



"Observatorio del Presupuesto en Educación"

BOLETIN No.5

Santo Domingo, Mayo 2013

Observatorio del Presupuesto en Educación



Evaluación del Presupuesto Público de la Educación Inicial
2008-2012

• 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 de la República Dominicana (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.

Queremos advertir que algunas de las informaciones utilizadas para la realización de este boletín presentan discrepancias dependiendo de las fuentes de datos referenciadas. Sin embargo, esto no le resta credibilidad al contenido y al análisis realizado.



1. La Educación Inicial en el Sistema Educativo Público

La Constitución Dominicana consagra como un Derecho Fundamental de las personas, el acceso a una educación integral, de calidad, permanente y en igualdad de condiciones y oportunidades. De igual forma, nuestra Carta Magna declara la obligatoriedad de la educación en los niveles inicial, básico y medio, al tiempo que establece la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar la educación pública gratuita¹.

La Ley General de la Educación 66-97 establece que el Nivel Inicial es el primer nivel del sistema educativo dominicano y será impartido antes de la Educación Básica coordinado con la familia y la comunidad. El Nivel Inicial se organiza en tres ciclos para la población infantil de 0 a 5 años de edad. El primer ciclo comprende al grupo entre 0 a 2 años, el segundo ciclo comprende aquellos de 3 a 4 años y el tercero está orientado para niños y niñas de 5 años de edad. Este último ciclo es obligatorio, se inicia a los cinco años de edad denominado pre-primario y se ofrece gratuitamente en las instituciones educativas del nivel básico del Estado.

También en la ley se establece que “El Estado desplegará esfuerzos que faciliten la generalización de este nivel, para lo cual fomentará de manera especial la participación de todos los sectores de la comunidad y la creación de jardines de infancia en los cuales se desarrollen etapas del Nivel Inicial”.

2. Visión Estratégica de la Educación Inicial Pública

La visión estratégica de la educación inicial pública se resume en la Política Educativa No. 1 del Plan Decenal de Educación (PDE) 2008-2018: “*Mobilizar las voluntades públicas y privadas con el objetivo de asegurar que la población de 5 años reciba un año de Educación Inicial y 8 años de Educación Básica inclusiva y de calidad*”.

Debe indicarse que en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END)² en su Segundo Eje Estratégico, plantea como Objetivo General: Educación de calidad para todos y todas; y entre los objetivos específicos: “Universalizar la educación desde el nivel inicial hasta completar el nivel medio, incluyendo niños y niñas sin documentación”; así como también, el suministro de los recursos presupuestarios para la educación. En este sentido, cabe recordar que la END, en su Artículo 24 sobre Indicadores y Metas, se propone duplicar para el 2015 la tasa neta de cobertura de la educación inicial, de un 32.6% a un 66.3%³.

El Proyecto para el Fortalecimiento de la Educación Inicial (PROFEI), tuvo como objetivo fortalecer la calidad de la educación en el grado pre-primario público y ampliar la cobertura de la población de niños y niñas de cinco (5) años, priorizando la población infantil de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema. La ampliación de la cobertura se realizaría a través de la creación de 18 Centros Modelo de Educación Inicial, la construcción de 258 aulas nuevas y la rehabilitación de 425 aulas; así como la dotación del mobiliario y los materiales necesarios para mejorar la calidad del servicio en todos los grados de pre-primario en el país. Además, contemplaba una participación más activa de las familias y un mayor compromiso de las organizaciones de la sociedad civil con este nivel educativo. Este proyecto se desarrolló desde 2003 a 2010 con cuatro grandes componentes: Componente 1: Ampliación de la Cobertura del Grado Pre-primario. Componente 2: Mejoramiento de la Calidad del Grado Pre-primario; Componente 3: Fortalecimiento Institucional del Sector de Educación Inicial y Componente 4: Administración y Monitoreo del Proyecto.

1 Título II, Capítulo I, Sección II, Artículo 63, Constitución de la República Dominicana de 2010.

2 Ley 1-12, Orgánica de Estrategia Nacional de Desarrollo, Artículos 8 y 24.

3 La END aquí refiere al grupo de edades comprendido entre los 3 y los 5 años.

Los Fondos Concursables para el Desarrollo de Innovaciones Educativas como uno de los componentes del **PROFEI**, se crearon con el propósito de “estimular a ONG, gobiernos municipales, organizaciones religiosas y a la sociedad civil en general a implementar proyectos innovadores de desarrollo infantil en edades de 0 a 5 años, con fondos del Banco Mundial. Esta iniciativa se diseñó como “un mecanismo para que el Gobierno Dominicano pudiera invertir en la ejecución de modelos y estrategias de desarrollo infantil”, a través de un enfoque de promoción de las innovaciones educativas por medio de la descentralización y optimización en la aplicación de los recursos públicos. (Informe de Cierre, 2010). Con la Orden Departamental No. 02-2008 se establece la creación del Fondo Concursable público para el Desarrollo de Innovaciones Educativas, con recursos del presupuesto nacional.

El Informe de Evaluación final de los Fondos Concursables 2011 da cuenta de que “el Proyecto alcanzó sus metas de resultados de manera satisfactoria. Al cierre del mismo tuvo un total de 61,000 beneficiarios directos, para una cobertura de un 23% por encima de la meta prevista (50,000) y 195,735 beneficiarios indirectos (100,000), sobrepasando la meta planteada en un 96%”.

En relación con la consecución de las metas, al término del Octavo Llamado a Concurso, se destaca la participación de cincuenta y cuatro organizaciones ejecutoras de proyectos pertenecientes a la sociedad civil, con un nivel alto de cumplimiento de la casi totalidad de las metas asociadas a la integración de esas instituciones. Asimismo, el grado de ejecución de los resultados financieros del Proyecto fue satisfactorio. Sin embargo, no se completó en un 100 % debido al cierre de algunos de los proyectos iniciados.

En definitiva, las metas programadas por el Proyecto fueron logradas y superadas. Las principales dificultades se concentran en el flujo de los desembolsos, ligados a trámites administrativos, tanto desde las instancias gestoras, como dentro del MINERD y en los procesos de los organismos crediticios (Banco Mundial). (Gestión Moderna, 2011).

En noviembre del 2012 se produjo el primer llamado a concurso de los fondos del Ministerio de Educación para ese año. En general, se mantienen los objetivos iniciales y las principales líneas de acción a impulsar están enmarcadas en las políticas del Plan Decenal de Educación 2008-2018.

3. Oferta y Demanda de Atención a la Primera Infancia 2008-2012

La oferta estatal de servicios de atención a la primera infancia pública en República Dominicana, se encuentra dispersa en una multiplicidad de entidades e instituciones gubernamentales que tienen atribuciones en esta materia. Además de los servicios de educación inicial que se suministran desde el Ministerio de Educación, hay que mencionar los que son ejecutados por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONANI) que fundamentado en la Ley 136-03⁴ brinda servicios integrales a la infancia desde los 45 días hasta los 5 años, los cuales incluyen un componente de educación inicial; así como también aquellos que suministran las Estancias Infantiles bajo rectoría del Consejo Nacional de Estancias Infantiles de la Seguridad Social (CONDEI).

La población con edades entre 0 y 5 años representa la demanda potencial de atención a la primera infancia en sus diferentes edades. El total de la población estimada de 0 a 5 años de edad para el período 2008-2012 dependerá de la fuente que se utilice como referencia.

Un escenario de plena cobertura, la población con edades entre 0 y 5 años representa la demanda potencial del nivel de educación inicial en sus diferentes ciclos. El total de la población estimada de 0 a 5 años de edad para el período 2008-2012, dependerá de la fuente que se utilice como referencia. Las proyecciones oficiales de la Oficina Nacional de Estadística (ONE) indican, que la población de niños y niñas con edades comprendidas entre 0 y 5 años para el periodo 2008-2012 sería como se muestra en el cuadro n°.1.

⁴ Código para la protección de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, promulgada el 7 de agosto de 2003.



Cuadro No. 1
Distribución por Edad de la Población de 0 a 5 años de Edad 2008-2012

Edad	2008	2009	2010	2011	2012
0	214,290	214,662	214,302	213,370	212,046
1	213,456	213,803	213,640	212,653	211,388
2	212,526	213,326	213,038	213,006	212,281
Subtotal 0-2	640,272	641,791	640,980	639,029	635,715
3	211,677	212,373	212,615	212,628	212,651
4	212,306	211,570	212,226	212,471	212,441
5	210,237	212,066	211,513	212,139	212,337
Subtotal 3-5	634,220	636,009	636,354	637,238	637,429
Total	1,274,492	1,277,800	1,277,334	1,276,267	1,273,144

Fuente: Documento población año calendario y edades simples 1990-2020, Oficina Nacional de Estadísticas

Si asumimos que los servicios de educación inicial deben atender a todos los menores de 6 años, la demanda potencial de educación para ese nivel educativo en el periodo 2008-2012 estaría representada cada año por alrededor de 1.3 millones de niños y niñas con edades de 0 a 5 años. Para los comprendidos en las edades de 0 a 2 años sería de 639,557 infantes, para el grupo comprendido entre 3 y 5 años la demanda de servicio estaría compuesta en promedio por 635,000 niños y niñas, en tanto que para los de 5 años ésta sería de 212,337.

4. Niveles de Cobertura en Atención a la Primera Infancia 2008-2012

Con base en las informaciones y a los supuestos de demanda potencial referidos anteriormente, se han estimado los niveles de cobertura de los servicios públicos a la primera infancia para los años 2008-2012. Las estimaciones muestran los distintos escenarios en función de distintos supuestos de cobertura para diversos ciclos de la educación inicial.

Para estimar la tasa bruta de cobertura en educación inicial frente a la demanda potencial de este servicio se tomaron en cuenta las proyecciones poblacionales de la ONE para el período indicado. Se asumen los datos de matriculación contenidos en los cálculos de inversión anual por estudiante que realiza el Ministerio de Educación con base en el **formulario de la UNESCO**. En el siguiente cuadro se resumen estos datos.

Cuadro No. 2
Matrícula Estudiantil Total y del Nivel Inicial del Sector Público 2004-2012

Año	Total Matrícula	Matrícula Educación Inicial	Part. %
2004	1,888,501	104,528	5.5%
2005	1,874,678	112,523	6.0%
2006	1,821,185	112,438	6.2%
2007	1,965,728	100,040	5.1%
2008	1,956,819	108,012	5.5%
2009	1,972,984	110,997	5.6%
2010	1,821,108	98,850	5.4%
2011	1,819,055	102,023	5.6%
2012	1,877,488	96,796	5.2%

Fuente: Elaboración propia con informaciones del MINERD, Formulario de la UNESCO 2004-2012

Un primer escenario analiza la cobertura tomando como referencia el total de la población de niños y niñas de 0 a 5 años de edad del período, en este caso la cobertura bruta estimada de los servicios públicos de educación inicial durante los años 2008-2012 (relación entre Cuadro No. 1 y No. 2) se ubica en un 8.1% en promedio de una demanda potencial media de 1,275,807 niños y niñas. La cobertura máxima estimada se verifica en 2009 con un 8.7% y la mínima en el 2012 con 7.6%.

Cuadro No. 3
Demanda Potencial de Servicios de Educación Inicial y Tasa Estimada de Cobertura Servicios Públicos de Educación Inicial según Población y Edad 2008-2012

Grupo de Edad y Tasa Cobertura	2008	2009	2010	2011	2012	Prom.
Población de 0 a 5 años de edad	1,274,492	1,277,800	1,277,334	1,276,267	1,273,144	-
Tasa de Cobertura	8.5%	8.7%	7.7%	8.0%	7.6%	8.1%
Población de 3 a 5 años de edad	634,220	636,009	636,354	637,238	637,429	-
Tasa de Cobertura	17.0%	17.5%	15.5%	16.0%	15.2%	16.2%
Población de 5 años de edad	210,237	212,066	211,513	212,139	212,337	-
Tasa de Cobertura	51.4%	52.3%	46.7%	48.1%	45.6%	48.8%

Fuente: Elaboración propia con informaciones de la ONE y del MINERD

En un segundo escenario, se estima la tasa de cobertura de los servicios públicos de educación inicial, considerando solo la población de niños y niñas comprendidos entre 3 y 5 años. En esta situación la tasa bruta de cobertura de educación inicial sería de 17% para el año 2008, 17.5% para el 2009, 15.5% en el 2010, 16% en el 2011 y 15.2% para 2012. El promedio del periodo se coloca en 16.2%.

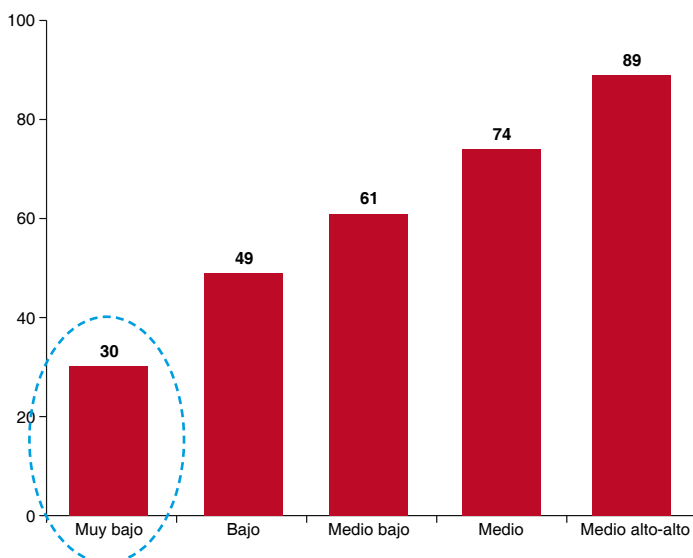
Un tercer escenario parte del supuesto de que los servicios educativos públicos de educación inicial en la actualidad solo atienden a la población de 5 años, tal como lo establece la ley de Educación vigente. En este caso, como se muestra en el cuadro n°. 3 estaríamos hablando de tasas de coberturas para los años 2008-2012 de 51.4% en el 2008, 52.3% en el 2009 46.7% para el 2010, 48.1% en el 2011 y 45.6% en 2012. La tasa promedio de cobertura en el quinquenio señalado se coloca en 48.8%, lo cual podría significar que alrededor de la mitad de población de niños y niñas de 5 años que requieren los servicios de educación inicial no son cubiertos por el sistema educativo público. Esto significa que cada año alrededor de 100,000 niños y niñas de 5 años no tienen cupo ni asisten en los centros educativos públicos del país.

La insuficiencia de cobertura de los servicios públicos de educación inicial es cubierta en una alta proporción por los colegios privados, solo accesible para familias con alguna capacidad de pago⁵. En tanto, que la otra parte de la población de niños pertenecientes a los grupos más pobres no acceden a la educación inicial debido a los elevados costos de estos servicios en colegios privados. Esta situación pone en evidencia la inequidad que impacta negativamente el derecho a la educación y el futuro de centenares de miles de niños y niñas de los grupos empobrecidos que se ven impedidos de asistir a la escuela o colegio. El gráfico siguiente muestra el porcentaje de asistencia escolar de niños de 3 a 5 años según grupo socioeconómico.

⁵ La educación inicial privada es heterogénea en calidad y esto debido a la ausencia de oferta pública. La oferta privada de baja calidad ofrece servicios de atención en hogares donde los adultos deben asistir a un trabajo o actividad remunerada.



Gráfico No. 1
Niños de 3-5 Años que Asisten a la Escuela o Colegio según Grupo Socioeconómico



Fuente: Elaborado por EDUCA con base en datos proporcionados por ONE, IX Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.

De igual forma, los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA 2007) sobre la asistencia escolar por tipo de establecimiento del nivel inicial, según quintil de riqueza, muestran que la población perteneciente a los quintiles inferiores de riqueza utilizan en mayor proporción los establecimientos públicos de educación pre-primaria. Esta proporción se ubica en un 89.2% en el 20% más pobre, contra un 21.7% del 20% más rico. Obviamente estos resultados indican que la cobertura de la educación pública inicial está relacionada con los grupos socioeconómicos; donde los sectores de menores ingresos utilizan la oferta pública en contraste con los sectores de mayores ingresos que envían a sus hijos a colegios privados.

Cuadro No. 4
Asistencia Escolar por tipo de Establecimiento según Quintil de Riqueza 2007

Quintil de Riqueza	Tipo de Establecimiento al que asiste				Total
	Público	Privado	Semi-Oficial	No Sabe/ Sin Información	
Inferior	89.2%	8.6%	0.2%	2.0%	100.0%
Segundo	83.0%	14.5%	1.5%	1.0%	100.0%
Intermedio	58.3%	38.3%	2.5%	0.9%	100.0%
Cuarto	44.4%	52.5%	1.5%	1.6%	100.0%
Superior	21.7%	75.9%	2.3%	0.0%	100.0%
Total	61.2%	36.0%	1.6%	1.1%	100.0%

Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA) 2007

5. Análisis y Resultados de las Políticas de Educación Inicial - 2008-2012

A continuación se presenta el análisis de las políticas de educación inicial establecidas en el Plan Decenal de Educación vigente y los Planes Operativos del MINERD en cinco indicadores básicos: cobertura, currículum, docentes, infraestructura y participación social. Estas perspectivas se evalúan desde el punto de vista de la planificación, implementación y resultados obtenidos de las políticas del nivel en el período indicado.

Ámbitos de análisis	Planificación	Implementación	Resultados
Cobertura: Objetivo estratégico 1 PDE. Se establece una política de la educación inicial que incluye a la población de 3-5 años; sin embargo, los planes sólo establecen que se debe “Asegurar que la población de 5 años reciba un año de educación inicial”.	El PDE, el Plan Estratégico y los Planes Operativos Anuales (POAs) establecen metas claras y precisas a alcanzar, así como los tiempos de cumplimiento en corto, mediano y largo plazo. Las unidades de gestión del MINERD han ejecutado una serie de programas diseñados para cumplir con los objetivos propuestos con definición de metas y recursos financieros propios y de fondos internacionales para su cumplimiento. El PROFEL se articula como modelo referencial para este nivel.	Los presupuestos anuales y los POAs dispusieron los recursos para gestionar el ciclo de educación inicial definiendo insumos del presupuesto público, préstamos y donaciones de organismos internacionales para su ejecución. Sin embargo, los montos invertidos no fueron suficientes para las metas establecidas y además, las ejecuciones se realizaron con valores por debajo del 50 % de lo presupuestado.	El PDE establecía una meta de un 100 % para el pre-primario (5 años) al 2012. Sin embargo, no se ha logrado la universalidad del pre-primario como se estableció en este plan, quedando la meta por debajo del objetivo definido, con un 80.4% de todos los niños que asisten al pre-primario y el 73.0% de los niños de 5 años que están en el pre-primario.
Currículum: Objetivo estratégico 3 PDE. Revisar, difundir y aplicar el currículo en todo el sistema educativo y lograr su pertinencia permanente integrando las TICs y estimulando la apropiación de una cultura curricular en el sistema y en la sociedad. Medidas a corto plazo - actualización, difusión y aplicación del currículo del nivel inicial; distribución de textos escolares al 100% de los estudiantes antes del inicio de la docencia. (PDE pag. 59-60).	Revisión curricular del nivel inicial con el fortalecimiento de las áreas para que generen acciones que desarrollen la lecto-escritura y la matemática y su integración con el nivel básico. (PDE pag. 29). El PROFEL respondía en su mayoría a los contenidos y nivel de profundidad del Nivel Inicial e integraba un conjunto de textos, fascículos, manuales y guías elaboradas para distribuirse en la totalidad del nivel pre-primario oficial. Los Rincones Tecnológicos para estos centros fueron una innovación y factor motivador que se integró como parte de este programa (Informe Final de Implementación PROFEL, 2011, pag. 6).	En el marco de la revisión curricular en el 2009 se definieron los indicadores de logro para el nivel inicial y primer ciclo del nivel básico. (Memoria 2009 pag. 128). Se realizó un monitoreo a los 11 centros de educación inicial bajo el modelo del PROFEL y el inicio de la implementación del “Programa para mejorar los aprendizajes de los estudiantes del primer ciclo de Educación Básica, en Lectoescritura y Matemática (Memoria 2011, pag.16). En el 2010-11 las ejecutorias se centraron en elaboración de nuevos textos escolares conocidos como “textos integrados”. Para el 2012 se volvió a revisar el currículum para su readecuación, continuándose el proceso de los textos integrados.	La adquisición y distribución de mobiliario, materiales de apoyo y recursos didácticos a las 3,568 aulas de pre-primario contribuyó a la aplicación del currículum del nivel y atendió al enfoque pedagógico instrumentado (Informe de Evaluación Final Ampliación de Cobertura PROFEL, pag.4). No obstante, se verifica en las evaluaciones de este nivel la necesidad de mejorar los mecanismos de distribución oportuna de los materiales y ampliar el alcance de la meta original que solo se limita al grado pre-primario.



Infraestructura Escolar: Política 5, PDE, Mediano Plazo (2012) . Organización de espacios escolares, teniendo como referente los ciclos educativos. Construcción de las aulas necesarias para alcanzar la cobertura total de la población de cinco años en secciones con no más de 22 alumnos. Estudiantes cursando el último curso del Nivel Inicial de cinco horas diarias, en un 50% para el 2012 (PDE, pág. 36)	Componente 5 del PE. Escuelas con ambientes seguros y acogedores -Infraestructura adecuada- Políticas educativas 1 a la 10 PDE. Uno de los pilares de la calidad educativa es contar con ambientes adecuados para el aprendizaje, espacios dignos, ordenados, limpios y acogedores. Para el 2011-12 las metas del PDE establecían que se debía contar con 3,916 aulas, con 644 nuevas aulas a construir. (pág. 156)	El desarrollo y mantenimiento de la infraestructura educativa continúa siendo un reto para el MINERD, acrecentado por el déficit de décadas en este ámbito. Se anticipó la construcción de 11,098 centros educativos para el período 2008-2012, donde el nivel inicial tenía como meta 1,863 aulas para ese mismo período.	La construcción de aulas y centros educativos presentó retrasos debido a la combinación de factores externos e internos que no permitieron la conclusión de las obras en los tiempos previstos. Los aumentos de precios de los insumos principales de la construcción afectó el logro de las metas previstas siendo construidas y rehabilitadas muchas menos instalaciones de las programadas. Además, el componente de infraestructura en general solo se ejecutó en un 10 % del total previsto por el PDE.
Docentes: Política 6 PDE. Se formarán docentes en el nivel inicial y básico incorporando las especificaciones de las modalidades del sistema educativo. La Licenciatura en educación inicial y básica tiene como objetivo formar un maestro que pueda trabajar en el nivel inicial y primer ciclo de básica, con las mismas competencias. (pág. 86).	El mejoramiento de la calidad en el grado pre-primario tuvo como objetivo incidir en la mejora de la práctica docente y mejorar los procesos de aprendizaje de los niños mediante estrategias de capacitación en la acción.	Con el fin de integrar el curso de pre-primario y el primer ciclo de básica a la educación temprana, se organizaron por ciclos el 30% de los centros educativos de educación inicial y básica, se capacitó a 444 coordinadores docentes del primer ciclo y 300 del segundo ciclo. (Memoria 2010 págs. 16-18).	Un total de 3,564 docentes de nivel pre-primario fueron beneficiados a través de la participación en talleres, seminarios y congresos que se desarrollaron durante el periodo del PROFEL. Técnicos distritales y regionales observaron además cambios significativos en las prácticas pedagógicas de los centros logrando una apropiación adecuada del modelo pedagógico del nivel inicial.
Participación Social: Política 1 PDE. Movilizar las voluntades públicas y privadas con el objetivo de asegurar que la población de 5 años reciba un año de Educación Inicial.	Participación de la familia como un componente de la educación inicial con la articulación de la Escuela de Padres y Madres con el objetivo de desarrollo de capacidades en las familias para lograr mejoras en los ambientes para un desarrollo pleno de los niños del nivel inicial.	PROFEL desarrolló un programa piloto para que padres, madres y tutores de los niños y niñas del nivel participaran más activamente en el cuidado y desarrollo infantil, y propiciar un mayor compromiso de las organizaciones de la sociedad civil con el sector educativo del nivel inicial.	Los resultados de este componente fueron mixtos; mientras se valoró las escuelas de padres y madres por parte de las familias, no se tuvo un involucramiento de todas las familias esperadas. Además, no se estableció un reforzamiento de las acciones de la familia con el modelo pedagógico del nivel inicial.

6. Gasto público en Educación Inicial del MINERD 2008-2012

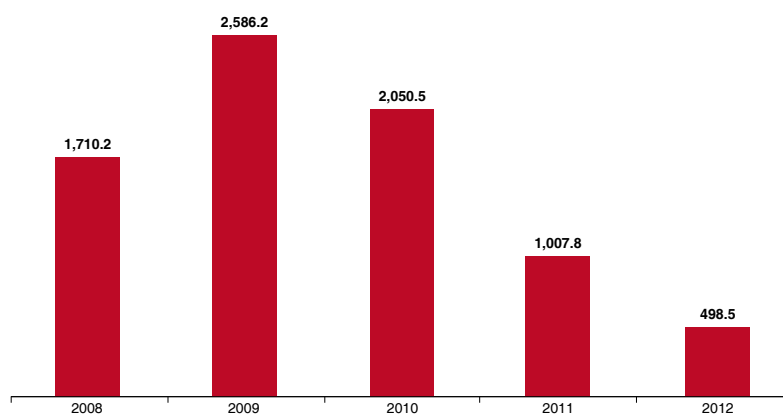
• Evolución del Presupuesto

El análisis del presupuesto destinado por el Ministerio de Educación para la educación inicial en el período 2008-2012 que se presenta a continuación, está condicionado por la existencia de dificultades y limitaciones en las informaciones disponibles. Las dificultades que se aluden se expresan, por un lado, en datos, cifras y estadísticas que muestran inconsistencia con las coberturas registradas para dicho nivel en el período evaluado.

Por otro lado, las informaciones procedentes del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), relativas a la formulación y a la ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación, y más concretamente del programa de educación inicial, muestran cambios a partir del año 2011 variando la tendencia mostrada en los tres años anteriores.

Como se presenta en el siguiente gráfico las informaciones sobre el presupuesto para la educación inicial obtenidas del SIGEF registran un aumento entre 2008 y 2010, para luego evidenciar un descenso a partir de 2011. En el 2008 los recursos aprobados para la educación inicial en el presupuesto del MINERD fueron de RD\$1,710.2 millones, equivalentes al 6.4% del total asignado al Ministerio y un 0.11% del PIB.

Gráfico No. 2
Evolución del Presupuesto Aprobado para Educación Inicial 2008-2012
en Millones de RD\$



Fuente: SIGEF

Para el 2009 el presupuesto original aprobado para educación inicial fue de RD\$2,586.2 millones, registrándose un incremento con respecto al año anterior de 51.2%. En el 2010, los recursos presupuestados para el nivel inicial de educación fueron de RD\$2,050.5 millones, lo cual cambió en el 2011 al apropiarse fondos para educación inicial por RD\$1,007.8 millones lo que muestra una llamativa reducción con relación al año anterior de RD\$1,042.7 millones. La situación verificada en 2011 se profundiza en el 2012 año en que solo se consigna un presupuesto de RD\$498.5 millones. Estas disminuciones parecen tener su explicación en la disminución y/o exclusión del programa de educación inicial, de montos importantes en las partidas correspondientes a los servicios personales al igual que las de inversión para infraestructura escolar se han estado imputando al programa de educación básica del MINERD.



• Ejecución Presupuestaria del Gasto en Educación Inicial del MINERD 2008-2012 según SIGEF

Las informaciones sobre la ejecución presupuestaria de la inversión en educación inicial por parte el Ministerio de Educación para los años 2008-2012, disponibles en los reportes provenientes del Sistema Información de la Gestión Financiera del Gobierno Central (SIGEF), al igual que los señalados con respecto a lo presupuestado, registran cifras que parecen no reflejar la realidad del comportamiento de dicha inversión. La participación del gasto en educación inicial como porcentaje del total de gasto ejecutado por el MINERD entre 2008 y 2012 se habría reducido de 5.6% en el 2008 a 1.1% en el 2012. Esto es incongruente con el comportamiento de la tasa de cobertura y con otras informaciones sobre el gasto en educación inicial obtenidas en el MINERD.

Las estadísticas sobre el gasto orientado a la educación inicial, presentadas por el Ministerio de Educación para fines de estimar la inversión pública por estudiante y niveles educativos con base en la metodología de la UNESCO parece reflejar con mayor fidelidad la situación de la inversión en los servicios de educación inicial en el periodo 2008-2012 y ponen en evidencia las inconsistencias de los datos registrados en el SIGEF.

A continuación se presenta la ejecución presupuestaria 2008-2012 en educación inicial, según los reportes obtenidos del SIGEF, así como la preparada por el MINERD con base en la metodología de la UNESCO, resaltando las diferencias en valores absolutos y porcentuales entre ambas.

Cuadro No. 5
Gasto en Educación Inicial 2008-2012, según SIGEF y según Metodología de la UNESCO
Millones de RD\$ y %

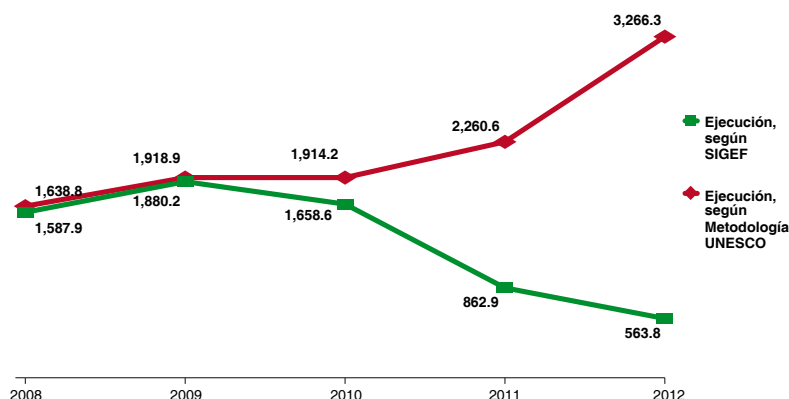
Año	Ejecución, según SIGEF	Ejecución según Metodología UNESCO	Diferencia	
			Abs.	%
2008	1,587.9	1,638.8	50.9	3.2%
2009	1,880.2	1,918.9	38.7	2.1%
2010	1,658.6	1,914.2	255.6	15.4%
2011	862.9	2,260.6	1,397.7	162.0%
2012*	563.8	3,266.3	2,702.5	479.4%

* Proyecciones del MINERD con base en metodología UNESCO y en el presupuesto original

Fuente: Elaborado con datos del SIGEF y del MINERD

Como se puede comprobar las mayores disparidades se registran en los años 2011 y 2012. En el 2010 la diferencia entre lo reportado por el SIGEF y lo reportado por el MINERD a la UNESCO sobre la inversión por estudiante, es de 15.4% en tanto que en el 2011 la brecha sube a un 162% con RD\$1,397.7 millones por encima y en el 2012 la diferencia se eleva a RD\$2,702.5 millones equivalentes a 479.4%. Estas divergencias verificadas entre dos fuentes pertenecientes al mismo ámbito gubernamental sobre el presupuesto destinado a la educación inicial, refleja una debilidad que afecta los niveles de transparencia en materia del presupuesto público para la educación y resta credibilidad a las informaciones presupuestarias del MINERD. Es oportuno llamar la atención a las autoridades de este Ministerio para que esta situación sea corregida en el menor tiempo posible.

Gráfico No. 3
Gasto Público en Educación Inicial según SIGEF y según Metodología de la UNESCO
2008-2012
en Millones RD\$



Fuente: SIGEF y Ministerio de Educación

• Gasto en Educación Inicial 2008-2012 según Formulario de la UNESCO

En vista de las inconsistencias que presentan las informaciones sobre la ejecución presupuestaria del gasto del MINERD para el programa de educación inicial registradas en el SIGEF, para los fines de análisis en este nivel educativo se tomarán como base las informaciones del gasto educativo que prepara el Ministerio de Educación con el propósito de calcular la inversión por estudiantes por niveles educativos. Con tales fines se utilizan las informaciones disponibles en la página web del MINERD <http://www.see.gob.do/Lists/Anlisis%20Financiero/AllItems.aspx>.

De acuerdo con la referida fuente, el gasto en educación inicial ha representado en promedio un 5.8% del gasto total del MINERD durante el periodo 2008-2012 y un 0.11% del PIB, con una matrícula estudiantil promedio anual equivalente al 5.5% del total de la matrícula total del MINERD. El desglose por año del gasto en educación inicial en el periodo indicado, registra el siguiente comportamiento:

- En 2008 el gasto destinado a la educación inicial ascendió a RD\$1,638.8 millones representando un 5.7% del gasto total ejecutado por el Ministerio de Educación y un 0.10% del PIB. La matrícula del nivel preescolar según formulario de la UNESCO, para este año era de 108,012 estudiantes los cuales representaban el 5.5% del total matriculados en el sistema educativo público.
- Para el 2009 el gasto ejecutado en educación inicial se elevó a RD\$1,918.9 millones, 6.1% del gasto total del MINERD y 0.11% del PIB. Con relación al año anterior el gasto aumentó en un 17.1% con un total de RD\$280.1 millones por encima. La matrícula en preescolar para este año era de 110,997 estudiantes equivalentes al 5.6% del total atendidos por el MINERD.
- En el 2010 el gasto en educación inicial se mantuvo prácticamente en niveles similares a 2009, registrando una leve disminución de 0.2% con un monto de RD\$1,914.2 millones, para un 5.5% del total ejecutado por el MINERD y un 0.10% del PIB. Los matriculados en preescolar para 2010 eran 98,850 estudiantes, 0.11% menos que el año anterior.
- En el 2011 se registra un incremento de 18.1% en el gasto en educación inicial con un monto de RD\$2,260.6 millones, RD\$346.4 millones más que en el 2010. El gasto en inicial del 2011 representó un 5.9% del total ejecutado por el MINERD y un 0.11% del PIB. Para este año la matrícula de preescolar subió un 3.2% llegando a 102,023 estudiantes.



- El gasto en educación inicial para el 2012 ha sido estimado tomando como referencia las proyecciones realizadas por el MINERD por la metodología de la UNESCO y el informe de la ejecución presupuestaria 2012. En función de esto, el gasto en educación inicial en ese año habría sido de RD\$2,871.3 millones, un 5.6% del gasto del Ministerio y un 0.12% del PIB. El incremento con relación al 2011 habría sido de 27% con un monto de RD\$610.7 millones más. Los datos sobre matriculados muestran una disminución de la cobertura de 5.1% con un total de 96,796 estudiantes registrados, 5,227 menos que en 2011.

Cuadro No. 6
Gastos Ejecutados en Educación Inicial en Porcentaje del Total Ejecutado por el MINERD
y del PIB 2008-2012
Cifras en Millones de RD\$ y %

Año	Ejecución Presupuestaria MINERD	Ejecución Educación Inicial	% Ejecución MINERD	% del PIB	Variación	
					Abs.	%
2008	28,575.2	1,638.8	5.7%	0.10%		
2009	31,535.2	1,918.9	6.1%	0.11%	280.1	17.1%
2010	34,918.1	1,914.2	5.5%	0.10%	(4.7)	-0.2%
2011	38,386.2	2,260.6	5.9%	0.11%	346.4	18.1%
2012*	51,456.1	2,871.3	5.6%	0.12%	610.7	27.0%
Promedio			5.8%	0.11%		

* Para este año la imputación se ha realizado tomando como base la proyección de la Oficina de Planificación Educativa del MINERD y el informe de ejecución presupuestaria 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en información del SIGEF, informes ejecución presupuestaria del MINERD y Metodología de la UNESCO.

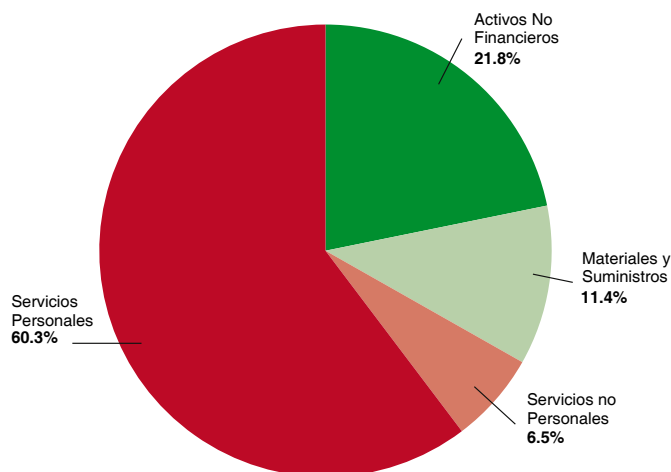
• Estructura del Gasto Público en Educación Inicial 2008-2012

La composición o estructura del gasto en educación inicial en el quinquenio 2008-2012 se caracteriza por la alta ponderación de los servicios personales con un 60.3% en promedio de los gastos, una importante participación de los activos no financieros, específicamente, infraestructura, equipos y proyectos con un 21.8% del total, los materiales y suministros equivalen a un 11.4% y los servicios no personales a un 6.5%.

En el 2008 los servicios personales consumieron el 60.2% de los fondos destinados a educación inicial con un monto de RD\$986.7 millones. En ese mismo año, los gastos en infraestructura, equipos y otros activos no financieros, ascendentes a RD\$370.6 millones, representando el 22.6% del presupuesto ejecutado, en tanto que para materiales y suministros, dentro de los que se incluyen los gastos en textos escolares, materiales didácticos, desayuno escolar, uniformes, zapatos y mochilas, se destinó el 10.9% del total, equivalentes a RD\$179.0 millones. Para los servicios no personales, que abarcan los gastos en formación, construcciones, equipos y maquinarias menores, se utilizó el 6.3% restante con un monto de RD\$102.5 millones.

Para el 2009 la proporción de los servicios personales subió a 65.1% del gasto en educación inicial con una cantidad de RD\$1.250.1 millones, RD\$263.4 más que en el año anterior. Por su parte, el gasto en materiales y suministros subió a 13.3% del total con un monto de RD\$256.1 millones, RD\$77.1 millones adicionales con respecto al 2008. El aumento de la participación en las partidas señaladas tuvo como contrapartida, una reducción del gasto de inversión a 18.4% del total, con un monto de RD\$352.9 millones invertidos frente a los RD\$370.6 del año anterior. Por otra parte, el gasto en servicios no personales en el 2009 perdió peso en total con solo un 3.1% de participación contra el 6.3% en 2008.

Gráfico No. 3
Distribución por Objeto del Gasto en Educación Inicial
en Millones RD\$



Fuente: Elaboración propia con base en información de la ejecución presupuestaria del MINERD y Metodología de la UNESCO.

Cuadro No. 7
Presupuesto Ejecutado de Educación Inicial por Objeto 2008-2012
en millones de RD\$

Objeto	2008	2009	2010	2011	2012*
Servicios personales	986.7	1,250.1	1,269.2	1,411.8	1,362.6
Servicios no personales	102.5	59.8	119.8	195.0	231.9
Materiales y suministros	179.0	256.1	257.0	216.5	282.3
Activos no financieros	370.6	352.9	268.2	437.3	994.6
Total	1,638.8	1,918.9	1,914.2	2,260.6	2,871.3

*En este año la imputación se ha realizado tomando como base la proyección de la Oficina de Planificación Educativa del MINERD y el informe de ejecución 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ejecución presupuestaria del SIGEF-MINERD

El gasto presupuestario en educación inicial en el 2010 se caracterizó por un incremento del gasto corriente y una disminución del gasto de capital, un leve aumento de los servicios personales, la recuperación del gasto en servicios no personales, el mantenimiento de los niveles de gastos en materiales y suministros, así como la continuación de la reducción del gasto de inversión de 18.4% en el 2009 a 14% del total en el 2010.

En el 2011 la composición del gasto en educación inicial registra una baja en la ponderación de los servicios personales, un aumento de la participación de los servicios no personales con 8.6% del total devengado, una pérdida de importancia del gasto en materiales y suministros que pasaron de 13.4%



en 2010 a 9.6% en el 2011 y en una recuperación del gasto de inversión de 14% en 2010 a 19.3% en el 2011.

La imputación de los gastos en educación inicial para el año 2012 se ha realizado partiendo de las proyecciones de la Oficina de Planificación Educativa del MINERD y el informe de ejecución presupuestaria de 2012. Las cifras resultantes reflejan una baja importante en la participación de los servicios personales como consecuencia de una mayor ponderación del gasto de inversión y el mantenimiento de los niveles de gastos en servicios no personales, así como en materiales y suministros.

La comparación de la estructura del gasto en educación inicial con la estructura observada en la ejecución general del MINERD para el mismo periodo muestra un comportamiento muy parecido en cuanto a la ponderación de los diferentes objetos de gasto en el total ejecutado.

Cuadro No. 8
Distribución por Objeto del Gasto Ejecutado de Educación Inicial 2008-2012
en Porcentajes

Detalles	2008	2009	2010	2011	2012*
Servicios Personales	60.2%	65.1%	66.3%	62.5%	47.5%
Remuneración del Personal	60.2%	65.1%	66.3%	62.5%	47.5%
Serv. No Personales	6.3%	3.1%	6.3%	8.6%	8.1%
Formación, Construcciones Menores, Maquinarias y Equipos	6.3%	3.1%	6.3%	8.6%	8.1%
Materiales y Suministros	10.9%	13.3%	13.4%	9.6%	9.8%
Gastos en Textos Escolares y Material Didáctico	0.9%	0.9%	0.9%	1.6%	1.8%
Desayuno escolar	9.8%	12.0%	12.0%	7.6%	7.8%
Uniformes, Mochilas y Zapatos	0.2%	0.5%	0.5%	0.4%	0.2%
Activos No Financieros	22.6%	18.4%	14.0%	19.3%	34.6%
Infraestructura y equipos	7.0%	7.1%	7.1%	7.7%	15.8%
Otros gastos con recursos externos	15.6%	11.3%	6.9%	11.7%	18.8%
Total de gastos	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

* Para este año la imputación se ha realizado tomando como base la proyección de la
Oficina de Planificación Educativa del MINERD y el informe de ejecución 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en informaciones de la ejecución presupuestaria del MINERD del formulario de la UNESCO

Conclusiones y Recomendaciones

- Pese a que la educación inicial abarca los diferentes ciclos para la atención de los niños y las niñas entre 0 y 5 años de edad, la Ley General de Educación 66-97 establece que la obligación vinculante del Estado con este nivel educativo es con el último grado del tercer ciclo o pre-primario. Esto ha condicionado que los esfuerzos, políticas y proyectos en educación inicial se hayan orientado a este grado, postergando los otros ciclos de este nivel educativo.
- La Política Educativa No. 1 del PDE 2008-2018 plantea la universalización de un año de educación inicial en el grado de pre-primario para los niños de 5 años de edad. Los niveles de cobertura reportados por el MINERD indican que no se logró la meta establecida. La Encuesta Nacional de Hogares de Pro-

pósitos Múltiples 2009-2010 (ENHOGAR) muestran que solo el 25.6% de los niños y niñas de 3 a 6 años asistía a un centro de atención dirigido a la educación inicial. Es decir, que de una población estimada de 690,000 y niños y niñas, solo 177,000 tenían acceso a este servicio, registrándose una enorme brecha de cobertura que afecta mayoritariamente a los niños de los grupos más pobres y a los que residen en las zonas rurales.

- De acuerdo con ENHOGAR 2009-2010, solo el 11.7% de los niños y niñas de 3 a 6 años de edad de los hogares ubicados en el quintil más pobre asistía a una escuela de educación inicial, frente al 52% de los niños de hogares pertenecientes al quintil más rico que asistían a una escuela de este nivel. La ampliación de la cobertura de los servicios públicos de educación inicial es uno de los grandes retos que tiene planteado el sistema educativo público nacional.
- El análisis del presupuesto destinado por el MINERD para la educación inicial en el período 2008-2012 con base en los datos del formulario UNESCO muestra una tasa promedio de crecimiento de 15.5% a precios corrientes y de 9.1% en términos reales a precios de 1999. Pese a este relativo buen comportamiento y a que la participación del gasto en educación inicial como porcentaje del gasto total del Ministerio y como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente estable con un promedio de 5.8% y 0.11% respectivamente, es evidente que con los niveles de inversión registrados hasta 2012 será difícil cerrar la significativa brecha de cobertura del sistema educativo público en materia de educación inicial. Constituyéndose la restricción presupuestaria en uno de los principales obstáculos para la ampliación de la cobertura pública en educación inicial y de primera infancia.
- Es necesario focalizar y priorizar la atención al nivel inicial permitiendo la universalización del acceso, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Asimismo, se deben articular programas y acciones que disminuyan la inequidad social y permitir más oportunidades a los que no tienen posibilidad de recibir atención temprana a un centro de educación inicial.
- También necesitamos aumentar el número de aulas para este nivel para posibilitar la cobertura y el acceso, además de necesitar más maestros formados y con experiencia en la situación de los niños de menos de 5 años.
- Todo esto debe realizarse aumentando sustancialmente el gasto para el nivel, incluyendo aumento en la inversión en infraestructura, materiales educativos, mantenimiento, formación de maestros, entre otros gastos para responder a las necesidades reales del sector.



@PlanRD



- Se ha comprobado que el ingreso temprano de la población infantil a la educación inicial es determinante para la continuidad escolar y para la conclusión exitosa de la educación básica. Lamentablemente, la cobertura de este nivel en nuestro país apenas se ha incrementado, quedando la mayoría de esta población sin posibilidades de acceder a un centro de educación inicial, sobre todo, a los niños y las niñas pertenecientes a los grupos empobrecidos que tienen serias limitaciones para enviar a sus hijos e hijas a centros privados.
- El lanzamiento del programa “Quisqueya empieza contigo”, muestra una voluntad y decisión política que pudiera cambiar el curso del grupo poblacional de los niños y niñas de 0 a 5 años de hogares más vulnerables que no han tenido acceso a un sistema de protección y atención integral durante la primera infancia.
- Finalmente, el Foro Socioeducativo recomienda que sean corregidas con la mayor celeridad posible las divergencias verificadas en diversas fuentes de datos del mismo ámbito gubernamental sobre el presupuesto destinado a la educación inicial, ya que éstas reflejan una debilidad que afecta los niveles de transparencia en materia del presupuesto público para la educación, resta credibilidad a las informaciones presupuestarias del MINERD, y por sobre todo reduce el potencial de estas informaciones para guiar el proceso de toma de decisiones de política pública.



Este quinto 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

Revisión técnica: EDUCA

Edición al Cuidado de Aida Consuelo Hernández • Diagramación: Orlando Isaac

www.forosocioeducativo.org.do

fresce

Fondo regional de la sociedad civil para la educación

Miembro de:

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación