose en actividades al margen del orden público. Más allá de lo que implica sociocultural y económicamente no educarse apropiadamente, la deserción escolar es también un asunto de seguridad pública y que lleva a preguntarnos como sociedad si estamos haciendo bien el trabajo de educar y sobrellevar a niños y jóvenes con conductas antisociales o con problemas de

adaptación a los métodos actuales del sistema educativo, o por otro lado, si al expulsarlos del sistema escolar los estamos poniendo en riesgo de tomar trayectorias y opciones de vida que son consideradas como marginales al bien común. En los Estados Unidos, a este fenómeno se le conoce como la *Ruta Escuela a la Prisión*, una metáfora para ilustrar la creciente problemática de la relación entre *abandono-fracaso escolar* y la *actividad delictiva de los jóvenes* que viven esa realidad.

Los datos más recientes sobre deserción escolar en el país ofrecen una mejor panorámica del fenómeno. Aunque no es la medición de deserción escolar oficial, y utilizando datos del **Censo 2010**, la Oficina Nacional de Estadística (ONE) encontró que un **37.5%** en el nivel básico había dejado la escuela, por varias razones que también explicaremos a continuación. En el **Gráfico 1** se aprecia el porcentaje de deserción por nivel escolar:

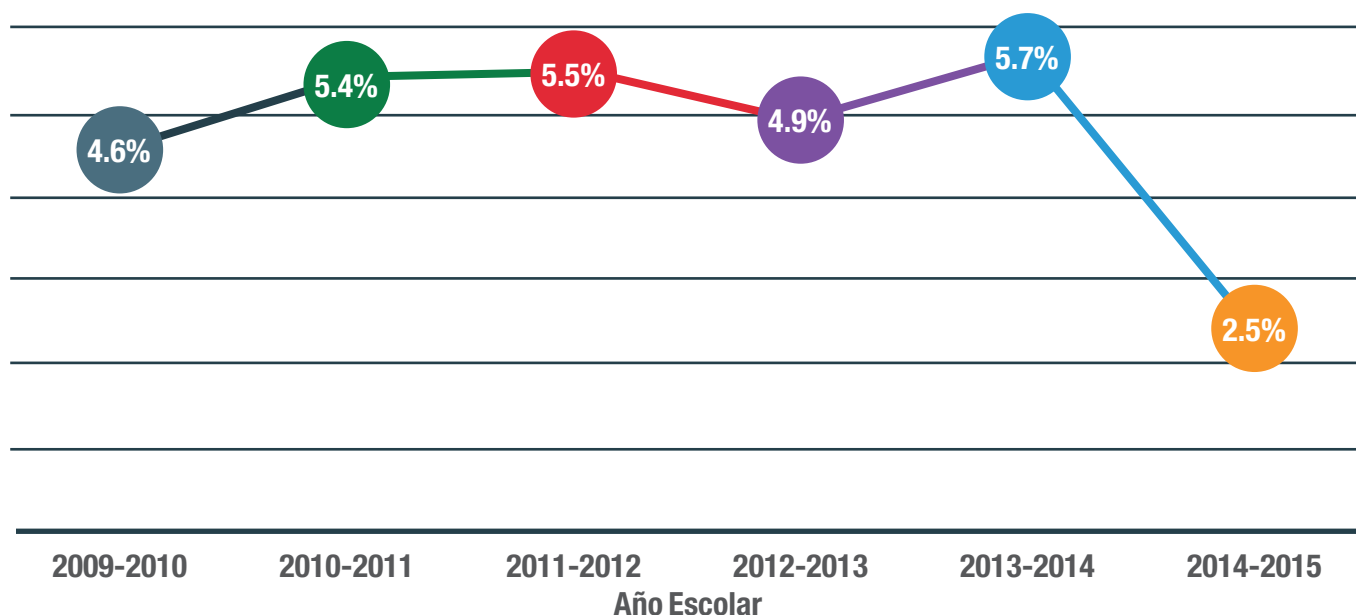


En el **Gráfico 2** se muestran las tasas de deserción escolar de los últimos seis años lectivos. Se puede apreciar que la tasa oficial de deserción escolar ha disminuido con relación a **2009-2010**, de **4.6%** a **2.5%**, como un posible efecto de los varios programas que vienen ejecutándose en el país en materia educativa.

