



"Observatorio del Presupuesto en Educación"

BOLETIN No.7

Santo Domingo, Junio 2013

Observatorio del Presupuesto en Educación

Monitoreo a la Ejecución Presupuestaria del MINERD
del trimestre enero-marzo 2013



• 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.



1. Introducción

El monitoreo del presupuesto de educación, tanto desde el ámbito gubernamental como desde las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, a partir del presente año ha adquirido mayor pertinencia. La asignación presupuestaria para la educación preuniversitaria ha sido prácticamente duplicada, lo que requiere mayores esfuerzos institucionales para una adecuada canalización de este volumen de recursos.

Distintas áreas del Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) deben mejorar su capacidad de desempeño para garantizar que los fondos disponibles tengan un impacto positivo en los resultados de la gestión educativa, al propio tiempo que las organizaciones de la sociedad civil intensifiquen la veeduría ciudadana para promover que los recursos sean utilizados con eficacia y eficiencia a favor de una educación de calidad para todos y todas.

El monitoreo del Observatorio prestará particular atención a la puesta en práctica de las políticas educativas vigentes, las consignadas en el Plan Decenal de Educación (PDE) 2008-2018, las cuales han sido aplicadas de manera muy limitada, a causa, entre otras, de la baja asignación presupuestaria que hasta el momento había recibido el MINERD. En tal sentido, nos proponemos darle seguimiento a las metas de cobertura (sobre todo a nivel inicial y medio, las cuales continúan muy bajas¹), escolaridad promedio, analfabetismo, promoción, repetición, deserción, sobreedad, nivel de aprendizaje y equidad educativa, entre otros indicadores relacionados con el acceso a una educación de calidad.

El presente boletín trata sobre la ejecución del presupuesto público para educación preuniversitaria en el primer trimestre del año 2013. El mismo contiene un breve análisis de la ejecución de los gastos corrientes y de capital programados, así como del gasto por objeto, programas y fuentes de financiamiento. También se analiza la composición del presupuesto del año en curso, comparado con el anterior, en términos de los fondos destinados al apoyo de cada una de las 10 políticas educativas definidas en el PDE. Dicho análisis facilitará el seguimiento a las metas establecidas para el presente año en el marco de cada política, a cuyo nivel de ejecución se hará referencia en los próximos boletines trimestrales.

2. Presupuesto ejecutado en el primer trimestre: 80% de lo programado

Para el año fiscal 2013 se aprobó un presupuesto de RD\$ 99,628 millones al Ministerio de Educación, monto que representa el 4.0% del Producto Interno Bruto estimado, que es el monto mínimo establecido en el artículo 197 de la Ley General de Educación. En el primer trimestre del año se ejecutó un monto de RD\$ 15,787 millones, equivalente a 15.8% del presupuesto del año y a 80% de lo presupuestado para el trimestre.

Cuadro No. 1
Estado de ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación al 31 de marzo 2013
Millones de RD\$

Presupuesto 2013	Programado Enero-Marzo	% Programado respecto al Presupuesto 2013	Devengado Enero-Marzo	Programado No Devengado	% Cuota Ejecutada
99,628.1	19,635.0	19.7%	15,804.7	3,830.3	80.49%

Fuente: Elaborado en base a informaciones del Ministerio de Educación, 2013

¹ En el año escolar 2010/2011, la tasa neta de matrícula de nivel inicial era 43.2% y la de nivel medio 51.1% (MINERD. Memoria Anual 2012).

En efecto, según publica la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), el monto programado para este período era de RD\$ 19,635 millones, lo que significa que en el trimestre se dejaron de ejecutar RD\$ 3,830.3 millones. La DIGEPRES señala que esto se debió a factores vinculados a diferentes fases del ciclo del programa de construcción y reconstrucción de escuelas y retraso en la ejecución del programa de estancias infantiles, así como a la postergación de los ajustes salariales aplicados a ese sector, y agrega que se han adoptado los correctivos necesarios para una recuperación de los atrasos verificados².

El MINERD informa que el monto asignado en el primer trimestre equivale al "87.67% de la cuota al 100%". De acuerdo al Ministerio, la cuota al 100%, equivaldría a RD\$22,395.3 millones, considerando que la asignación del trimestre proviene solo del Fondo General.

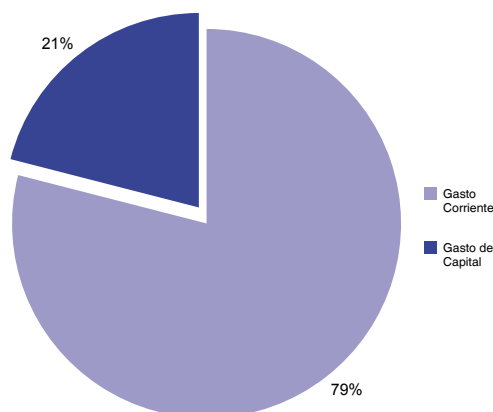


2.1 Características del gasto ejecutado

2.1.1 Clasificación económica del gasto

De los RD\$ 15,787 millones ejecutados entre enero y marzo, el 79% corresponde a Gasto Corriente - gasto destinado a salarios y compras de bienes y servicios- mientras que el 21% restante se destinó al Gasto de Capital – gasto para mantener o mejorar la capacidad de producción de servicios del MINERD, sobre todo infraestructura escolar, cumpliéndose con el artículo 198 de la Ley General de Educación.

Gráfico No. 1
Clasificación económica del gasto ejecutado enero-marzo 2013
Ministerio de Educación



Fuente: Elaborado en base a informaciones del Ministerio de Educación, 2013

2 Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). Informe de Ejecución Presupuestaria Enero-Marzo 2013; Análisis del Gasto por Clasificador Institucional, pág.9

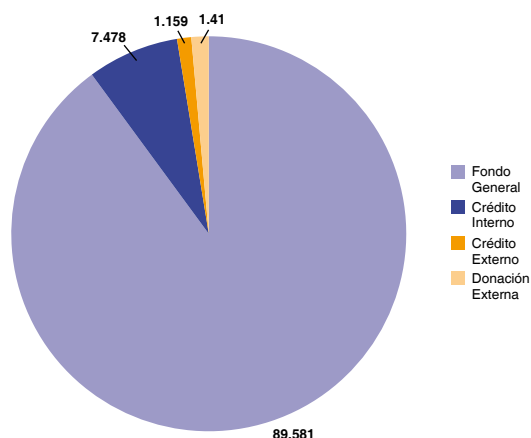


2.1.2 Gastos según fuentes de financiamiento

En el presupuesto del MINERD se programó que el 89.9% (RD\$89,591 millones) de su financiamiento provenga de Fondos Generales –ingresos propios del fisco–, mientras que 7.5% se financiará con Crédito Interno (préstamos de la banca local), 1.2% con crédito externo (préstamos de banca extranjera u organismo crediticio internacional) y 1.4% con donaciones extranjeras.

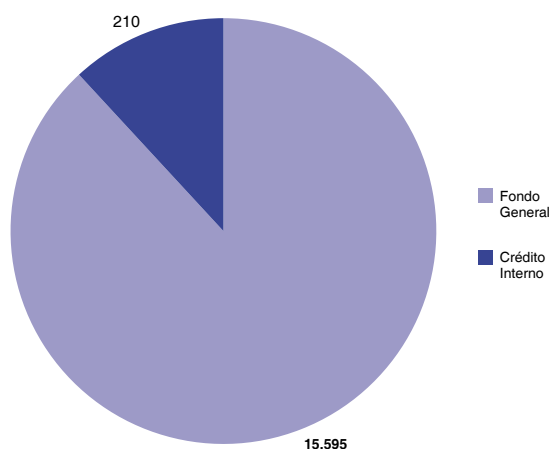
Al concluir el primer trimestre del año solo se han utilizado recursos provenientes del fondo general y crédito interno (Gráfico No. 3). Es decir, el monto presupuestado para el trimestre con crédito externo y donación externa no ha sido ejecutado.

Gráfico No. 2
Distribución del presupuesto de MINERD 2013 por fuente de financiamiento
(Millones de RD\$)



Fuente: Elaborado en base a informaciones del Ministerio de Educación, 2013

Gráfico No. 3
Distribución de la ejecución presupuestaria del MINERD en el trimestre enero-marzo 2013
por fuente de financiamiento
(Millones de RD\$)



Fuente: Elaborado en base a informaciones del Ministerio de Educación, 2013

2.1.3 Gastos según objeto

De los RD\$ 15,786.9 millones ejecutados entre enero y marzo 2013 el 46.8% se destinó a Servicios Personales –sueldos a empleados, pagos por servicios y/o honorarios, seguridad social, etc.- el 27.5% a Transferencias Corrientes – recursos canalizados a otras instituciones públicas y privadas, así como pensiones y jubilaciones-, y el 21.1% a Activos no Financieros.

Cuadro No. 2
Clasificación por objeto del gasto del MINERD 2013
Millones de RD\$

Objeto	Presupuesto 2013	Ejecutado Enero - Marzo	% Ejecución
Transferencias Corrientes	20,415.61	4,353.57	21.3%
Servicios Personales	36,201.98	7,422.90	20.5%
Materiales y Suministros	2,192.13	362.15	16.5%
Activos No Financieros	36,057.62	3,351.20	9.3%
Servicios No Personales	4,760.78	360.04	7.6%
Total	99,628.12	15,849.87	15.9%

Fuente: Elaborado en base a información SIGEF 2013

Con respecto al monto del presupuesto anual, en transferencias corrientes fue donde más fondos se utilizaron, 21.3% del total, seguido por servicios personales (20.5%) y materiales y suministros (16.5%). Activos no Financieros y Servicios no Personales fueron las partidas en las cuales menos se gastó.

Como se observa en el cuadro siguiente, la mayor parte de las transferencias corrientes realizadas por el MINERD correspondieron a otras entidades públicas, ascendentes a RD\$3,418.1 millones, equivalente al 78.5% del total; mientras que alrededor de RD\$200 millones (4.6%) fueron transferencias al sector privado. El resto, RD\$735.5 millones, correspondió a prestaciones de la seguridad social.

Cuadro No. 3
Transferencias Corrientes MINERD
Millones de RD\$

Denominación	Presupuesto 2013	Ejecutado Enero-Marzo	% Ejecución
Prestaciones de la Seguridad Social	3,439.0	735.5	21%
Pensiones y Jubilaciones	3,439.0	735.5	21%
Transferencias Corrientes al Sector Privado	2,034.2	199.9	10%
Ayuda y Donaciones a Personas	1,482.8	118.3	8%
Becas y Viajes de Estudios	12.0	0.0	0%
Transferencias Corrientes a Empresas del Sector Privado	30.0	6.9	23%
Transferencias Corrientes a Instituciones Sin Fines de Lucro	509.4	74.7	14%
Transferencias Corrientes al Sector Público	14,942.4	3,418.1	22%
Transferencias Corrientes a Instituciones Públicas Descentralizadas y Autónomas	6,856.2	1,527.8	22%
Transferencias Corrientes a Otras Instituciones Públicas	8,086.2	1,890.3	22%
Total	20,415.6	4,353.6	21%

Fuente: Elaborado en base a información SIGEF 2013



En el caso de los Activos no Financieros, la baja proporción del presupuesto anual ejecutada en el trimestre (9.3%), como habíamos señalado, indica el retraso experimentado en la ejecución de los proyectos de infraestructura escolar durante el primer trimestre.

Los proyectos de infraestructura escolar, a los cuales está destinada la tercera parte del presupuesto anual, se encuentran entre los renglones con mayor retraso en la ejecución presupuestaria.

2.1.4 Gastos por Programas

En lo que respecta a la ejecución del gasto por programas, en los Servicios de Educación Básica y Media se registran los mayores niveles de ejecución, en los cuales se ejecutó más del 25% de su presupuesto en el primer trimestre, seguido de Administración de Activos, Pasivos y Transferencias, así como Contribuciones Especiales, con más del 22%. Los Proyectos Centrales, Servicios de Educación Inicial, Actividades Centrales y Construcción, Ampliación y Rehabilitación de Planteles Escolares son los que menos ejecución presupuestaria registran en este primer trimestre con menos del 10% de lo presupuestado para todo el año.

Cuadro No. 4
Clasificación por programa del gasto del MINERD 2013
Millones RD\$

Capítulo	Presupuesto Aprobado 2013	Ejecución Enero - Marzo	% Ejecución
Actividades centrales	12,570.77	991.26	8.25%
Proyecto centrales	1,625.71	-	0.00%
Servicios técnicos pedagógicos	3,756.46	459.34	12.23%
Servicios de educación inicial	260.23	-	0.00%*
Servicios de educación básica	20,978.89	5,264.44	25.52%
Servicios de educación media	6,839.81	1,854.27	25.40%
Servicios de educación adultos	3,760.68	359.75	9.57%
Construcción, ampliación y rehabilitación de planteles escolares	30,914.77	2,635.53	8.53%
Administración de contribuciones especiales	12,064.58	2,757.44	22.04%
Administración de activos, pasivos y transferencias	6,856.22	1,527.84	22.28%
Total	99,628.12	15,849.87	15.90%

* Si bien esta partida, con cero ejecución, es la reportada por el MINERD y la DIGEPRES, parece razonable suponer que la misma no incluye todos los gastos atribuibles a educación inicial. Este programa se encuentra en marcha, aunque no con la cobertura esperada.

Fuente: Elaborado en base a información SIGEF 2013

Dado que el programa de Construcción, Ampliación y Rehabilitación de Planteles Escolares concentra el 31% del monto total del presupuesto del MINERD para 2013, su monitoreo requiere especial atención. Este programa divide los casi RD\$ 31,000 millones presupuestados para este año en 65 grandes proyectos de inversión en infraestructura escolar, a su vez, cada proyecto comprende un gran número de construcciones de edificaciones por municipios y provincias del país. Como ya hemos señalado, al primer trimestre del año la ejecución está muy por debajo de lo esperado.

Cuadro No. 5
Nivel de ejecución del presupuesto de proyectos de infraestructura

No. de Proyectos	Intervalo de ejecución	% de proyectos por intervalo de ejecución	Presupuesto Aprobado 2013	Ejecución Enero - Marzo
16	Mas 20% y hasta 31%	24.6%	2,684.79	703.38
20	Entre 10% y hasta 20%	30.8%	5,443.63	691.55
29	Menos de 10%	44.6%	22,786.35	1,240.57
65		100.0%	30,914.77	2,635.50

Fuente: Elaborado en base a información SIGEF 2013

En el primer trimestre, en el 75% de los proyectos de infraestructura se ejecutó un 20% o menos de sus respectivos presupuestos anuales.

El cuadro siguiente muestra 9 productos específicos de infraestructura escolar contemplados en el Plan Operativo Anual 2013 del MINERD. Se observa que en el trimestre enero-marzo debió terminarse el 44% de los proyectos de construcción de aulas en proceso de ejecución, mientras que para los restantes 8 productos se programó una ejecución de alrededor de 20%.

Cuadro No. 6
Metas del trimestre en el área de infraestructura

Descripción de Productos		Meta Anual 2013 (a)	Meta Enero-Marzo (b)	% b/a
1	Proyectos de construcción de aulas en proceso de ejecución, terminados	911	400	43.9%
2	Aulas reparadas	1,700	362	21.3%
3	Aulas Rehabilitadas	3,490	742	21.3%
4	Mobiliario de aulas reparado	1,488	260	17.5%
5	Aulas equipadas con mobiliario nuevo	363	65	17.9%
6	Aulas Saneadas	456,000	96,900	21.3%
7	Aulas descongestionadas	300	63	21.0%
8	Centros Educativos beneficiados con inversores	291	62	21.3%
9	Espacios físicos rehabilitados	28	5	17.9%
Promedio ejecución de productos al primer trimestre				22.6%

Fuente: Elaborado en base a Plan Operativo Anual 2013, MINERD.

3. Presupuesto vigente: Prioridad Infraestructura escolar³

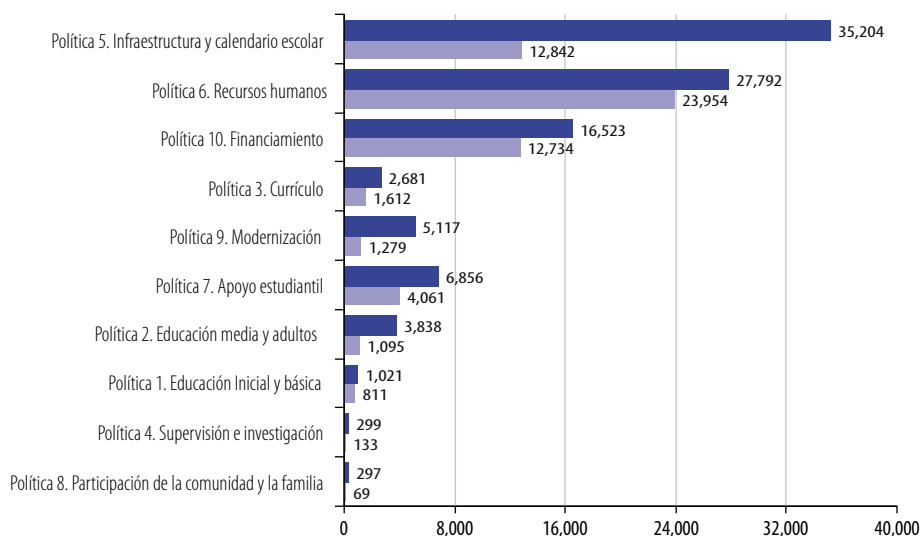
El flujo de recursos que anualmente destina el país a la educación pública debe estar orientado a la aplicación de un conjunto de políticas e intervenciones que remuevan los obstáculos que limitan el acceso de la población a un servicio de educación de calidad.

@PlanRD



Como se observa en el gráfico 4, el presupuesto para educación preuniversitaria del año en curso difiere significativamente en relación al de 2012, tanto respecto al monto como a su distribución en las diferentes políticas educativas. Por ejemplo, en 2012 se asignaron RD\$12,842 millones a actividades relacionadas con la Política Educativa 5, que comprende ampliación y mejoramiento de la infraestructura y cumplimiento del calendario escolar, mientras que para 2013 se ha programado una inversión de RD\$35,204 para apoyar dicha política, es decir, un aumento de 174% respecto al año pasado, frente a un incremento del presupuesto total del MINERD equivalente a 70%. Mientras que para la Política 6, sobre Recursos Humanos, el presupuesto del presente año experimentó un aumento de RD\$3,789 millones, equivalente a 16%. En efecto, para esta política se presupuestó en 2012 un monto de RD\$23,954 millones y para el año en curso RD\$27,792 millones.

Gráfico No. 4
Presupuestos 2012-2013 del MINERD por políticas educativas del
Plan Decenal de Educación 2008-2018
(Millones de RD\$)



Fuente: Elaborado con información suministrada por el MINERD.
Comunicación OPDE No.271-2013 a Foro Socioeducativo; fechada el 30 de julio 2013.

3 Esta sección fue originalmente elaborada sobre la base de datos publicados por el MINERD en su Memoria Anual 2012. El Foro Socioeducativo consideró pertinente realizar una consulta al Ministerio para verificar el monto del presupuesto asignado a la Política Educativa 6 (Recursos Humanos) para 2013, en vista de que dicho monto, conforme a lo publicado, era ligeramente inferior al del año 2012, a diferencia del incremento registrado en el presupuesto del año en curso para las restantes políticas educativas del Plan Decenal de Educación. El MINERD comunicó al Foro que los datos publicados estaban basados en la programación presupuestaria, ejercicio previo a la etapa de presupuesto, y les remitió las nuevas cifras con los ajustes que consideró necesarios. Estos datos ajustados son los que hemos tomado como base para el boletín que presentamos.

Aunque se reconoce que la aplicación de una adecuada política de recursos humanos impacta de manera muy positiva las demás políticas y, consecuentemente, tiene mucha incidencia en el resultado final del proceso educativo, el presupuesto destinado a la Política 6 fue el que menos incremento relativo registró respecto al año 2012.

Uno de los puntos del Compromiso Político y Social por la Educación establece que se diseñarán y pondrán en ejecución *“estrategias, políticas y programas orientados a la formación y la dignificación del maestro y de los directivos del sistema educativo, incluyendo las condiciones de trabajo y el garantizarles un salario decente, que se corresponda con la importancia de la tarea que se ha puesto en sus manos”*.

El seguimiento a la gestión presupuestaria deberá prestar atención al proceso de elaboración y aprobación del presupuesto, con el propósito de que la distribución de los fondos se corresponda con las prioridades de políticas establecidas, incluyendo las consignadas en el Compromiso Político y Social por la Educación.

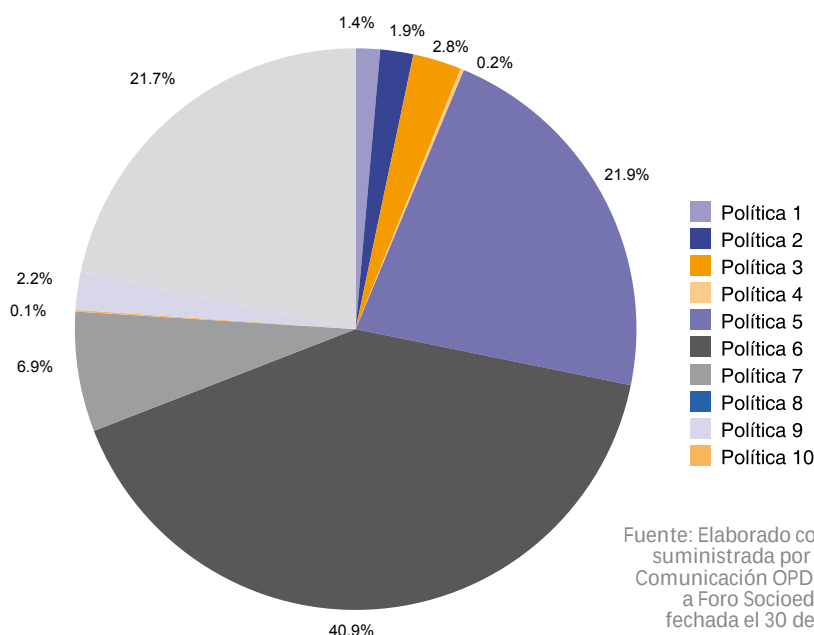
3.1 La distribución del presupuesto entre las políticas educativas ha cambiado significativamente

En función de la naturaleza de cada política y de los instrumentos necesarios para impulsarlas (normas, servicios de personal, recursos materiales), se requerirá de determinado volumen de financiamiento. Las dos políticas ya citadas (5 y 6), absorben la mayor parte del presupuesto. Otras, más que recursos financieros, lo que requieren es determinados cambios institucionales o aplicación de normativas existentes, en algunos casos, muy relevantes a los fines de mejorar la calidad de la educación, contribuir a la equidad y darle sostenibilidad a la gestión educativa.

Entre las políticas que mayor incremento relativo recibieron en el presupuesto del año 2013 se encuentran: modernización (Política 9), que de un presupuesto de RD\$1,279 millones en 2012, pasó a RD\$5,117 millones en 2013; currículo (Política 3), cuyo presupuesto aumentó de RD\$1,612 millones a RD\$2,681 millones, y educación media y adultos pasó de RD\$1,095 millones a RD\$3,838.

Los dos gráficos siguientes muestran la distribución porcentual del presupuesto del pasado año y el actual entre las diferentes políticas.

Gráfico No. 5
Distribución del presupuesto 2012 por política educativa del PDE
2008-2018





Cuadro No. 7
Metas en educación preuniversitaria establecidas en la END para el
año 2015*

Indicadores	Línea base 2010	Meta 2015
Tasa neta de cobertura educación nivel inicial	32.6	66.3
Tasa neta de cobertura educación nivel básica	94.7	97.3
Tasa neta de cobertura educación nivel secundaria	51.7	64.3
Porcentaje de la PEA de 18 años y más asistiendo a programas de capacitación laboral	7.6	10
Número medio de años de escolaridad de la población de 25 a 39 años	9.4	10
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más	10.5	<4

* Además, en la END se establecen metas sobre el nivel de aprendizaje de los estudiantes, medido a través del promedio de los puntajes obtenidos en las pruebas LLECE/UNESCO sobre lectura, matemáticas y ciencias.

Fuente: Ley Orgánica Estrategia Nacional de Desarrollo

4. Resumen. Notas finales

Al igual que en años anteriores, en el primer trimestre del año en curso el presupuesto destinado a educación preuniversitaria se ejecutó parcialmente. En efecto, se programó invertir en el período RD\$19,635 millones y solo se utilizaron RD\$15,804.7 millones, equivalente a 80.49%. Esto significa que en los meses subsiguientes en el MINERD debe acelerarse la ejecución presupuestaria, para recuperar el retraso registrado.



El MINERD tiene el reto de asegurar que el mayor presupuesto de que dispone sea utilizado de manera más eficaz y eficiente. Al propio tiempo, la ciudadanía y las organizaciones signatarias del Compromiso Político y Social por la Educación tienen el deber de intensificar el seguimiento al presupuesto del Ministerio, a fin de contribuir con la aplicación de políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a una educación de calidad.

El Observatorio desea dejar constancia de la colaboración recibida del MINERD y otras dependencias gubernamentales en el suministro de informaciones para la preparación de este boletín. A la vez, solicitar que las informaciones presupuestarias estén disponibles al público de manera oportuna y con suficiente nivel de detalle. Además, que con la debida periodicidad se publiquen los resultados de la gestión educativa, con todos los indicadores relevantes, desagregados por centros educativos. Avanzar hacia una política de datos abiertos promueve el involucramiento de la ciudadanía en el tema educativo y el mejoramiento de la calidad de la inversión.



**Convocatoria
Convenios AECID
2010
código 10-C01-069**
Fondo regional de
la sociedad civil
para la educación

**FINANCIADO POR
AECID**



"Este séptimo 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. También ha contado con el apoyo financiero de Visión Mundial.

Autores: Francisco Checo y Rafael Jovine

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:

Visión Mundial



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación