

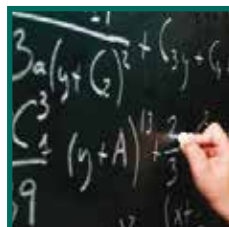


“Observatorio del Presupuesto en Educación”

BOLETIN No.6

Santo Domingo, Junio 2013

Observatorio del Presupuesto en Educación



Macro Visión del Presupuesto de la Educación Preuniversitaria 2013:
Consideraciones sobre las prioridades presupuestarias de la asignación
del 4% del PIB

• 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.



2. La Deuda Presupuestaria con la Educación

El primer Plan Decenal de Educación (PDE) aprobado en 1992 luego de un amplio consenso social y político de los diferentes sectores nacionales, definió seis líneas estratégicas y nueve políticas educativas fundamentales orientadas al logro de un conjunto de resultados para mejorar la cobertura, el currículo, la gestión, la asignación de recursos y la calidad de la educación preuniversitaria en el país.

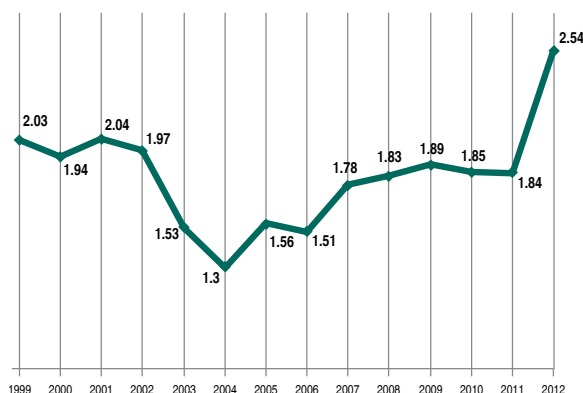
El Plan Decenal de Educación 1992-2002 definió los perfiles de los principales proyectos de alcance nacional y provincial que se debían llevar a cabo para impulsar los objetivos propuestos en el mismo. También se planteó que la mayor parte del costo de la inversión requerida debía ser asumida por el Gobierno a través del Presupuesto General de la Nación.

Cinco años después de formulado el PDE 1992-2002, fue promulgada el 9 de abril de 1997, la Ley Orgánica de Educación No. 66-97, en la que se regula todo lo relativo a la labor del Estado y de los particulares en materia de educación preuniversitaria del país.

Uno de los temas de mayor relevancia contemplado en la Ley 66-97, fue el relacionado con el financiamiento público de la educación. El Título X de la citada Ley, fue el Capítulo I, artículos 197 al 204, especificó los aspectos fundamentales sobre la responsabilidad financiera del Estado en materia educativa.

El Artículo 197, estableció que a partir del año 1999, “el gasto público anual en educación debe alcanzar un mínimo de dieciséis por ciento (16%) del gasto público total o un cuatro por ciento (4%) del producto bruto interno (PIB) estimado para el año corriente, escogiéndose el que fuere mayor de los dos, a partir del término de dicho período; estos valores deberán ser ajustados anualmente en una proporción no menor a la tasa anual de inflación, sin menoscabo de los incrementos progresivos correspondientes en términos de porcentaje del gasto público o del producto interno bruto (PIB)”.

Gráfico No. 1
Gasto Público en Educación Preuniversitaria como % del PIB
1999-2012



Fuente: Elaboración propia con información de la ejecución presupuestaria del SIGEF y del BCRD.

El incumplimiento reiterado durante los catorce años transcurridos entre 1999 y 2012 de lo establecido en dicha Ley sobre el financiamiento de la educación preuniversitaria, generó una deuda presupuestaria acumulada con el sistema educativo de RD\$353,379.4 millones.

La formulación y aprobación de sucesivos Planes Decenales de Educación (2003-2012 y 2008-2018), que no contaron con los recursos para implementar sus políticas e intervenciones, ha contribuido a que hayamos llegado al siglo XXI con una educación deficiente y de mala calidad.

Principales problemas de la educación dominicana

Si analizamos la educación dominicana en razón de sus principales indicadores podemos reseñar, que si bien los niños asisten a la escuela, la cobertura en educación inicial es muy baja y los que ingresaron al nivel básico solo la mitad de ellos logran completar el nivel medio. Hay problemas de bajo rendimiento en pruebas estandarizadas, tanto internacionales como nacionales, lo que evidencia que nuestros alumnos no están aprendiendo, además un porcentaje considerable de los mismos tiene sobreedad o ha repetido varias veces de curso, afectando su rendimiento y logros de aprendizaje, respectivamente (PREAL-EDUCA, Informe de Progreso Educativo, 2010).

También tenemos problemas de equidad, el acceso a la escuela está afectado por las diferencias de nivel socio-económico y lugar de residencia, la población más pobre tiene menos oportunidades de aprendizaje haciendo del sistema educativo un reproductor de las desigualdades sociales. Si a esto le sumamos la situación docente, pieza clave de todo sistema educativo, que a pesar de tener altos niveles de titulación, no se ha traducido en mejoras en los aprendizajes de los estudiantes (PREAL-EDUCA, Informe de Progreso Educativo, 2010).

Las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en materia educativa tampoco parece que podremos cumplirlas. La meta de lograr que el 100% de los estudiantes que comienza el primer grado complete el ciclo de educación básica, no se alcanzará y estamos muy lejos de lograrlo. Tampoco la meta de un 100% de la tasa neta de matriculación en el nivel básico, todavía hay niños fuera de la escuela y su permanencia está comprometida. Por último, con la meta de eliminar el analfabetismo en la población entre 15 y 24 años de edad, pareciera que pudiésemos apuntar un logro con el programa “Quisqueya Aprende Contigo” al incorporar a esta población. Es importante destacar que las metas mencionadas y que parece que no podrán cumplirse se refieren solo a indicadores de cobertura, no se trata de metas en materia de calidad educativa.

En síntesis, los problemas de la educación dominicana que tenemos el compromiso de solucionar a partir de este nuevo ejercicio presupuestario son: acceso y permanencia de los estudiantes en la escuela para todos los niveles, logro de aprendizajes significativos, número de horas efectivas de enseñanza, compromiso familiar y docente con la escuela y sobre todo una distribución de recursos que garantice el verdadero cambio en la escuela.



@PlanRD

3. La Lucha por el 4% y el Compromiso por la Educación

Después de varios años de lucha e intentos para que el Gobierno diera cumplimiento al mandato legal y a la obligación social de asignar un presupuesto equivalente al 4% del PIB para la educación preuniversitaria, el 7 de septiembre de 2011, todos los candidatos a la Presidencia para las elecciones a celebrarse en mayo de 2012, firmaron junto a más de 200 organizaciones sociales, el Compromiso Político y Social por la Educación, en el que se comprometieron a cumplir con la asignación de un presupuesto equivalente al 4% del PIB, en caso de ganar las elecciones.

Por primera vez, en el Gobierno del presidente Danilo Medina, signatario del Compromiso Político y Social por la Educación, se consignó y se aprobó en el Presupuesto General del Estado, un monto de recursos para la educación preuniversitaria equivalente al 4% del PIB estimado para el ejercicio fiscal del año 2013.

Se inicia de esta forma una nueva era en la educación dominicana, como resultado de un proceso de movilización social de todos los sectores de la vida nacional que vieron cumplidas las aspiraciones de un financiamiento de la educación acorde con la Ley, a los fines de sentar las bases para garantizar el pleno derecho de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos dominicanos a una educación digna y de calidad.

4. Prioridades Estratégicas de la Educación al momento de la aprobación del 4%.

Las prioridades de la educación dominicana al momento de la consignación de un presupuesto para el sector equivalente al 4% del PIB, se encuentran suficientemente plasmadas y detalladas en un conjunto de disposiciones, normas, planes y proyectos, en los que se describen las necesidades, las políticas, las intervenciones y los recursos necesarios para encaminar el sistema educativo hacia una senda de reforma y modernización. Dentro de estas se destacan:

- a) La Constitución de la República, Artículo 63, que señala que: Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. El numeral 3 de dicho Artículo puntualiza que: el Estado debe garantizar la educación pública gratuita, la cual es obligatoria en los niveles inicial, básico y medio;
- b) La Estrategia Nacional de Desarrollo, por su parte, en el Segundo Eje Estratégico, objetivo general 2.1, se promueve una educación de calidad para todos y todas, mediante el impulso de la modernización del sistema educativo público y el suministro de los recursos presupuestarios para la educación;
- c) El Artículo 7 de la Ley General de Educación 66-97 dice: El Estado tiene como finalidad primordial promover el bien común, posibilitando la creación de las condiciones sociales que permitan a los integrantes de la comunidad nacional alcanzar mayor realización personal, espiritual, material y social. Entre las actividades específicas que conllevan a la creación de estas condiciones, está la educación, la cual debe promoverse integralmente e impartirse al más alto nivel de pertinencia, calidad y eficacia, a fin de asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Compete al Estado ofrecer educación gratuita en los niveles inicial, básico y medio a todos los habitantes del país;
- d) El Plan Decenal de Educación 2008-2018, identificó diez políticas estratégicas, con el objetivo de universalizar la educación inicial para la población de 5 años; que los menores de 15 años obtengan una educación básica de calidad; consolidar el nivel medio, articulándolo con la educación técnico profesional y de adultos; actualizar el currículo; desarrollar un sistema de evaluación del desempeño; asegurar el cumplimiento del horario y el calendario escolar; desarrollar un sistema de formación de los recursos humanos; garantizar apoyo a los estudiantes de sectores más vulnerables; integrar a los padres y madres a la escuela y promover el mejoramiento y fortalecimiento de las escuelas;
- e) La Iniciativa Dominicana para una Educación de Calidad (IDEC). Identificó diez líneas o temas de atención:

Recuadro No. 1
Iniciativa Dominicana para una Educación de Calidad (IDEC)

LÍNEAS O TEMAS DE ATENCIÓN
1. Desarrollo curricular, gestión del conocimiento y evaluación de calidad.
2. Desarrollo de la carrera docente.
3. Cumplimiento del calendario y el horario escolar.
4. Atención integral a la primera infancia.
5. Mejoramiento de la Educación Básica: Primeros niveles y eficiencia.
6. Cobertura y calidad de la Educación Media y Técnico-Profesional.
7. Alfabetización y educación básica para jóvenes y adultos.
8. Infraestructura escolar.
9. Apoyo a los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad.
10. Modernización institucional y administración escolar.

Fuente: Plan Operativo 2013, MINERD

5. Prioridades Presupuestarias 2013 del MINERD

Las premisas tomadas por el Ministerio de Educación como fundamentos para la formulación y distribución de su presupuesto para el 2013, se resumen en el siguiente recuadro:

Recuadro No. 2
Ministerio de Educación

PREMISAS FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA 2013
11. Continuar el proceso de reforma institucional y eficientización del sistema en los niveles administrativos y docentes.
12. Continuar la desconcentración de recursos para el gasto operativo de los centros, distritos y regionales.
13. Privilegiar el gasto pedagógico en lo relativo a desarrollo curricular y formación docente.
14. Intervenir con mayores recursos en el tema de la alfabetización.
15. Garantizar la alimentación escolar (Desayuno, almuerzo y merienda) a las Escuelas de Jornada extendida.
16. Operativizar los programas de apoyo a los estudiantes en edad temprana y a los estudiantes del Nivel Medio en situación de vulnerabilidad
17. Adaptar el salario docente a la medida de la apreciación del costo de la canasta básica.
18. Proveer a los centros educativos del personal de apoyo necesario.
19. Cogestionar, con otras instituciones los programas de Atención a la Primera Infancia.
20. Capacitar actores sociales integrados en los comités de curso y las APMAE, sobre la importancia de su participación en las actividades educativas.
21. Fortalecer el programa de apadrinamiento a escuelas.

Fuente: Consideraciones Presupuesto 2013, Oficina de Planificación Educativa, MINERD



Las prioridades presupuestarias enunciadas por el Ministerio de Educación para la orientación de los recursos contemplados en el 4% del PIB asignado a la educación preuniversitaria para el 2013, comprenden cinco áreas o intervenciones integrales fundamentales:

- **Modernización institucional:** Esta intervención está orientada a fortalecer el centro educativo, a fin de proveerle las condiciones para asumir el protagonismo que le corresponde en el proceso educativo y sobre todo, en el logro de los aprendizajes de los estudiantes, con eficiencia y eficacia.
- **Desarrollo de la carrera docente,** con la introducción de un nuevo esquema de formación, reclutamiento, remuneración y permanencia del maestro para garantizar el mejoramiento continuo de la calidad educativa.
- **Impulsar la jornada extendida,** esto es, la ampliación de la jornada escolar a 8 horas, con miras a la formación de una nueva generación de dominicanos y dominicanas, que proteja al estudiante de los desafíos del entorno social desfavorable, le provea del apoyo que no siempre puede ofrecerle la familia y les permita aprender en un ambiente rico en estímulos.
- **Erradicación del analfabetismo,** a través de acciones estratégicas que contribuyan a fortalecer las prácticas de alfabetización, propiciando la continuidad de los aprendizajes, con miras a construir una sociedad que supere los niveles de exclusión existente, que establezca políticas y estrategias nacionales y un modelo basado en el desarrollo del ser humano como sujeto de procesos.
- **Construcción y rehabilitación de aulas en los niveles** inicial, básico y medio a nivel nacional, con miras a solucionar el déficit de aulas que impide cubrir la demanda educativa y ofertar una educación de calidad. Esto posibilitará ampliar el horario de la jornada escolar a 8 horas diarias.

Estas cinco prioridades¹, que se derivan del marco estratégico indicado, son entendidas como las guías orientadoras de la distribución de los fondos ascendentes a RD\$99,628.1 millones, equivalentes al 4% del PIB consignados para la educación preuniversitaria en el Presupuesto General del Estado para 2013.

6. Características Generales del Presupuesto 2013 del MINERD

La característica sobresaliente del presupuesto del Ministerio de Educación para el 2013, es que luego de catorce años por primera vez el Gobierno cumple con el mandato de la Ley 66-97 de consignar en el Presupuesto General del Estado un monto de recursos para la educación preuniversitaria, equivalentes al 4% del Producto Interno Bruto y a un 18.8% del total presupuestado por el Gobierno Central.

La aprobación de RD\$99,628.1 millones como créditos presupuestarios a favor de la educación preuniversitaria para el 2013, es un acontecimiento histórico que marca una línea divisoria con relación a los presupuestos asignados a la educación hasta 2012.

En términos nominales, el presupuesto del Ministerio de Educación para el año 2013 registra un crecimiento de 70% con respecto a lo presupuestado inicialmente en 2012. Esto significa que, en términos absolutos corrientes, el aumento de los fondos presupuestados para la educación preuniversitaria en el 2013 con respecto al año anterior fue de RD\$41,037.7. Con relación a la proporción del PIB corriente el aumento del presupuesto del Ministerio de Educación para el 2013, representa una subida de 1.77 puntos porcentuales.

¹ MINERD. Oficina de Planificación Educativa y Programación Financiera, 2012, "Consideraciones sobre el presupuesto 2013".

Tabla No. 1
Ministerio de Educación
Indicadores de la Ejecución Presupuestaria 2000-2012 y Presupuesto 2013
En millones de RD\$ y %

Año	Ejecución Presupuestaria	Como % del Gasto Total G.C.	Ejecución Real Percápita	Ejecución Real 1991=100	Como %del PIB
2000	7,541.5	14.9%	497.4	4,110.2	1.94%
2001	8,472.3	13.2%	504.2	4,240.8	2.04%
2002	9,151.0	12.4%	508.4	4,353.2	1.97%
2003	9,483.6	10.1%	408.4	3,539.7	1.53%
2004	11,780.9	8.3%	330.8	2,903.2	1.30%
2005	15,875.8	8.4%	422.7	3,755.0	1.56%
2006	17,924.0	8.1%	438.2	3,941.0	1.51%
2007	24,323.8	8.8%	553.4	5,038.5	1.78%
2008	28,785.2	8.5%	584.7	5,389.0	1.83%
2009	31,705.0	9.8%	627.1	5,851.3	1.89%
2010	35,266.9	9.7%	648.1	6,121.2	1.85%
2011	39,054.0	9.8%	653.6	6,249.8	1.84%
2012	51,456.1	10.1%	822.1	7,957.6	2.23%
2013*	99,628.1	18.8%	1,497.4	14,673.6	4.00%

* Presupuestado

Fuente: Elaboración propia con información de la ejecución presupuestaria y del BCRD

7. Análisis Financiero del Presupuesto del MINERD 2013

Distribución Programática del Presupuesto

El Presupuesto de los distintos ministerios y organismos públicos, se estructura siguiendo la técnica del Presupuesto por Programas. La Estructura Programática Presupuestaria de las entidades gubernamentales identifica los programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras hacia los que se destinan los recursos presupuestarios.

Un programa presupuestario expresa hacia qué fines se orientan los recursos públicos. Para 2013 la estructura programática presupuestaria del MINERD está integrada por cinco programas sustantivos, tres programas o categorías programáticas presupuestarias de apoyo o no sustantivos y dos programas de administración de activos, pasivos y transferencias.

Los programas sustantivos del Ministerio de Educación para el 2013 son:

- Servicios Técnicos Pedagógicos;
- Servicios de Educación Inicial;
- Servicios de Educación Básica;
- Servicios de Educación Media;
- Servicios de Educación de Adultos.

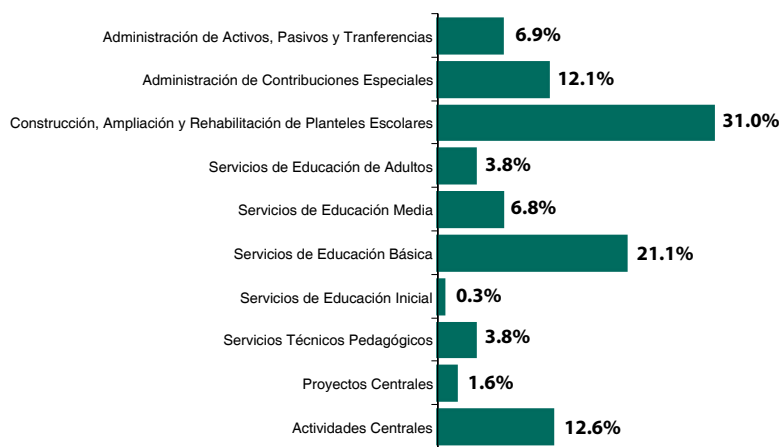
Dentro de los programas o categorías programáticas de apoyo del MINERD se encuentran:

- Actividades Centrales;
- Proyectos Centrales;
- Construcción, Ampliación y Rehabilitación de Planteles Escolares.

Los programas de administración de activos, pasivos y transferencias son:

- Administración de Contribuciones Especiales;
- Administración de Activos, Pasivos y Transferencias.

Gráfico No. 2
Distribución % Presupuesto 2013 MINERD, según Programas



Fuente: Presupuesto General del Estado 2013



El análisis de la distribución programática del presupuesto 2013 del MINERD muestra que la mayor cantidad de recursos se concentra en el nuevo programa de construcción, ampliación y rehabilitación de planteles escolares para el que se reserva el 31% del presupuesto y el 1.24% del PIB, con un monto de RD\$30,914.8 millones. El incremento del presupuesto para el indicado programa es significativo si lo comparamos con los RD\$8,019.3 millones presupuestados en el 2012.

Esta cantidad de recursos destinados al programa de construcción y rehabilitación de planteles escolares, obedece a los esfuerzos por garantizar la disponibilidad de espacios adecuados para la cobertura de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, a los que el sistema educativo público ha venido excluyendo por falta de aulas. Se espera construir, rehabilitar y ampliar unas 10 mil aulas durante 2013.

Otro de los programas en los que el MINERD empleará una importante cantidad de recursos presupuestarios en el 2013, es el de servicios de educación básica. El monto asignado a dicho programa asciende a RD\$20,978.9 millones, equivalentes al 21.1% del total y a 0.84% del PIB. El incremento con respecto a lo presupuestado en el 2012 es un 11.2% con unos RD\$2,116.8 millones adicionales.

Durante el año escolar 2010-2011 el total de matriculados en el nivel básico del sistema educativo público ascendía a 1,243,982 estudiantes. Las estadísticas oficiales de la matrícula estudiantil por niveles educativos para el año escolar 2011-2012 no están disponibles. Informaciones no oficiales obtenidas en el MINERD revelan, que para el año escolar 2012-2013, los estudiantes matriculados en el nivel básico eran 1,565.329.

Para la categoría programática conocida como actividades centrales, en la que se concentran las funciones de rectoría y administración general del MINERD, se destina el 12.6% del presupuesto del 2013, con un monto de RD\$12,570.8 millones, 0.5% del PIB y 20.4% por encima de lo presupuestado en el 2012. La mayor proporción de los gastos programados para las actividades centrales corresponden a las actividades de dirección y coordinación superior y gestión de los recursos educativos. El resto de los fondos se orienta a planificación educativa, gestión y desarrollo tecnológico, entre otras.

Los programas administración de contribuciones especiales y administración de activos y pasivos consumen el 19% del presupuesto del MINERD de 2013, con un monto de RD\$12,064.6 millones y RD\$6,856.2 millones, respectivamente. En estos programas se consignan los fondos presupuestarios destinados a las transferencias a organismos públicos y entidades privadas, así como para cubrir obligaciones de deuda.

Dentro de los RD\$12,064.6 millones de administración de contribuciones especiales se encuentran las transferencias a los organismos descentralizados adscritos al MINERD y a entidades privadas. Los RD\$6,856.2 millones corresponden a los fondos consignados para los programas de desayuno escolar que se administrarán vía el recién creado Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil.

Otra partida importante del presupuesto 2013 del MINERD se orienta para los programas de educación media que tienen asignado el 6.9% del presupuesto del Ministerio y un 0.27% del PIB. El monto en valores absoluto de recursos para la educación media para este año es de RD\$6,839.8 millones. Con estos recursos se procura atender la demanda de poco más de 450 mil estudiantes. Tanto en los fondos de los programas de educación básica, como de media, inicial y de adultos, la mayor parte corresponde a sueldos docentes y de personal de las escuelas.

Para el programa de educación de adultos se asigna una proporción equivalente al 3.8% del presupuesto del MINERD del 2013, con un monto de RD\$3,760.7 millones de los cuales alrededor RD\$1,900.0 millones pertenecen al plan de alfabetización iniciado por el Gobierno. Por su parte, al programa de servicios técnicos pedagógicos, que comprende actividades como: Dirección y Coordinación Técnica del Sistema Educativo, Desarrollo del Currículo y Medios Educativos de Apoyo y Complemento, Apoyo y Orientación Psicológica, Supervisión Educativa, Gestión de la Calidad, Participación Comunitaria y Enseñanza en Cultura, le consignaron créditos presupuestarios por RD\$3,756.5 millones que representan el 3.8% del total.

Para los proyectos centrales, que corresponden a proyectos de desarrollo de capacidades e infraestructura escolar que generalmente son financiados con recursos externos, se consignaron unos RD\$1,625.7 millones, iguales al 1.6% del total y a 0.07% del PIB.



Tabla No. 2
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Distribución Programática Presupuesto 2013
(Expresado en Millones RD\$)

No. Prog.	Nombre del Programa	2012	2013	Part. %	% del PIB	Variación	
						Absoluta	%
01	Actividades Centrales	10,436.8	12,570.8	12.6%	0.50%	2,133.9	20.4%
02	Proyectos Centrales	8,475.7	1,625.7	1.6%	0.07%	(6,850.0)	-80.8%
11	Servicios Técnicos Pedagógicos	2,207.8	3,756.5	3.8%	0.15%	1,548.6	70.1%
12	Servicios de Educación Inicial	498.5	260.2	0.3%	0.01%	(238.2)	-47.8%
13	Servicios de Educación Básica	18,862.1	20,978.9	21.1%	0.84%	2,116.8	11.2%
14	Servicios de Educación Media	6,140.0	6,839.8	6.9%	0.27%	699.8	11.4%
15	Servicios de Educación de Adultos	1,536.6	3,760.7	3.8%	0.15%	2,224.1	144.7%
16	Servicios de Bienestar Estudiantil	4,061.0	0.0*	0.0%	0.00%	(4,061.0)	-100.0%
17	Programa de Construcción, Ampliación y Rehabilitación de Planteles Escolares	0.0**	30,914.8	31.0%	1.24%	30,914.8	0.0%
98	Administración de Contribuciones Especiales	6,372.0	12,064.6	12.1%	0.48%	5,692.6	89.3%
99	Administración de Activos, Pasivos y Transferencias	0.0	6,856.2	6.9%	0.28%	6,856.2	0.0%
	Total	58,590.4	99,628.1	100.0%	4.00%	41,037.7	70.0%

* El valor cero (0) en el Programa 16 Servicios de Bienestar Estudiantil responde a que los recursos de 2013 se encuentran en el Programa de Administración de Contribuciones Especiales. ** El valor cero (0) en el Programa 17 Construcción, Ampliación y Rehabilitación de Planteles se debe a que, en el año 2012, los recursos para estos fines se acreditaban en el programa 02, Proyectos Centrales.
Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto General del Estado 2012-2013.

Distribución Programática del Presupuesto sin Construcción, Ampliación y Rehabilitación de Planteles Escolares

Pese al aumento absoluto que registra con respecto al presupuesto de 2012, el análisis de la distribución programática del presupuesto 2013, excluyendo los fondos presupuestados para el programa de construcción, ampliación y rehabilitación de planteles escolares, muestra una disminución de la participación relativa en el total presupuestado, de la mayoría de los programas del MINERD, con excepción de los servicios técnicos pedagógicos y educación de adultos. (Ver tabla No. 4)

La pérdida de ponderación presupuestaria de los programas sustantivos revela que la mayor parte de los fondos del 4% han sido orientados a infraestructura y otros gastos no identificados incluidos en administración de activos, pasivos y transferencias.

Distribución Presupuestaria del 4% según Objeto del Gasto

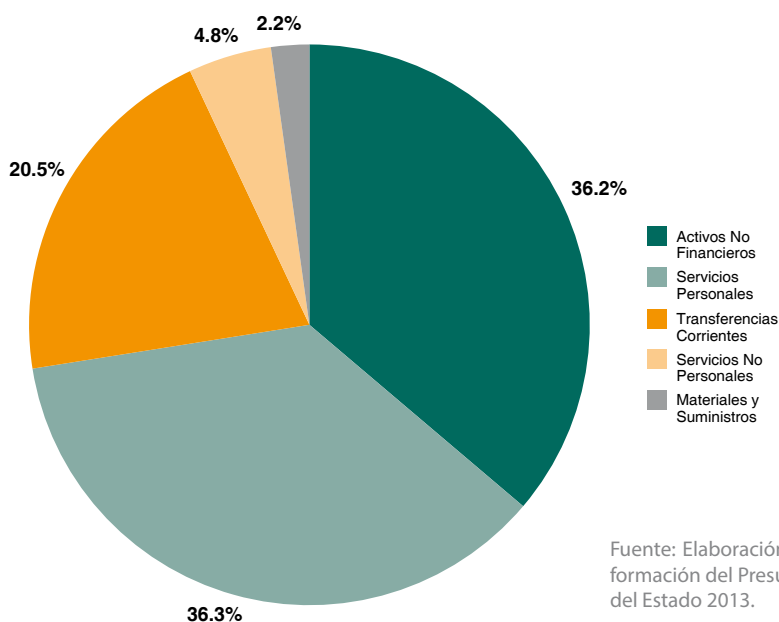
El clasificador por objeto ordena las erogaciones del Gobierno tomando en cuenta la naturaleza de los bienes y servicios, activos y pasivos financieros que se adquieren. En sentido práctico, el clasificador por objeto del gasto trata de dar respuesta a la pregunta en qué se gastan los recursos de los organismos del Estado. Con tales propósitos se agrupan las erogaciones en 9 objetos, dentro de los que se encuentran: los servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros, transferencias corrientes, transferencias de capital, activos no financieros que incluye maquinaria y equipos, inmuebles, construcciones y mejoras, entre otros.

Tabla No 3
PRESUPUESTO MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Gastos por Programas Presupuestarios, años 2012 Vs. 2013, Excluyendo Programa
de Construcción, Ampliación y Rehabilitación de Planteles Escolares
(Valores en RD\$)

Nombre del Programa	2012 Presupuesto Inicial	Part. %	2013 Presupuesto Aprobado	Part. %	Variación Aprobado 2013 / Inicial 2012	
					Abs.	%
Actividades Centrales	9,428.20	16.1%	12,570.80	12.6%	3,142.60	33.3%
Servicios Técnicos Pedagógicos	1,989.92	3.4%	3,756.50	3.8%	1,766.58	88.8%
Servicios de Educación Inicial	5.48	0.0%	260.2	0.3%	254.72	4648.2%
Servicios de Educación Básica	17,364.00	29.6%	20,978.90	21.1%	3,614.90	20.8%
Servicios de Educación Media	4,684.76	8.0%	6,839.80	6.9%	2,155.04	46.0%
Servicios de Educación de Adultos	1,535.58	2.6%	3,760.70	3.8%	2,225.12	144.9%
Administración de Contribuciones Especiales	10,419.79	17.8%	12,064.60	12.1%	1,644.81	15.8%
Administración de Activos, Pasivos y Transferencias	0.0	0.0%	6,856.20	6.9%	6,856.20	0.0%
Total	45,427.73	77.5%	67,087.70	67.3%	21,659.97	47.7%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto General del Estado 2012-2013.

Gráfico No. 3
MINISTERIO DE EDUCACION
Distribución Por Objeto del Presupuesto 2013 MINERD
Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto General del Estado 2013.

Al igual que en la distribución programática del presupuesto para el 2013, en la distribución por objeto del gasto se verifica el extraordinario incremento de los fondos presupuestados para el objeto 6, activos no financieros, en el que se incluyen los gastos programados para la construcción, rehabilitación y mejoras de escuelas, la adquisición de maquinaria y equipos, así como de inmuebles.

Para el objeto 6, activos no financieros, se consigna un monto de RD\$36,057.6 millones en el presupuesto del MINERD para el 2013. Esta cantidad equivale al 36.2% del total y al 1.4% del PIB. Los fondos programados en el presupuesto 2013 para construcciones, rehabilitación y mejoras de planteles escolares y equipamiento, representan el 52.6% del total presupuestado para Inversión Real Directa de todo el Gobierno Central para el 2013 y el 36.8% del total de gastos de capital del Presupuesto General del Estado.

Los servicios personales por su parte, consumen el 36.3% de los créditos presupuestarios del MINERD para 2013. Los RD\$36,202.0 millones consignados en el presupuesto de educación para cubrir los sueldos del personal del Ministerio superan ligeramente la partida destinada para activos no financieros.

El incremento de los fondos presupuestarios reservados para el pago de sueldos en el 2013, es de 20.4% con relación a lo presupuestado para el mismo objeto en el 2012. En términos absolutos este aumento es de RD\$6,124.8 millones. Este monto es la disponibilidad que podría utilizar el MINERD para la contratación de nuevo personal docente y para el aumento de los sueldos al personal docente existente.

La nómina del Ministerio de Educación a enero de 2013² registraba un total de 115,359 empleados que ocupaban unos 159,896 cargos y puestos. La cantidad de maestros y maestras a diciembre 2012 según informaciones de la Oficina de Planificación y Desarrollo Educativo del MINERD, era de 55,873, de los cuales hay un 61.2% que tienen dos tandas de trabajo.

Una partida u objeto de gasto que muestra un aumento significativo en el presupuesto 2013 del MINERD, es la de transferencias corrientes, que registran un monto de RD\$20,415.6 millones, 20.5% del total y 0.8% del PIB. El incremento de este renglón es de RD\$13,793.9 millones, 208.3%, con relación al 2012.

Los mayores aumentos dentro de las transferencias corrientes se verifican en las partidas destinadas a los centros educativos que de un presupuesto de RD\$649.8 millones en el 2012, pasan a RD\$4,290.7 millones en el 2013.

Estas transferencias se enmarcan dentro del proceso de descentralización y desconcentración de recursos, normado por la Resolución 0668-2011. Están dirigidas a 7,715 planteles y con ellas se apoyan los proyectos de centros y las juntas distritales cubriendo los gastos de tres renglones: gastos de apoyo pedagógico, gastos de mantenimiento de infraestructura escolar y gastos en administrativos. Cada uno de estos tres componentes se desglosa a su vez en partidas específicas, tales como: material gastable y fijo en el aula, gastos operativos de los programas formativos en el aula, gastos de programación de actividades de padres y maestros, gastos de mantenimiento interior y exterior de las aulas, materiales de limpieza, materiales de oficina, reposición de componentes de la estructura física y conservación de las edificaciones escolares, entre otros.

Por su parte, los créditos presupuestarios por RD\$6,856.2 millones para el desayuno escolar, útiles y otros, que antes se registraban en el programa de bienestar estudiantil, para el 2013 han sido imputados al Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil entidad que tiene a su cargo estas tareas.

Los servicios no personales registran un crecimiento de RD\$1,703.8 millones con un presupuesto para el 2013 de RD\$4,760.8 millones, en tanto que las partidas para materiales y suministros reflejan una caída debido a que para este año se excluyen de este objeto los fondos para desayuno escolar y otros materiales pasados al Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil.

² Según los datos de nómina del Gobierno Central al 31 de enero publicados en la página web de la Contraloría General de la República.

Tabla No. 4
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Distribución del Presupuesto 2013 por Objeto del Gasto
(En Millones RD\$)

Objeto	Denominación	Presupuesto 2012	Part. %	% del PIB	Presupuesto 2013	Part. %	% del PIB	Variación 13/12	
								Abs.	%
1	Servicios Personales	30,077.2	51.3%	1.2%	36,202.0	36.3%	1.5%	6,124.8	20.4%
2	Servicios No Personales	3,057.0	5.2%	0.1%	4,760.8	4.8%	0.2%	1,703.8	55.7%
3	Materiales y Suministros	5,671.9	9.7%	0.2%	2,192.1	2.2%	0.1%	(3,479.8)	-61.4%
4	Transferencias Corrientes	6,621.7	11.3%	0.3%	20,415.6	20.5%	0.8%	13,793.9	208.3%
5	Activos No Financieros	13,162.6	22.5%	0.5%	36,057.6	36.2%	1.4%	22,895.1	173.9%
	Total	58,590.4	100.0%	2.4%	99,628.1	100.0%	4.0%	41,037.7	70.0%

FUENTE: Elaboración propia con información del Presupuesto General del Estado 2012-2013.

Fuentes de Financiamiento del 4%

Pese a que la proporción del presupuesto del 4% del PIB, aprobado para el MINERD en el Presupuesto General del Estado procedente de fuentes internas es mayor que la del 2012, con un 97.4% frente al 91.6%, el porcentaje proveniente del Fondo General de la Nación del 2013, es inferior al de 2012.

En efecto, el año pasado el presupuesto inicial del Ministerio de Educación estaba financiado en un 91.6% con recursos provenientes del Fondo General. Para el 2013 el porcentaje se reduce a 89.9% debido a que, de los RD\$97,059.2 millones de recursos internos acreditados en el presupuesto, hay RD\$7,477.8 millones que están sujetos a la concertación de préstamos internos.

El 2.6% del presupuesto del MINERD para el 2013 será cubierto con RD\$1,410.0 millones de donaciones del exterior y RD\$1,159.0 millones de préstamos externos, lo que suma un total de RD\$2,569.0 millones.

Tabla No.5
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Presupuesto de Gastos 2013 Según Fuente de Financiamiento
En Millones de RD\$ y %

Tipo de Fuente	2012	Part. %	% del PIB	2013	Part. %	% del PIB
Total	58,590.4	100.0%	2.5%	99,628.1	100.0%	4.0%
Financiamiento Recursos Internos	53,673.8	91.6%	2.3%	97,059.2	97.4%	3.9%
Fondo General	53,673.8	91.6%	2.3%	89,581.4	89.9%	3.6%
Crédito Interno	0.0	0.0%	0.0%	7,477.8	7.5%	0.3%
Financiamiento Recursos Externos	4,916.6	8.4%	0.2%	2,569.0	2.6%	0.1%
Donaciones Externas	2,927.4	5.0%	0.1%	1,410.0	1.4%	0.1%
Préstamos Externos	1,989.2	3.4%	0.1%	1,159.0	1.2%	0.0%

FUENTE: Elaboración propia con información del Presupuesto General del Estado 2012-2013.



Al relacionar los recursos consignados en el presupuesto del MINERD para el 2013 con las fuentes de ingresos, se advierte que para financiar los gastos de la educación preuniversitaria el Gobierno utilizará recursos internos sin incluir crédito interno por un monto de RD\$89,581.4 millones, equivalentes al 27% de los recursos que ingresarán al Fondo General de la Nación, a un 23.3% de los ingresos sin fuentes financieras, 23.6% de los ingresos corrientes y a un 24.6% de los ingresos tributarios estimados.

8. Distribución Presupuestaria del 4% Según Políticas Educativas

De acuerdo con el Anteproyecto de Presupuesto presentado por la Ministra al Consejo Nacional de Educación, las mayores partidas del presupuesto del 4% se orientan a la Política Educativa 5: Cumplimiento del horario y del calendario escolar, para la cual se reserva el 35.2% del total del presupuesto para el 2013. Para la referida política se consignan un monto de RD\$35,070.8 millones, que equivalen a un 1.41% del PIB.

Lo anterior quiere decir que el 78.8% del incremento del presupuesto de 2013 para la educación preuniversitaria se destinaría al plan de construcción y rehabilitación de aulas escolares, según lo previsto por el MINERD.

El segundo renglón en importancia en el presupuesto 2013 del MINERD, está representado por la Política Educativa 6: Recursos Humanos, con un total de RD\$27,843.6 millones presupuestados, un 27.9% del total y un 1.12% del PIB.

Para la Política Educativa 10: Financiamiento, el MINERD tiene programado destinar el 14.2% de los fondos presupuestarios del 2013, reservando una cantidad de RD\$14,151.2 millones. Con respecto al PIB el monto destinado equivale al 0.57%.

El restante 22.7% del presupuesto de la educación preuniversitaria para el 2013 se destina a 7 políticas educativas que incluyen: los niveles educativos de inicial, básica y media 1.4%, educación de adultos 2%, formación y capacitación de los recursos humanos 4.6%, mejoras de los aprendizajes 3%, apoyo a la vulnerabilidad 7.3% y reorganización del sistema 4.4%. El porcentaje del PIB destinado a estas políticas es de 0.91%.

Tabla No. 6
Ministerio de Educación
Distribución Presupuesto 4%, Según Políticas Educativas

Intervenciones por Políticas Educativas	Monto* Millones RD\$	Part. %	% del PIB
Políticas 1, 2 y 8 Plan Decenal/Niveles Educativos (Inicial, Básica y Media)	1,365.5	1.4%	0.05%
Política 2 Plan Decenal/Niveles Educativos (Adultos)	1,980.8	2.0%	0.08%
Política 3 Plan Decenal/Aprendizajes y Desarrollo Humano	4,619.6	4.6%	0.19%
Política 4 Plan Decenal/Evaluación y Mejora Continua de los Aprendizajes	3,017.1	3.0%	0.12%
Política 5 Plan Decenal/Cumplimiento del Horario Escolar y Calendario Escolar	35,070.8	35.2%	1.41%
Política 6 Plan Decenal/Recursos Humanos	27,843.6	27.9%	1.12%
Política 7 Plan Decenal/Apoyo a la Vulnerabilidad	7,223.1	7.3%	0.29%
Política 9 Plan Decenal/Reorganización del Sistema	4,356.5	4.4%	0.17%
Política 10 Plan Decenal/Financiamiento	14,151.2	14.2%	0.57%
Total	99,628.1	100.0%	4.00%

* Los valores fueron ajustados al presupuesto aprobado

Fuente: Anteproyecto de Presupuesto 2013 MINERD

9. A modo de síntesis

Las preocupaciones fundamentales que deben establecerse en relación con el presupuesto en educación para 2013 es la viabilidad de su ejecución, en otras palabras, el balance entre los ingresos, gastos previstos y la capacidad de gestión actual del MINERD.

Ingresos

Los ingresos son importantes porque de éstos depende el cumplimiento de las metas propuestas en las políticas establecidas en el Plan Decenal de Educación 2008-2018 y el Plan Operativo Anual (POA) para el año en curso. Por ejemplo, ¿hay garantías del nivel de ingreso anticipado para las partidas definidas?, ¿la composición del gasto establecido permite una inversión que tenga impactos concretos y reales en la estructura de la escuela y el mejoramiento de los aprendizajes? ¿Los programas articulados para aquellos sectores sociales que han estado excluidos de los beneficios de una educación de calidad son pertinentes? Parece ser que las intenciones declaradas en el presupuesto cuentan con algunas garantías para su ejecución, entonces lo que debemos articular desde la sociedad civil son mecanismos de veeduría ciudadana para verificar el nivel del cumplimiento del mismo.

Gastos

Se debe destacar que el presupuesto para el 2013 es más consistente que los definidos en periodos anteriores de acuerdo a los análisis presentados en boletines del Foro Socioeducativo, y puede observarse con más claridad la distribución de los recursos. Sin embargo, habrá que evaluar si la propuesta de aumentos y recortes son consistentes con los planes que se quieren viabilizar y las metas del Plan Decenal de Educación 2008-2018. Si hay reducciones coherentes será una señal positiva para la ciudadanía sobre el buen uso del 4% en el presupuesto de educación, e incluso contribuir a una mejor administración del gasto público en este sector. Sin embargo, hay que estar más pendientes de los programas enunciados que requieren una inversión cuantiosa y que puede afectar por su peso porcentual la ejecución y el éxito del presupuesto.

Por ejemplo, el incremento para el nuevo “Programa de construcción, ampliación y rehabilitación de planteles escolares” es el más ambicioso que se haya articulado en este Ministerio, con más del 30 % del presupuesto del año en curso. Se planea trabajar en más de 10,000 aulas durante del 2013 para garantizar una de las prioridades presupuestarias enunciadas por el MINERD, enmarcadas en una de las intervenciones integrales denominada la “Modernización institucional”. Esta intervención está orientada a fortalecer el centro educativo, como punto focal en el proceso educativo para el logro de los aprendizajes de los estudiantes con eficiencia y eficacia, por la envergadura de este programa se hace necesario articular un proceso de veeduría social que garantice un seguimiento objetivo, preciso y continuo de las metas y de los procesos articulados para la construcción, ampliación y rehabilitación de planteles escolares.

Los aumentos establecidos en programas tales como “Actividades Centrales” con un 20 % por encima de lo presupuestado en 2012, relacionado con actividades de coordinación, planificación y gestión de recursos educativos y desarrollo tecnológico se deben analizar con más cuidado y tener claro en qué se va a invertir. En este programa de acuerdo a la breve descripción del POA 2013, se enumeran partidas presupuestarias para incorporar “Gestión de Resultados” en las actividades del MINERD con contratación de una consultoría, realización de un diagnóstico, análisis y publicación de resultados y capacitación en gestión de proyectos al personal fundamentalmente donde los servicios personales representan casi el 65% de este capítulo. Otros programas que tienen un peso considerable de aumento en el presupuesto son los de “Administración de contribuciones especiales y administración de activos y pasivos” correspondiente a transferencia a organismos educativos descentralizados, sobre todo, al recién creado Insti-



tuto Nacional de Bienestar Estudiantil. No están disponibles las metas a alcanzar, ni los planes definidos en estas partidas.

Si se analizan los programas de inversión en educación inicial y de adultos, estos tienen partidas presupuestarias considerables pero con claras referencias a metas y que se corresponden a planes nacionales. “Quisqueya Aprende Contigo” cuyo propósito es la superación del analfabetismo en persona de más de 15 años de edad para el 2014 y el programa “Quisqueya Empieza Contigo” definido para atender las necesidades de los niños de 0 a 5 años de edad y que tiene como meta al año 2016 construir un total de 250 centros de atención integral a la primera infancia, para un total de 107,000 niños en atención para el periodo 2013-2016.

El Gobierno ha establecido que con este presupuesto cumple su promesa y garantiza la vigencia de la ley de educación, pero la ciudadanía debe comprender que cualquier mejora en esta área ha sido, más que nada el resultado de una batalla ciudadana, a partir de la movilización por el 4 %, que ha obligado a los grupos políticos a comprometerse con un presupuesto para una mejor educación.



Convocatoria
Convenios AECID
2010
código 10-C01-069

Fondo regional de
la sociedad civil
para la educación

FINANCIADO POR
AECID



“Este boletín ha sido realizado por el Foro Socioeducativo con el apoyo financiero de Visión Mundial”.

“Este sexto monitoreo ha sido realizado con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio “Proyecto de Incidencia para mejorar la calidad de la inversión y la ejecución del 4% en educación”. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de “Foro Socioeducativo” y no refleja necesariamente la opinión de la AECID”.

Autores: Nelson Suárez y Liliana Degiorgis

Edición al cuidado de Magda Pepén Peguero • 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

Visión Mundial