En cuanto a la asistencia a la escuela, la República Dominicana mantiene elevadas tasas. El **Gráfico 3** ilustra las tasas netas de asistencia tanto en el nivel primario como en el medio. Hacemos una comparación de las dos mediciones más utilizadas en el país, a saber, las mediciones de la *Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA)*, del Ministerio de Salud Pública, y la *Encuesta Nacional de Hogares de*

<sup>19</sup> Vargas, T. (2016). *Perspectivas de la educación media*, publicado por la Oficina Nacional de Estadística, República Dominicana

**Gráfico 2: Tasa de deserción escolar nivel básico**

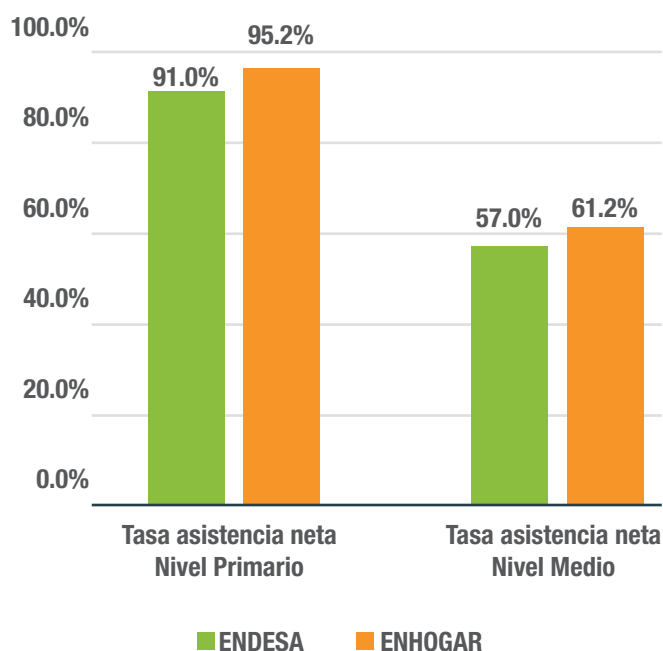


Elaboración propia con datos de MINERD, MEPYD y EDUCA.

*Propósitos Múltiples (ENHOGAR)*, que levanta la ONE. En ambos instrumentos se puede apreciar que el país está cerca del 100% de cobertura en el nivel básico, (91% y 95%, respectivamente) y que el mayor problema que enfrentamos es en la transición del nivel básico al medio.

Por un lado, las tasas de asistencia neta en el nivel básico que muestran la **ENDESA** y **ENHOGAR** están cercanas al promedio regional. Esto significa que el país, al igual que la mayoría de sus pares latinoamericanos, ha mejorado significativamente la cobertura, tomando en consideración que la educación primaria no es obligatoria en todos los países de la región<sup>20</sup>. Sin embargo, el dato preocupante es el porcentaje, según la **ENDESA** y **ENHOGAR**, de estudiantes que hacen la transición del nivel básico al medio, que al **2013 (ENDESA)** y **2014 (ENHOGAR)** este porcentaje era sólo de **57%** y **61%**, respectivamente. Explorar las razones que subyacen detrás de estas estadísticas arroja luz sobre las áreas de políticas públicas en la que deben los formuladores de políticas poner la atención.

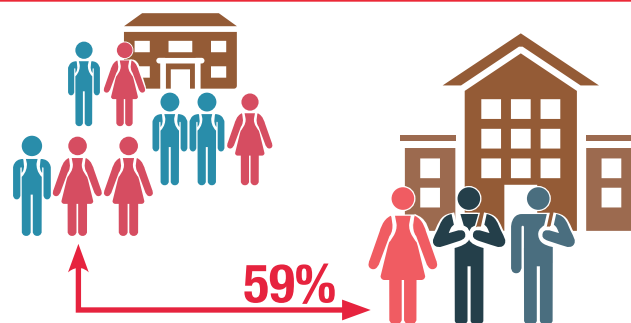
**Gráfico 3: Comparación de tasas netas de asistencia niveles primario y medio ENDESA/ENHOGAR**



Elaboración propia con datos de ENDESA 2013 y ENHOGAR 2014.

<sup>20</sup> UNESCO 2013, óp. cit.

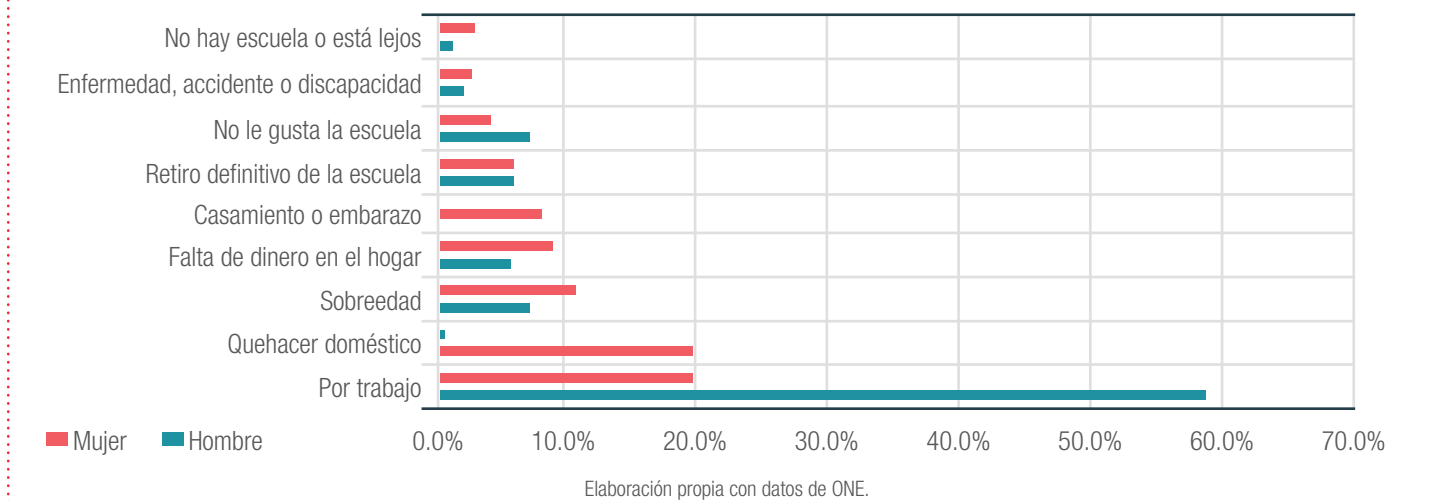
**Porcentaje promedio de estudiantes que hacen la transición del nivel básico al nivel medio 2013 - 2014**



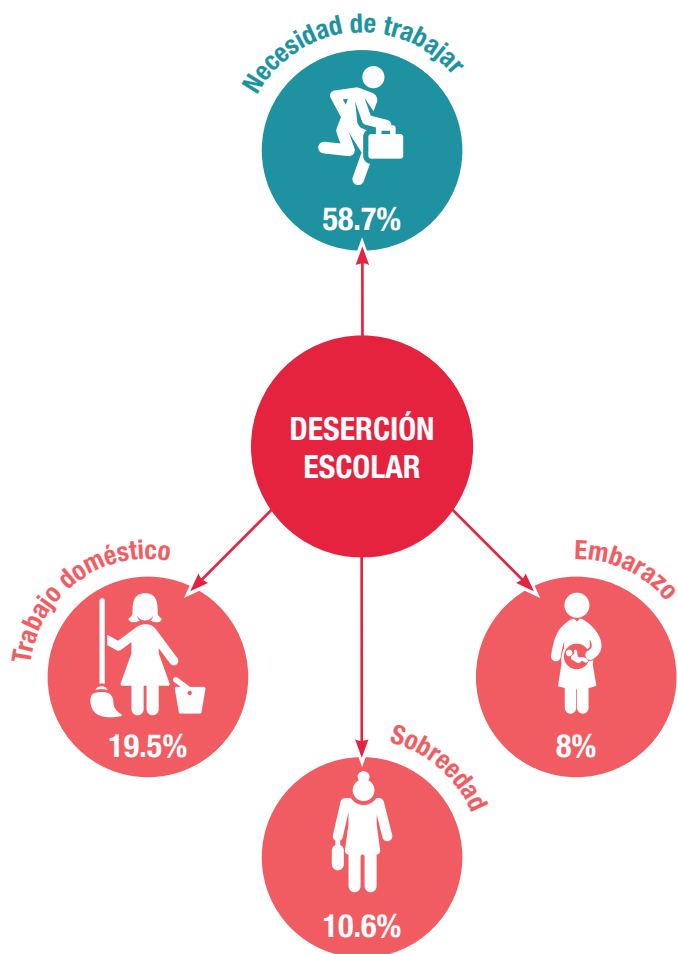
Elaboración propia con datos de ENDESA 2013 y ENHOGAR 2014.

En el **Gráfico 4** se recogen las razones más sobresalientes para abandonar la escuela que los hogares encuestados por la **ONE** en el **CENSO 2010** respondieron:

**Gráfico 4:** Porcentaje de abandono escolar según motivo y sexo



Como puede apreciarse en el **Gráfico 4**, para los varones es la percepción de su **necesidad de trabajar** la que motiva su deserción (**58.7%**); mientras que en las hembras es el **trabajo doméstico** el principal factor de deserción (**19.5%**), seguido de la **sobreedad** (**10.6%**) y el **embarazo** (**8%**).



En adición, estudios similares arrojan más razones para la deserción escolar que no están recogidos en los datos de la ONE y que son importantes. Por un lado, la reprobación de un año escolar es un factor de importancia<sup>21</sup>. En algunos casos, la reprobación y la sobreedad pueden ir juntos, cuando un estudiante ha reprobado y ya pasa de la edad promedio de sus compañeros de curso y decide abandonar la escuela porque siente vergüenza o porque recibe el acoso de sus pares<sup>22</sup>.

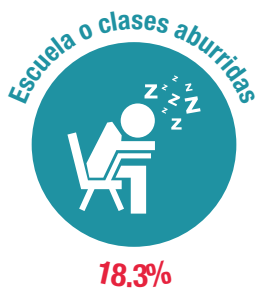
Otro factor importante que ha sido reportado en entrevistas, es la violencia física y psicológica ejercida por las figuras de autoridad de la escuela (es decir, maestros y directores) sobre estudiantes<sup>23</sup>. Para este caso, la violencia psicológica está en estrecha relación con los estilos pedagógicos de los docentes, que se evidencian en las formas de trato interpersonal dentro del aula, en los estilos de enseñanza y ayuda a los estudiantes rezagados o de aquellos que no entienden alguna parte del contenido de alguna asignatura, o por la metodología empleada por los docentes que puede no tomar en cuenta las diversas variantes de aprendizaje de los estudiantes, lo que hace que para algunos de estos el proceso de enseñanza sea insustancial e irrelevante<sup>24</sup>.

*La percepción de la familia (sean padres o tutores) sobre la importancia de la educación es otro factor importante en la deserción escolar.*

21 UNICEF (2013). *Análisis de situación de la infancia y la adolescencia en la República Dominicana 2012*. Santo Domingo.  
 22 Terigi 2009, óp. cit.  
 23 Vargas 2016, óp. cit.  
 24 Ibid.

En esta misma dirección, el estudio de **Alerta Joven**<sup>25</sup> también recoge hallazgos similares en cuanto al problema del aburrimiento como razón principal para abandonar la escuela. En ese estudio de jóvenes en conflicto con la ley, un **18.3%** de ellos respondió que había abandonado porque encontraba la escuela o las clases aburridas, mientras que un **5.8%** indicó que la violencia física o verbal fue la razón de más peso en su decisión de abandonar. En efecto, la crítica de que el sistema educativo tradicional es aburrido y de que para muchos estudiantes éste no responde a las condiciones sociales y culturales actuales no es un fenómeno exclusivo de la República Dominicana. Sin embargo, en el contexto de los resultados del **TERCE**, es importante considerar ese aspecto, y de hecho, uno de los puntos del **Pacto Educativo** es la calidad educativa en cuanto a contenido relevante y técnicas pedagógicas que despierten el interés de los estudiantes por el aprendizaje.

25 Ovalle, R., Vallejo, V. & Pitts, W. (2015). *Perfil del adolescente en conflicto con la ley penal en la República Dominicana*, estudio realizado para el proyecto Alerta Joven – Entrena SRL – USAID, Santo Domingo, República Dominicana.



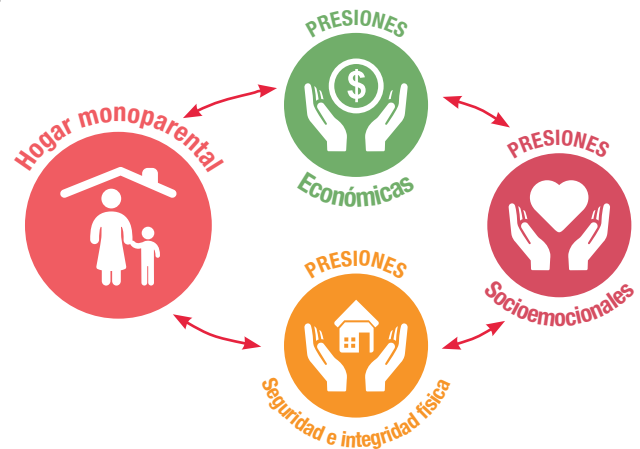
En concordancia con un significativo volumen de literatura internacional, y en especial los estudios de **Coleman (1988)**<sup>26</sup> sobre el capital social familiar, un estudio local encontró que la percepción de la familia (sean padres o tutores) sobre la importancia de la educación es otro factor relevante en la deserción escolar<sup>27</sup>. Según se valore en un hogar la educación, así tiende a traducirse esa valoración en el esfuerzo que hacen los padres/tutores para que sus hijos asistan y se mantengan en la escuela. Esa valoración se operacionaliza también en el involucramiento parental en la educación de los hijos; en asistirles en sus asignaciones escolares, en darle seguimiento a su conducta en la escuela, en revisar sus calificaciones, en asistir a reuniones de padres, y en las expectativas que los padres le transmiten a sus hijos sobre sus trayectorias educativas futuras.

Aunque es posible encontrar padres/tutores que ven mucho valor en la educación sin ellos tener altos de grados de

26 Véase el estudio de James Coleman titulado *Social capital in the creation of human capital*, 1988.  
27 Guzmán, R. y Cruz, C. (2009). Niños, niñas y adolescentes fuera del sistema educativo en República Dominicana, Foro Socioeducativo, Santiago, República Dominicana.

credenciales educativas, la mayoría de los estudios en esta área indican que la educación como parte de la narrativa familiar se acentúa en las familias donde al menos uno de los padres/tutores ha concluido la universidad. De ahí que al examinar la deserción escolar en República Dominicana, dentro del contexto de la pobreza, volvemos a la tesis anterior de que el abandono escolar no es un acto aislado, sino multifactorial y multicausal, y en este punto del capital social familiar, se unen pobreza, baja escolaridad y percepciones propias de las clases sociales con menos oportunidades.

Otro factor de suma importancia son los altibajos psicoafectivos que produce en los niños las tensiones maritales y las separaciones de las parejas con hijos en edad escolar. Una muestra de cuánto puede influir la disfuncionalidad familiar es que el **38%** de hogares dominicanos son monoparentales<sup>28</sup> y de estos, en su mayoría son mujeres las jefas de familia. En un hogar monoparental –de cualquier estrato social, pero si es pobre hay matices más acentuados– las presiones sobre los niños son varias: económicas, socioemocionales y hasta de seguridad e integridad física<sup>29</sup>. La estabilidad emocional es una condición esencial que un niño o una niña necesita para aprender; la violencia psicológica, económica o física –que se ha vuelto tan común en los núcleos familiares en proceso de separación en la República Dominicana–, son factores desestabilizadores y estresores de los estudiantes, aumentando también la posibilidad de que estos pierdan el interés porque su atención está dispersa cuando se encuentran bajo estas circunstancias. Como puede apreciarse, la complejidad del tejido social de la República Dominicana, problematiza el diseño de las políticas de intervención porque algunos de los factores que se han mencionado salen de la esfera de la escuela y entran a la esfera de la privacidad del hogar, donde es más complicado incidir a través de políticas públicas.



28 Oficina Nacional de Estadística – ONE (2011). Encuesta ENHOGAR 2011, disponible en <http://www.one.gov.do>  
29 Román 2013, óp. cit.



## TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS COMO INTERVENCIONES SOCIALES

Visto a grandes rasgos la complejidad del fenómeno de la deserción escolar, mencionaremos algunas de las propuestas de intervención para mitigar el problema. Los programas sociales que se han llevado a cabo en América Latina para ese fin se pueden clasificar en dos grandes grupos:

1.º	Intervenciones de acompañamiento socioeducativo, que apuntan a trabajar en la mejoría de las condiciones y aptitudes individuales y colectivas de los estudiantes en sus hogares y en las escuelas.
2.º	Intervenciones monetarias, que conllevan la subvención o financiación, total o parcial, de gastos educativos o de algún incentivo monetario para familias con determinadas características socioeconómicas <sup>30</sup> .

30 Véase informe de Hoyos et al. (2016), *Ninís en América Latina*.

Dentro de las intervenciones de tipo financieras se han creado las llamadas **Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)**, con gran acogida en la región y hoy día uno de los ejes de la política social del Gobierno dominicano.

Las **TMC** son programas diseñados sobre el pilar de la protección social. Tienen la intención de limitar los efectos de la pobreza sobre una población determinada, mayormente elegidas como beneficiarias por su vulnerabilidad socioeconómica. Una de las características más sobresalientes de las **TMC** son la «condicionalidad» o «corresponsabilidad» del beneficiario. Esto es, el beneficiario hace algo a cambio de la ayuda económica prestada. Según la **CEPAL**<sup>31</sup>, esta modalidad de intervención es una de las principales opciones de lucha contra la pobreza en la región, con diecinueve países actualmente aplicando algún tipo de **TMC**. Además, una evaluación del Banco Mundial encontró que las **TMC** son, entre las variadas formas de asistencia social en América Latina, una de las de mayor impacto<sup>32</sup>, siendo el cuidado de la salud y la educación los dos renglones de intervención con **TMC** más comunes.

En el país, la **TMC** específica para la educación se creó en el 2005, dentro del programa **SOLIDARIDAD**, y se denominó **Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE)**. Cuando se

31 Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programa de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago, Chile.

32 Véase trabajo de ninís en América Latina.

examinan las razones principales de deserción escolar en la República Dominicana, la utilización de una **TMC** específicamente diseñada para incentivar la compleción de la escolaridad básica y media, no sólo era necesaria como paliativo al fenómeno del abandono escolar, sino que tiene en sí misma un efecto de política social transversal que se inscribe en el marco más amplio del proyecto nacional de desarrollo, con importantes repercusiones en la cohesión social, y en la transición de la sociedad dominicana hacia una sociedad con mayor dinámica de movilidad social y de mejor formación de capital humano.

El **ILAE** es una ayuda económica mensual, pagada bimestralmente, durante el período de clases, de ciento cincuenta pesos (RD\$150) a cada jefe o jefa de familia beneficiaria por cada hijo(a), hasta un máximo de cuatro hijos, en edades comprendidas entre 6 y 21 años, inscritos desde primero hasta octavo curso de educación básica para la compra de útiles escolares, uniformes, medicinas y otros. La condición de permanencia en el programa es que los hijos beneficiarios cumplan con un mínimo de 80% del calendario escolar. Igualmente, para ser beneficiaria del **ILAE** la familia debe ser parte del programa **PROGRESANDO CON SOLIDARIDAD (PROSOLI)** y estar en las categorías de Índice de Calidad de Vida I y II<sup>33</sup>, que son familias en pobreza extrema y moderada, respectivamente.

33 Sistema Único de Beneficiarios – SIUBEN. Portal web accesado en 14 octubre 2016 [http://www.sipun.gov.do/]

Al igual que otras intervenciones de la política social dentro de la sombrilla de **SOLIDARIDAD**, el **ILAE** es ejecutado a través del **Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)**. En 2005, el **ILAE** inició con **31,826** hogares y un monto otorgado de **RD\$57,286,800**. Al primer trimestre de **2016**, **ILAE** beneficia a **211,955** familias, con un monto asignado en el presupuesto nacional de **2016** de **RD\$1,404 millones**, unas **24.6** veces más grande que 10 años atrás. En el **Gráfico 5** se aprecia la evolución anual del **ILAE**, desde su creación hasta la actualidad, con los montos asignados en el presupuesto nacional.



**Gráfico 5:** Evolución de la asignación presupuestaria | Programa ILAE 2005-2016



Elaboración propia con datos de la Dirección General de Presupuesto.

## IMPACTO DE ILAE EN LA DESERCIÓN ESCOLAR DEL NIVEL BÁSICO

Si bien el espíritu con que se diseña y ejecuta una política social es importante, ante la limitada cantidad de recursos para atender a tantas necesidades, el Gobierno dominicano puede expandir o contraer un determinado programa según las evidencias de su impacto. En ese sentido, el **ILAE** lleva en su base teórica la justificación necesaria. Sin embargo, diez años después cabe preguntarse: ¿cuál ha sido el impacto del **ILAE** en la deserción escolar, específicamente en el nivel básico? Aunque la literatura de evaluación de programas en República Dominicana es escasa, para responder esta pregunta hay varios esfuerzos de investigación que arrojan luz sobre el particular.

Evaluaciones de impacto han encontrado que pertenecer al programa **PROGRESANDO CON SOLIDARIDAD (PROSOLI)**, incluyendo ser beneficiario del **ILAE**, aumenta la asistencia escolar<sup>34</sup>. Otros estudios cuantifican que pertenecer a **PROSOLI** aumenta en **10-14%** la posibilidad de concluir el nivel básico<sup>35</sup>, mientras que otros señalan que la diferencia en la tasa de deserción entre niños que pertenecen al **ILAE** y niños que no pertenecen es tres veces más baja (**0.8% vs. 2.6%**)<sup>36</sup>.

## PROGRESANDO CON SOLIDARIDAD + ILAE

**AUMENTA**  
LA ASISTENCIA ESCOLAR



**NIÑOS QUE SÍ**  
**PERTENECEN A ILAE**

**0.08%**  
DESERCIÓN ESCOLAR

**NIÑOS QUE NO**  
**PERTENECEN A ILAE**

**2.6%**  
DESERCIÓN ESCOLAR

Si bien se puede establecer una correlación entre el **ILAE** y la deserción escolar en el nivel básico, en sentido generacional, esto es, midiendo la incidencia del programa en la terminación de la educación media, el impacto del **ILAE** no puede establecerse con suficiente claridad. Hacen falta más estudios que puedan determinar el impacto en el nivel medio.

El impacto, sin embargo, en el nivel básico está evidenciado y es positivo. Como **ILAE** y **PROSOLI** en sentido general no cubren el total de la población dominicana clasificada como pobre, la incidencia del **ILAE** no tiene necesariamente que reflejarse en la estadística país. Lo importante es que el programa ha sido sostenido y ampliado desde su inicio

34 Banco Mundial (2015). *Project assessment report. Integrated social protection and promotion project Dominican Republic*. Report no. PAD1070.

35 Pellerano, J. (2016). Exposición de resultados preliminares de estudio del SIUBEN sobre efecto de PROSOLI sobre educación, en Taller sobre Evaluación de Políticas Económicas y Sociales GCPS, Santo Domingo 5-6 octubre, 2016.

36 Informe PROSOLI en la CEPAL, 2015, dado por Altigracia Suriel, Directora ejecutiva PROSOLI, Santiago, Chile.

hasta el presente y que está impactando en los hogares más necesitados. De hecho, el estudio de *Guzmán y Cruz (2009)*, encuestó a padres de estudiantes beneficiarios del **ILAE** y los resultados indican que para estas familias la asistencia del **ILAE** es muy importante.

*Evaluaciones de impacto han encontrado que pertenecer al programa **PROGRESANDO CON SOLIDARIDAD**, incluyendo ser beneficiario del **ILAE**, aumenta la asistencia escolar.*

Aunque no hemos dado el salto cualitativo en educación que se quisiera, con la ejecución del **ILAE**, en materia de política social, el país va en la dirección correcta, aún cuando el monto de este programa no es suficiente para cubrir los gastos estudiantiles y los efectos de la inflación reducen la capacidad de compra de las familias. Comparando la situación del país en el 2004 y dónde está ahora, es posible afirmar que la situación de la deserción escolar sin **ILAE** podría ser peor.

La reflexión sobre estos factores que inciden en la deserción nos permite enumerar algunas conclusiones puntuales. Primero, al evaluar el impacto o efecto de las **TMC** en la deserción escolar, sería prudente moderar las expectativas de los programas sociales, porque la deserción tiene múltiples causas y ninguna política social puede atacarlas todas a la vez. Si bien es cierto que la deuda social en educación es alta y el retraso en términos comparativos –al examinar lo que han avanzado otros países de América Latina– suma ya las varias décadas, lo que importa ahora es tener claro hacia dónde vamos. El **Pacto Educativo**, con el acompañamiento del **4%** del **PIB** y la sostenibilidad del **ILAE**, son las rutas seguras, aunque eso requiera de más paciencia.

Segundo, el esfuerzo del Gobierno dominicano ha sido consistente en mantener estas partidas en cada ley de presupuesto desde el 2005, lo que demuestra la madurez que van adquiriendo las políticas sociales en el país, un esfuerzo confirmado por varios organismos internacionales<sup>37</sup>. Ahora toca afinar el monitoreo y la evaluación de impacto, a fin de

37 Ver informes Banco Mundial 2015 y de Cecchini y Madariaga – CEPAL 2011, citados anteriormente.

*Al evaluar el impacto o efecto de las **TMC** en la deserción escolar, sería prudente moderar las expectativas de los programas sociales, porque la deserción tiene múltiples causas y ninguna política social puede atacarlas todas a la vez.*

mejorarlo, fortalecerlo, y enlazarlo con otras políticas sociales para que el asistencialismo se transforme en creación de capacidades.

Tercero, se debe ejercer cautela cuando se coloca sobre los hombros de la educación la carga de las expectativas de desarrollo del país, siendo que la educación dominicana, como lo evidencian los estudios **SERCE** y **TERCE**, adolece de considerables problemas de calidad. Así, aun si la tasa de deserción/abandono escolar fuera cero, todavía tendríamos el problema de la transformación curricular, de la capacitación docente y de las políticas de creación de empleo y de inserción laboral para los jóvenes, entre otras tareas pendientes. La deserción escolar es pues, sólo un eslabón de la cadena del proceso educativo, y a su vez la educación es sólo un componente del curso de la vida de las personas. Por tanto, las políticas educativas, aunque fundamentales para el desarrollo, no son suficientes.



La educación de calidad es también el *cuarto (4to.) Objetivo de Desarrollo Sostenible* y parte integral de la *Estrategia Nacional de Desarrollo 2030*. Siendo que en la actualidad se trabaja para que la educación se transforme –principalmente a través de la inversión del **4%**

del **PIB**–, es importante que la cultura de la escuela cambie. Por un lado, para que los niños de los estratos más pobres tengan una alternativa socioeducativa de calidad que contraste con su realidad sociofamiliar cuando ésta no es la adecuada para el aprendizaje; y por otro, para que el capital humano que salga de nuestro sistema escolar pueda efectivamente insertarse en la creciente economía del conocimiento. Para eso, el país no puede permitirse continuar con los niveles de desempeño escolar actuales.

Finalmente, las inversiones que hacemos hoy en jornada extendida, en mejora de la formación de docentes, en mejores infraestructuras, en acceso a las **TIC**, entre otros muchos esfuerzos, han de rendir frutos en el tiempo. En lo que llega ese estadio mejor, nuestra recomendación es que las políticas de reducción de pobreza se fortalezcan, que se ataquen las raíces de la desigualdad desde diferentes ángulos, porque como ha quedado evidenciado en este análisis, la deserción escolar es, por sobretodo, una cuestión determinada por el nivel socioeconómico de las familias.



## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

### PONER FIN AL HAMBRE

LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA MEJORA DE LA NUTRICIÓN Y PROMOVER LA AGRICULTURA SOSTENIBLE

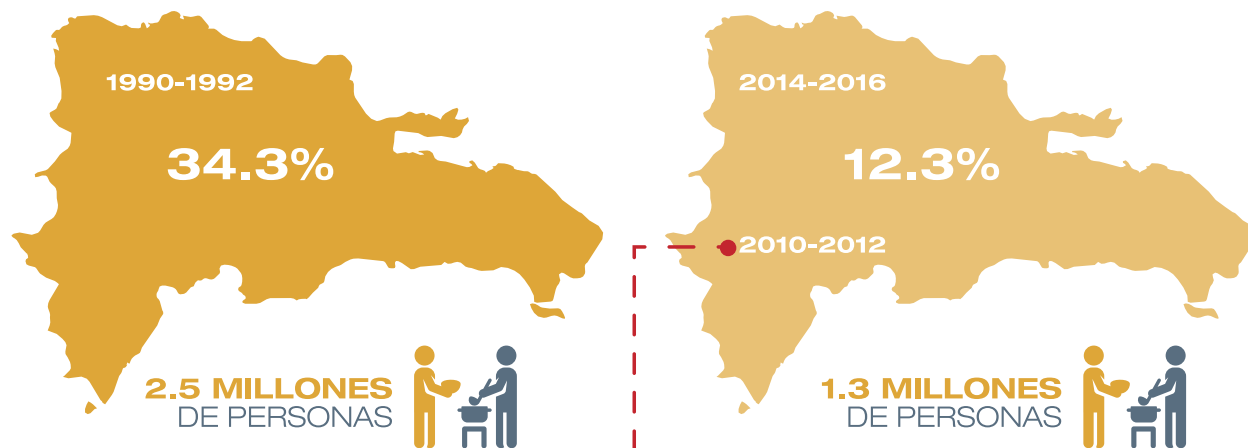
Mantener niveles estables de seguridad alimentaria en el mundo es la condición fundamental para erradicar los fenómenos de la subalimentación, el hambre y sus males; y debe ser, por consiguiente, el fin último de la actividad agropecuaria mundial. La desnutrición como condición derivada de la ausencia de alimentos suficientes en cantidad y calidad es la causa de un **45% de las muertes en niños menores de cinco años**, lo que convierte al “Hambre Cero” (ODS no.2) en un objetivo indispensable para lograr desarrollo y bienestar social.

## PREVALENCIA DE LA SUBALIMENTACIÓN

Un nivel de **INGESTA DE ALIMENTOS INSUFICIENTE** para satisfacer las necesidades de energía alimentaria<sup>1</sup>

(%) (PROMEDIO 3 AÑOS)

<sup>1</sup>FAO



2010  
2012

15.9%

Cumplimiento ODM (Meta 1C - Reducir a la mitad al 2015 el porcentaje de personas que padecen hambre)