



"Observatorio del Presupuesto en Educación"

BOLETIN No.4

Santo Domingo, Diciembre 2012

Observatorio del Presupuesto en Educación



Comportamiento Presupuestario del Salario del Personal Docente en la Educación Básica 2008-2011

• Presentación

El Foro Socioeducativo es un espacio integrado por instituciones que reflexionan y debaten sobre temas socioeducativos desde el año 2000, generan información, elaboran propuestas para influir en la mejora de la educación dominicana y en la constitución de una ciudadanía crítica así como en la construcción de un estado de derecho.

En tal sentido, el Foro Socioeducativo (FSE) ha establecido el Observatorio del Presupuesto en Educación, cuya misión consiste en monitorear y dar seguimiento al presupuesto del Ministerio de Educación (MINERD), mediante el relevamiento, análisis y difusión de informaciones, datos y estadísticas confiables sobre las distintas fases del presupuesto asignado por el gobierno a la educación preuniversitaria.

Esperamos que las informaciones que se presentan promuevan acciones de incidencia que permitan avanzar hacia el cumplimiento de las metas del sector educativo para el logro de una educación de calidad e inclusiva desde la perspectiva del derecho a la educación.



Contextualización

El Plan Decenal de Educación (PDE) 2008-2018 constituye el marco que orienta la educación preuniversitaria dominicana, con el establecimiento de diez políticas de Estado, las cuales se operacionalizan en objetivos estratégicos con medidas y acciones específicas en el corto, mediano y largo plazo. Este PDE demandó la elaboración del Plan Estratégico de Educación (PE) para los primeros cuatro años, 2008-2012. En este boletín se presenta la Política Educativa 6 del PDE: que promueve la formación de recursos humanos, la permanencia y crecimiento profesional del personal ya contratado, que se corresponde con el Componente 2 del PE: Magisterio Comprometido: Formación y Atención Permanentes.

Dentro del Componente 2 del PE 2008-2012, se consigna que para dignificar el trabajo del docente es necesario mejorar las condiciones en las que éste realiza su labor, impulsando medidas y acciones orientadas a la formación continua, profesionalización y los sueldos del personal docente.

Para evaluar el comportamiento presupuestario de la política educativa 6 del PDE y del componente 2 del PE, se han tomado como referencia los indicadores de metas de inversión del PE del Ministerio de Educación 2008-2012, las informaciones sobre la nómina del MINERD, la evolución de los salarios docentes y los informes de ejecución presupuestaria de los años 2008-2011 del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM) del 2011.

Las intervenciones y los fondos planeados para el cumplimiento de esta política se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1
Presupuesto Estimado para las Intervenciones Contempladas en el Componente 2:
Magisterio Comprometido, Formación y Atención Permanentes. Cifras en RD\$

Tipo de Intervención	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Intervención en Formación Continua	85,791,506	103,590,259	121,081,064	143,316,402
Part. %	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%
Intervención en Profesionalización	624,001,022	953,787,159	855,125,057	1,148,980,517
Part. %	4.0%	5.0%	3.8%	4.3%
Sueldos del Personal Docente	14,886,604,319	18,035,121,933	21,267,861,038	25,371,893,058
Part. %	95.4%	94.5%	95.6%	95.2%
Costo Total Intervenciones Personal Docente	15,596,396,846	19,092,499,350	22,244,067,160	26,664,189,977

Fuente: Plan Estratégico de Educación 2008-2012 utilizando tasa de cambio promedio anual del BCRD

Como puede observarse el mayor peso presupuestario de esta política está representado por los sueldos, que equivalen, en promedio, al 95.2% del total de todas las intervenciones programadas. El peso porcentual promedio del presupuesto para la formación continua es de solo el 0.5% y para profesionalización de 4.3%.

I. NÓMINA DEL MINERD 2008-2011

1.1 Evolución General

En el 2008 el MINERD tenía una nómina compuesta por 128,780 tarjetas y un total de 93,265 personas. En el mes de marzo de 2009 el total de tarjetas en la nómina del Ministerio era de 131,373, con una cantidad de 95,505 personas físicas. A diciembre del 2010 el total de cargos en educación era de 145,474 con un total de 104,477 personas físicas. Los datos a diciembre de 2011 muestran que la cantidad de cargos en la nómina de educación ascendía a 150,277 con una cantidad de 110,998 personas físicas empleadas.

Cuadro No. 2
Evolución de la Nómina del Ministerio de Educación 2008-2011

Detalles	Dic. 2008	Marz.2009	Dic. 2010	Dic. 2011
Cantidad de Cargos	128,780	131,373	145,474	150,277
Tasa de Crecimiento %	4.6%	2.0%	10.7%	3.3%
Cantidad de Empleados/as	93,265	95,505	104,477	110,998
Tasa de Crecimiento %	4.5%	2.4%	9.4%	6.2%
Cantidad Cargos por persona	1.38	1.38	1.39	1.35

Fuente: Elaboración propia con datos del MINERD, Contraloría General de la República

La distribución de la nómina del MINERD a diciembre 2011, según categoría de empleados, muestra una significativa ponderación del personal administrativo o no docente con relación al personal docente.

La nómina general del MINERD a diciembre de 2011 estaba distribuida de la siguiente manera: personal no docente o administrativo, 47,179 cargos, representando un 31.4% del total y un personal docente con 103,098 cargos, equivalentes al 68.6% de la nómina, lo que arroja un total general de 150,277 puestos de trabajo.

Al filtrar la nómina procurando eliminar las duplicidades, se encontró, que del total de cargos desempeñados por 110,998 personas físicas, hay 1.35 puestos o cargo promedio por cada persona empleada por el MINERD.

1.2 Composición del Personal no Docente del MINERD Diciembre 2011

La nómina correspondiente al personal no docente a diciembre de 2011, estaba compuesta por 41,852 cargos administrativos, 4,538 puestos de personal técnico no docentes y 789 pertenecientes a las entidades descentralizadas del MINERD.

Al relacionar la cantidad de cargos correspondientes a personal no docente en el 2011, que era de 47,179, con el total de plazas de maestros de todos los niveles que ascendían a 85,792, se advierte que prácticamente hay una plaza de empleado administrativo por cada 1.8 plazas de maestros para un total de 7,296 centros educativos públicos y semi-oficiales diseminados en todo el territorio nacional.

La nómina general del Gobierno Central a diciembre del 2011, ascendía a 503,777 cargos. Si observamos la proporción de la población servida por empleados públicos tenemos un (1) empleado público por cada 19 habitantes aproximadamente, considerando que la población del país es de

9,445,281 habitantes. Si se compara la nómina del MINERD, con la del Gobierno Central encontramos que la primera tiene un peso porcentual igual a un 29.83%. Lo anterior significa que 3 de cada 10 cargos o puestos de trabajo en el Gobierno Central pertenecen al Ministerio de Educación.

Cuadro No. 3
Composición de la Nómina General del Ministerio de Educación
Diciembre del 2011

Tipo de Personal	Cantidad de Tarjetas*	Part. %	%/Nómina Gob. Cent.
Total Nómina Personal No Docente	47,179	31.4%	9.37
Personal Administrativo	41,852	27.8%	8.31
Personal Técnico No Docente**	4,538	3.0%	0.90
Personal Entidades Descentralizadas	789	0.5%	0.16
Total Nómina Personal Docente	103,098	68.6%	20.47
Total de Personal Técnico, Directivo y Supervisión	17,306	11.5%	3.44
Total de Plazas Maestros	85,792	57.1%	17.03
Total General Personal y Plazas	150,277	100.0%	29.83

* Una persona física puede ocupar más de un cargo o tanda en el caso de los maestros

** Incluye a técnico distritales, regionales, secretarios y otros no vinculados directamente a lo docente

Fuente: Nómina del Ministerio de Educación Diciembre 2011

Desde la perspectiva de Flores (2008) el incremento acelerado del personal administrativo desde el 2000 responde a la concepción de la administración pública como “un botín de los partidos en el poder”. Esto trae como consecuencia que el ingreso al sistema educativo se realice por vía de nombramiento directo en todas las áreas administrativas, en los puestos y cargos docentes (Flores y Lapaix, 2008). No obstante, el ingreso a la carrera docente se realiza mediante concursos por oposición y méritos profesionales desde el año 2006 para cubrir los puestos vacantes del sistema educativo. Para el año 2010 participaron en la convocatoria 8,567 postulantes distribuidos como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 4
Cantidad de postulantes por plazas y porcentaje de calificados
2010

Plazas	Cantidad de postulantes	Porcentaje de Calificados
Docentes Nivel Inicial	861	39.14%
Docentes Nivel Básico	5,631	38.29%
Subdirectores de centros educativos	391	56.78%
Directores de centros educativos	690	58.26%

Fuente: Elaboración propia en base a Memoria 2010 del MINERD

Los datos evidencian los bajos niveles de formación de nuestros graduados, ya que solo califica entre un 40% a 60 % para las plazas de docentes, directores y subdirectores de los centros educativos. Aun cuando el sistema de concurso evidencia debilidades y escasa transparencia, su existencia abre una línea de trabajo que con una buena organización podría tener impactos importantes sobre la calidad del personal docente que ingresa al sistema educativo.

1.3 Composición del Personal Docente MINERD Diciembre 2011

Al cierre del 2011 la nómina general de personal docente del MINERD contaba con un total de 103,098 plazas o cargos, desempeñadas por al menos 65,525 personas. Estas plazas se distribuían en 17,306 cargos correspondientes a personal técnico y directores docentes y 85,792 plazas o cargos de maestros de los diferentes niveles educativos.

Dentro del personal técnico se registran unos 9,212 directores de centros educativos, 1,634 cargos de subdirectores, 2,032 coordinadores docentes, 1,162 técnicos de laboratorio, 3,251 orientadores y otros 15 técnicos docentes.

• Personal Docente por Nivel Educativo

La estructura de la nómina de maestros del MINERD a diciembre del 2011, ascendente a 85,792 plazas, estaba compuesta en un 3.06% por maestros del nivel educativo inicial con 2,623 plazas, el 68.82% por maestros del nivel básico con 59,042 plazas. Así mismo, se registraban 13,237 plazas de maestros de educación media (15.43%), 3,319 plazas de maestros de educación de adultos (3.87%), 3,086 por maestros de educación técnico-profesional (3.60%) y 4,485 plazas de otras categorías de maestros (bilingües, bibliotecarios, de educación especial, de educación laboral y de lenguas extranjeras), equivalentes al 5.23% de todas las plazas.

Como se puede comprobar en el Cuadro No.5, en el 2011, casi 7 de cada 10 plazas de maestros de la educación preuniversitaria pública correspondían a la educación básica, con 59,042 plazas.

Cuadro No. 5

Composición de la Nómina de Personal Docente del Ministerio de Educación, Según Nivel de Educación 31 de Diciembre del 2011

Tipo de Personal	Cantidad al 31 de diciembre 2011	Part. %	%/Nómina G. C.
Plazas Maestros Educación Inicial	2,623	3.06	0.52
Plazas Maestros Educación Básica	59,042	68.82	11.72
Plazas Maestros Educación Media	13,237	15.43	2.63
Plazas Maestros Educación de Adultos	3,319	3.87	0.66
Plazas Maestros Educación Técnico-Profesional	3,086	3.60	0.61
Plazas Maestros Otras Categorías	4,485	5.23	0.89
Total Personal Docente y Plazas	85,792	100.00	17.03

Fuente: Nómina del Ministerio de Educación de Diciembre 2011

Los cálculos realizados en base al análisis de la nómina de maestros a diciembre 2011 revelan que las 85,792 plazas de maestros existentes eran cubiertas por aproximadamente 53,392 personas físicas (maestros), lo cual permite afirmar que cada maestro desempeña 1.6 plazas en promedio.

En efecto, 32,030 maestros que equivalen al 60% del total se desempeñaban en 2 tandas o cargos, y 21,225 maestros, y el 40% restante en una tanda. Esta práctica de doble jornada laboral parece explicarse en la necesidad de los docentes de incrementar sus ingresos debido a los bajos salarios que perciben por tanda.

Esta situación presenta problemas para el sistema educativo, afectando el cumplimiento del horario (el tiempo efectivo de docencia es de menos del 50%) y del calendario escolar establecido. Todo esto

impacta negativamente la calidad y el rendimiento de los docentes y, por consiguiente, el desempeño académico de los estudiantes.

• Personal Docente por Sexo, Grupo de Edad y Tiempo en Servicio

Al analizar la composición del personal docente por sexo y edad a diciembre de 2011, encontramos que el 72.2%, pertenecían al sexo femenino y el 27.8%, eran del sexo masculino.

Los datos anteriores dan cuenta de la feminización que caracteriza al personal docente en el sistema educativo dominicano que no es exclusiva de nuestro país, sino de todos los países latinoamericanos. (DeShano da Silva, PREAL, 2012).

Casi el 94% del personal docente tenía más de 30 años de edad, y el 61% de éstos tenían 41 años y más años de edad. Un personal docente con estas características pudiera tener una menor disposición para incorporar transformaciones en las prácticas educativas, factor fundamental para el cambio de nuestro sistema educativo.

Cuadro No.6
Cantidad de Personal Docente por Sexo, Según Grupo de Edad 2011

Grupo de Edad	Sexo				Total	Part. %
	Masculino	Part. %	Femenino	Part. %		
18-30 Años	1,382	7.6%	2,775	5.9%	4,157	6.3%
31-40 Años	6,025	33.1%	15,342	32.4%	21,367	32.6%
41-50 Años	6,047	33.2%	18,925	40.0%	24,972	38.1%
51-60 Años	4,205	23.1%	9,029	19.1%	13,234	20.2%
Más de 60 Años	560	3.1%	1,235	2.6%	1,795	2.7%
Total	18,219	100.0%	47,306	100.0%	65,525	100.0%
Part. % /Total	27.8%		72.2%		100.0%	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Nómina del MINERD al 31 dic. 2011 y Memoria 2011

La distribución del personal docente según el tiempo en servicio muestra que el 43% tiene menos de 10 años de ejercicio, el 35.8% tiene entre 10 y 19 años de servicio, el 14.6% ha prestado entre 20 y 29 años de servicio y un 6.5% tiene más de 30 años en la docencia.

Los maestros que tienen menos de 10 años en servicio, están construyendo su identidad como docente, y fortaleciendo su desempeño en el aula. Sin embargo, las prácticas pedagógicas exhibidas en la mayoría de las escuelas dominicanas no han permitido mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

II. NIVEL BÁSICO DE EDUCACIÓN

2.1 Nómina

Al 2011 las plazas de maestros del nivel básico registradas eran de 59,042, desempeñadas por unas 38,175 personas físicas, lo que arroja un promedio de 1.6 plazas por cada maestro en este nivel. Al relacionar la cantidad de maestros con el total de estudiantes del nivel básico para el año escolar 2010-2011 ascendente a 1,243,982 niños, se observa que tenemos en promedio de un (1) maestro por cada 33 estudiantes en la educación básica.

2.2 Evolución del Salario

El artículo 77 del Reglamento del Estatuto Docente dispone que la remuneración de los docentes, se compone de dos partes; una fija, que se denomina remuneración, sueldo o salario base, y otra variable denominada incentivo. Entre el 2007 y el 2011 el salario bruto de los maestros del nivel básico de la educación pública ha estado compuesto por un salario base equivalente al 60.8% y una parte de incentivos equivalente al 39.2% del total.

El siguiente cuadro muestra la evolución del salario y los incentivos nominales de los maestros y directores del nivel básico desde el 2007 al 2011. Como se puede observar, el incremento absoluto del salario promedio de un maestro del nivel básico ha sido de RD\$4,638.67, luego de mantenerse invariable desde el 2008 hasta el 2010.

Cuadro No. 7

Evolución del Salario del Personal Docente del Nivel Básico del Ministerio de Educación 2007-2011 En RD\$

Maestro Basica Escala I	2007	2008	2009	2010	2011
Sueldo Base	6,784.60	7,802.29	7,802.29	7,802.29	8,972.63
Incentivos	3,335.62	5,031.52	5,031.52	5,031.52	5,786.25
Salario Promedio	10,120.22	12,833.81	12,833.81	12,833.81	14,758.88
Director Basica	2007	2008	2009	2010	2011
Sueldo Base	7,598.74	8,735.55	8,735.55	8,735.55	8,735.55
Incentivos	3,723.38	6,337.20	6,337.20	6,337.20	6,337.20
Salario Promedio	11,322.12	15,072.75	15,072.75	15,072.75	15,072.75

Fuente: Departamento Nómina, Dirección Recursos Humanos MINERD

Los datos oficiales revelan que en el 2011 el sueldo base bruto de un maestro del nivel básico con una tanda, ascendía a RD\$8,972.63, el cual es insuficiente para cubrir la canasta familiar perteneciente al 20% de la población más pobre o primer quintil. Si al monto anterior le agregamos los pagos por concepto de incentivos, que para esa fecha eran de RD\$5,786.25, tenemos un sueldo bruto total de RD\$14,758.88, con el que se podría cubrir la canasta familiar del estrato más pobre de la población; pero es insuficiente para costear la canasta familiar del segundo quintil que asciende a RD\$15,055.43.

El sueldo base de un maestro de educación básica es equivalente a un 90.6% del salario mínimo más alto del sector privado. Si agregamos al sueldo base los incentivos, entonces el ingreso de un maestro sería 1.5 veces el salario mínimo más alto del sector privado, que desde marzo de 2011 es de RD\$9,905 por mes, reflejando el bajo poder adquisitivo del salario docente.

En vista de que, los incentivos son aplicables una sola vez, si un maestro se desempeña en dos tandas en el nivel básico, acumularía un salario bruto mensual de RD\$23,731.51, el cual estaría compuesto por un monto de sueldo base de RD\$17,945.27 y RD\$5,786.25 de incentivos, en el supuesto de que reciba pago por las tres categorías establecidas que se detallan a continuación.

- Evaluación por desempeño;
- Años de servicio y,
- Titulación (grado académico superior al requerido por el cargo y categoría dentro de la carrera docente).

En el caso del salario de los directores de centros educativos del nivel básico, la situación ha sido similar a la de los docentes. Luego de un aumento entre 2007 y 2008 de RD\$1,136.81 y RD\$2,613.82 del sueldo base y de los incentivos, respectivamente, éstos se mantuvieron invariables por los siguientes cuatro años hasta el 2011. En el 2007 un director del nivel básico tenía un salario bruto promedio, incluyendo sueldo base más los incentivos de RD\$11,322.12 ingresos brutos. En el 2008 el salario bruto de los directores se elevó a RD\$15,072.75, manteniéndose fijo este monto hasta el 2011.

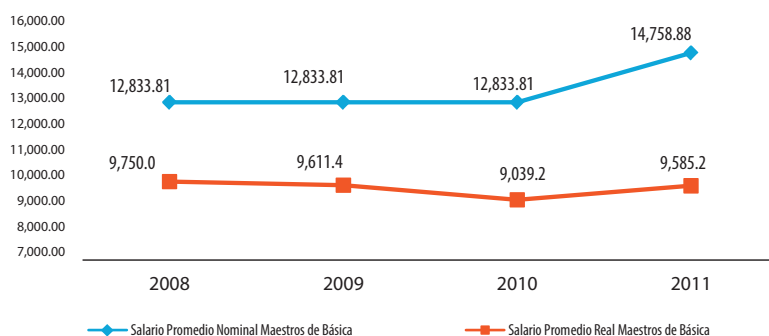
Fuente: Departamento Nómina, Dirección Recursos Humanos MINERD

2.3 Comportamiento del Salario Docente Real 2008-2011

Al evaluar el comportamiento de los salarios de los maestros del nivel básico de la educación pública en el cuatrienio 2008-2011, descontando la inflación, se advierte que luego de un aumento real de 14.6% registrado en el 2008, el mismo cayó un 1.4% en el 2009, se redujo otro 6% en el 2010 y se recuperó en la misma proporción en el 2011.

En términos reales el salario promedio de un maestro del nivel básico en el 2011 era inferior en un 1.7% del que tenía en el 2008. En efecto, en el 2008 el sueldo bruto real de un maestro del nivel básico era de RD\$9,750.0 y en el 2011 era de RD\$9,585.20. Lo anterior significa que en el 2011 un maestro adquiriría menos bienes y servicios con su sueldo que los que adquiriría en el 2008.

Gráfico No. 2
Salario Nominal y Real Promedio Maestros de Educación Básica 2008-2011
En RD\$



Fuente: Departamento Nómina, Dirección Recursos Humanos MINERD

Al igual que en el de los maestros y tomando como base el 2007, el salario promedio de los directores de centros educativos del nivel básico en el período indicado, muestra un crecimiento real de 20.3% en el 2008, para luego caer en los años 2009, 2010 y 2011 en 1.4%, 6% y 7.8%, respectivamente.

Es evidente que pese a las relativas mejorías salariales implementadas en los últimos años, los salarios reales de los maestros y de los directores del nivel básico de educación no mejoraron significativamente durante el período 2008-2011.

El tema de las remuneraciones docentes ha sido largamente discutido, estudiado y la fuente de prolongados conflictos entre gobiernos y sindicatos en la mayoría de los países de la Región.

Sin embargo, a pesar de las condiciones del salario, en nuestro país puede observarse cierta estabilidad en el empleo, vacaciones, seguro médico, sistema de pensiones y jubilaciones y una cooperativa que si bien no son condiciones óptimas han mejorado las condiciones de los maestros mucho más que en otras profesiones. (Flores, 2008).

III. GASTOS EN SERVICIOS PERSONALES 2008-2011

En los cuatro años transcurridos del 2008 al 2011 el MINERD destinó un promedio de 66.5% de su ejecución presupuestaria para cubrir gastos en los sueldos de su personal docente y administrativo, es decir que de cada 100 pesos gastados, 66.50 fueron para el pago de sueldos y los restantes 33.5 para bienes y servicios, inversión y transferencias.

Cuadro No. 8
Gastos en Servicios Personales Ejecutados Educación Básica 2008-2011
En Millones de RD\$ y %

Detalles	2008	2009	2010	2011	Total 2008-2011
Total Presupuesto Ejecutado MINERD	28,575.2	31,535.2	34,918.1	38,386.2	133,414.6
% de los Gastos Ejecutados por el Gobierno Central	8.2%	9.3%	9.5%	9.6%	9.2%
% del PIB	1.81%	1.88%	1.84%	1.81%	1.83%
Total Gastos en Servicios Personales MINERD	17,939.2	22,220.0	23,400.5	25,183.0	88,742.8
Gastos en Educación Básica del MINERD	11,837.37	14,474.44	18,436.03	18,186.93	62,934.8
% del Presupuesto Ejecutado MINERD	41.4%	45.9%	52.8%	47.4%	47.2%
% del PIB	0.8%	0.9%	1.0%	0.9%	0.9%
Gastos en Servicios Personales Nivel Básico	10,074.6	12,675.2	16,196.0	16,182.8	55,128.6
% del Presupuesto Ejecutado MINERD	35.3%	40.2%	46.4%	42.2%	41.3%
% del Gasto en Educación Básica	85.1%	87.6%	87.8%	89.0%	87.6%
% de los Servicios Personales Ejecutado MINERD	56.2%	57.0%	69.2%	64.3%	62.1%
% del PIB	0.6%	0.8%	0.9%	0.8%	0.8%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGEF y Banco Central de la República Dominicana (BCRD)

El hecho de que el MINERD tenga que destinar la mayor parte de su presupuesto a los servicios personales, aún con sueldos relativamente bajos, quiere decir que dispone de escasos recursos para impulsar otras partidas y programas que son determinantes en la calidad de la educación.

De los gastos en servicios personales el 84%, ascendente a RD\$74,501.5 millones, se destinó al pago de sueldos de los programas presupuestarios docentes¹ y el otro 16%, con un monto de RD\$14,241.3 millones, correspondieron a los sueldos del personal administrativo.

3.1 Servicios Personales para la Educación Básica

• Gastos

El gasto en educación básica ha representado un promedio anual de 47.2% del presupuesto total ejecutado en el 2008-2011. En ese mismo período, el gasto en servicios personales en la educación básica, evolucionó de RD\$10,074.6 millones en el 2008 a RD\$16,182.8 millones en el 2011, con una participación media en el total de gastos en sueldos del Ministerio de Educación de 62%.

En el 2008 los recursos destinados al pago de sueldos en la educación básica pública fueron de RD\$10,074.6 millones, equivalentes al 35.3% del total ejecutado por el MINERD, el 56.2% de los servicios personales de la entidad y un 0.6% del PIB. En el 2009 los servicios personales de educación básica subieron a RD\$12,675.2 millones, registrando una tasa de crecimiento de 25.8% sobre al año anterior, mostrando una participación del 40.2% en el presupuesto ejecutado por el MINERD, un 57% de los servicios personales totales y un 0.8% del PIB en ese año.

Para el 2010 el gasto en servicios personales en el nivel básico de educación, se elevó a RD\$16,196.0 millones, para un crecimiento de 27.8%, registrando una participación en el total ejecutado por el MINERD de 46.4%, así como una proporción de 69.2% de los gastos en personal y un 0.9% del PIB.

¹ Se asume como gasto en personal docente, los de Servicios Personales correspondiente a los 5 programas sustantivos del MINERD: Servicios Técnicos Pedagógicos, Educación Inicial, Educación Básica, Educación Media y Educación de Adultos.



• Composición

Durante los años 2008-2011 los gastos ejecutados en servicios personales por el MINERD en la educación básica muestran la siguiente composición:

Cuadro No.9
Composición Gasto en Servicios Personales Educación Básica del MINERD 2008-2011
En Millones de RD\$

Detalles	2008	2009	2010	2011
SERVICIOS PERSONALES	10,074.6	12,675.2	16,196.0	16,182.8
Sueldos Fijos	8,017.1	9,979.60	12,705.2	12,863.84
Honorarios Profesionales y Técnicos	101.1	148.5	22.7	4.9
Regalía Pascual	630.5	910.67	1,527.1	1,170.45
Contribuciones al Seguro de Salud	529.9	767.4	900.4	994.4
Contribuciones al Seguro de Pensiones	686.6	749.4	902.0	996.4
Contribuciones al Seguro de Riesgo Laboral	109.4	119.7	138.7	152.8

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGEF

Como puede comprobarse, los gastos en servicios personales en la educación básica están compuestos en promedio por un 79.1% de sueldos fijos, un 7.5% de regalía pascual y el restante 13.4% por las contribuciones de la seguridad social, integradas por el seguro de salud en un 5.8%, el seguro de pensiones en un 6.1% y el seguro de riesgo laboral con un 1%.

En estos momentos, el seguro médico de los maestros está operando con el nuevo modelo de Salud y Seguridad Social establecido bajo la denominación de Administradoras de Riesgos de Salud-Semma (ARS) con una cartera de aproximadamente 163,084 afiliados con 70,126 titulares y



80,272 dependientes, cuentan con dos hospitales propios localizados en Santo Domingo y Santiago respectivamente, incluyendo a Jubilados y Pensionados del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) como beneficiarios también del seguro médico. Los maestros cotizan en la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), con una distribución de afiliados por Reparto Individualizado de 68,845 contribuyentes desde marzo del 2009 con los derechos previsionales de los afiliados docentes y sus beneficiarios respectivamente. (SIPEN, 2012).

Es importante señalar que los reportes de la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), no muestran detalles del gasto en servicios personales alineado con el sistema de remuneración basado en el esquema combinado de sueldo base e incentivos que sigue el MINERD. Esta situación dificulta diferenciar las proporciones y magnitudes de la conformación de los servicios personales, en función de sus componentes de acuerdo con el Reglamento del Estatuto Docente en su artículo 78.

• Gastos en Formación Continua y Profesionalización Docente

Este boletín también analiza el gasto en formación continua y profesionalización docente que realiza el MINERD, con el propósito de garantizar la calidad de los recursos humanos responsables del proceso de enseñanza-aprendizaje, partiendo de la premisa de que “el magisterio hace la diferencia”.

Las informaciones sobre las ejecuciones destinadas a la formación y capacitación de los docentes son muy difusas y discontinuas, lo que dificulta el análisis de los recursos del presupuesto orientados a estos fines.

Para desarrollar la función de coordinar la oferta de formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento del personal de educación, fue creado el INAFOCAM. Esta institución descentralizada adscrita al Ministerio de Educación, formula, ejecuta y evalúa las políticas, carreras, programas y proyectos para la formación capacitación, mejoramiento y actualización del personal del sistema educativo dominicano.

El INAFOCAM moviliza el grueso de los recursos dirigidos a la mejora permanente de la calidad y crecimiento profesional de los docentes del sistema. De acuerdo con las metas del PE 2008-2012, los

recursos para las intervenciones de formación continua y profesionalización eran de RD\$709.8 millones 2008-2009, RD\$1,057.4 millones 2009-2010, RD\$976.2 millones 2010-2011 y RD\$1,292.3 millones para el año escolar 2011-2012. La Memoria 2010 del MINERD y del Informe de Ejecución Presupuestaria Enero-Diciembre 2011 del INAFOCAM muestran, que en estos años la inversión presupuestaria del Ministerio de Educación en la Política sobre Formación de los Recursos Humanos, fue de RD\$122.9 millones y RD\$200.1 millones respectivamente. Estos montos son significativamente inferiores a lo previsto tanto en el PDE, como en el PE para estos años.

Los RD\$122.9 millones invertidos a través del INAFOCAM cubrieron a un total de 7,465 becarios distribuidos en las siguientes modalidades:

Cuadro No. 10
Cantidad de Becarios e Inversión del MINERD en Formación y Capacitación Docente Año 2010
En Cantidad de Personas y RD\$

Modalidades	Cantidad de Becarios	% del Total	Monto Invertido En RD\$	% del Total
Formación Inicial	481	6.4%	49,981,652.76	40.7%
Habilitación Docente	547	7.3%	11,854,447.25	9.6%
Programas de Formación Continua	6,087	81.5%	13,195,585.00	10.7%
Especialidades	259	3.5%	27,685,110.88	22.5%
Maestrías	91	1.2%	20,138,300.00	16.4%
Total	7,465	100.0%	122,855,095.89	100.0%

Fuente: Memoria 2010

En el 2011 la inversión presupuestaria para la formación y capacitación registrada por el INAFOCAM, fue de RD\$200.1 millones. La Memoria 2011 del MINERD informa que el total de becarios graduados en ese año fue de 4,441, de un total de 8,065 docentes que cursaban programas de formación inicial, habilitación docente y postgrado, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 11
Cantidad de Becarios en Formación del MINERD Según Programa Año 2011
En Cantidad de Personas y %

Modalidades	Cantidad de Becarios	% del Total
Formación Inicial	7,891	94.3%
Habilitación Docente	423	5.1%
Postgrado	51	0.6%
Total	8,365	100.0%

Fuente: Memoria 2011 del MINERD

Si consideramos el marco del gasto de Mediano Plazo del PDE 2008-18, puede observarse que las metas para el Personal Docente establecían que el 50 % de las plazas de maestros en el nivel básico se incorporan para la Formación Continua. Esto significa que aproximadamente 20,000 maestros del nivel básico deberían realizar las actividades de formación continua cada año, número que dista mucho del reportado en los cuadros mencionados anteriormente.

Los recursos invertidos para las diferentes modalidades de formación y capacitación no están disponibles ni en la Memoria 2011, ni en el Informe de Ejecución Presupuestaria del INAFOCAM. Lo que sí se encuentra detallado en la ejecución del INAFOCAM es la distribución de los recursos destinados a la capacitación y formación según las instituciones de educación superior y entidades que ofertan los servicios para tales fines.

Como se observa en el siguiente cuadro, la mayor cantidad de recursos pagados en el 2011, por concepto de capacitación y formación, fueron para el Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña (ISFODOSU), al cual se pagó el 48% de los recursos. El 13% correspondió a la PUCMM, otro 11% a la Universidad Nordestana, 4% a la Universidad Católica Tecnológica del Cibao, 3% al Centro Cultural Poveda, 2% al INTEC, 2% a la UNPHU, 1% a la UASD, 1% a la Fundación Sur Futuro, 8% a otras instituciones de educación superior y un 7% para talleres, cursos, encuentros y otras actividades de capacitación.

Cuadro No. 12
Distribución de los Pagos por Concepto de Servicios de Formación Docente 2011
En RD\$ y %

Institución	Monto Pagado	% del Total
Centro Cultural Poveda	6,130,590.00	3.1%
Fundación Sur Futuro	2,053,197.00	1.0%
Instituto Tecnológico de Santo Domingo	3,043,437.20	1.5%
Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña	96,006,213.00	48.0%
Nova Southeastern University	1,715,928.52	0.9%
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra	25,799,925.00	12.9%
Universidad Autónoma de Santo Domingo	2,299,000.00	1.1%
Universidad Nordestana	21,874,530.00	10.9%
Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña	3,012,410.00	1.5%
Universidad Católica Tecnológica del Cibao	8,730,060.00	4.4%
Otras Instituciones de Educación Superior	15,288,692.14	7.6%
Otras Ayudas (Talleres, Cursos, Encuentros, Etc.)	14,113,801.65	7.1%
Total	200,067,784.51	100.0%

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria 2011 INAFOCAM

La falta de estándares claros en formación continua puede estar afectando los resultados a lograr, y convirtiendo las soluciones en un problema más que en un beneficio. A pesar de que se han desarrollado acciones de seguimiento y de acompañamiento a la práctica en el aula como producto de estas formaciones, incluyendo recientemente el establecimiento del Sistema de Acompañamiento y Supervisión (SAS), estas acciones deben mejorarse para lograr el cambio de las prácticas pedagógicas en el aula.

Podemos correr el riesgo de limitarnos solo a otorgar certificaciones de cursos, estudios de postgrado e incluso maestrías que no permiten dar a los docentes logros cualitativos en sus competencias profesionales. Los programas de desarrollo profesional a lo largo de las trayectorias de los docentes son un recurso esencial para que los maestros en servicio adquieran las competencias de una buena práctica docente que permita su renovación y cambio requerido. (Terigi, PREAL 2010).



CONCLUSIONES

- El análisis de los fondos para la Política Educativa 6 del Plan Decenal de Educación 2008-2018 sobre Personal Docente permite concluir que el mayor peso presupuestario, está en los sueldos del personal docente, que equivalen, en promedio al 95.2% de esta política, y, en contraste una insuficiente inversión para la formación continua y la profesionalización, cuyos valores porcentuales promedios son de apenas 0.5% y 4.3%, respectivamente.
- La evolución del salario del personal docente del nivel básico da cuenta de relativas mejorías en el período 2008-2011, sin embargo, éstas no son significativas para los salarios reales de los maestros que apenas cubren la canasta básica del estrato más pobre de la población.
- Los bajos salarios, la doble jornada laboral y el poco tiempo efectivo dedicado a la docencia repercuten en los escasos niveles de logro de los aprendizajes de los estudiantes que dan cuenta de que la calidad del sistema educativo dominicano, todavía no es una prioridad.
- La proporción del gasto en educación básica en el Presupuesto del MINERD es significativa, se destaca un promedio anual de 47.2% del presupuesto total ejecutado por el MINERD en el período 2008-2011. Asimismo, los gastos en servicios personales en este nivel educativo evolucionaron de RD\$10,074.6 millones en el 2008 a RD\$16,182.8 millones en el 2011, con una participación media en el total de gastos en sueldos del MINERD de 62%.
- Los gastos en servicios personales en la educación básica en el período 2008-2011 están compuestos en promedio por un 79.1% de sueldos fijos, un 7.5% de regalía pascual y el restante 13.4% por las contribuciones de la seguridad social, integradas por el seguro de salud en un 5.8%, el seguro de pensiones en un 6.1% y el seguro de riesgo laboral con un 1% de acuerdo a la ley de seguridad social implementada en el país.



- Con relación a los gastos en las intervenciones de formación continua y profesionalización corresponde destacar dos aspectos en términos presupuestarios: en primer lugar, el limitado nivel de financiamiento de éstas, y, en segundo lugar, que la correspondencia entre el presupuesto ejecutado y el previsto en el PE 2008-2012 presenta brechas importantes. En ese sentido, los recursos planeados para las intervenciones de formación continua y profesionalización eran de RD\$709.8 millones 2008-2009, RD\$1,057.4 millones 2009-2010, RD\$976.2 millones 2010-2011 y RD\$1,292.3 millones 2011-2012; y la documentación revisada muestra que la inversión presupuestaria del MINERD en la política 6, Formación de los Recursos Humanos, fue de RD\$122.9 millones y RD\$200.1 millones para los años 2010 y 2011, respectivamente.
- La limitada cantidad de beneficiarios efectivos de los programas de formación continua y profesionalización docente dista mucho de lo programado en los planes decenales, además las intervenciones en formación continua y profesionalización muestran un bajo impacto en el aula; los esfuerzos realizados no se han correspondido a las expectativas de mejora de las prácticas educativas y de mayor logro de aprendizaje de todos los estudiantes.



Este cuarto monitoreo ha sido realizado por el Foro Socioeducativo en el marco del Proyecto de Incidencia para la mejora de la Inversión en Educación, con los auspicios de la CLADE y el FRESCE.

Autores: Nelson Suárez, Liliana Degiorgis y Magda Pepén Peguero
 Edición al cuidado de Alexandra Santelises • Diagramación: Orlando Isaac
www.forosocioeducativo.org.do