

Santo Domingo, República Dominicana • Agosto 2013

Observatorio del Presupuesto en Educación

Monitoreo a la Ejecución Presupuestaria del MINERD del primer semestre enero-junio 2013



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.



"Observatorio del Presupuesto en Educación"

Introducción

El presupuesto público para educación preuniversitaria del año en curso asciende a RD\$99,628 millones, equivalente a 4% del PIB, monto que supera en 93.6% el presupuesto de RD\$51,456 millones ejecutado en el año 2012. Este incremento abre una oportunidad para avanzar hacia las metas

establecidas en el Plan Decenal de Educación (PDE) 2008-2018 y en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), y consecuentemente, al cumplimiento del Compromiso Político y Social por la Educación.

Por esto, el Foro Socioeducativo, al igual que otras organizaciones de la sociedad civil, ha decidido intensificar la labor de monitoreo del presupuesto del Ministerio de Educación, como herramienta destinada a apoyar la implementación de políticas que garanticen una mejoría sustancial de la situación actual de la educación dominicana.

En el boletín anterior, el Foro presentó los resultados de la ejecución presupuestaria del Ministerio en el primer trimestre del año, acompañados de un breve análisis comparativo de la composición del presupuesto del año corriente 2013 y el anterior 2012, en relación con el monto destinado a cada una de las 10 políticas educativas del PDE.

En este boletín se analiza la ejecución del presupuesto en el período enero-junio de 2013, en términos de los niveles de gastos corrientes y de capital programados y realizados, fuentes de financiamiento, objeto y programas a los cuales se destinaron los fondos. Además, se presenta un breve análisis del aprendizaje de los estudiantes medido por los últimos resultados de las Pruebas Nacionales y de las tasas de cobertura de los distintos niveles educativos.



larepublicaonline.com

I. Nivel de ejecución del presupuesto

Para el período enero-junio la cuota presupuestaria programada del MINERD fue de RD\$47,149 millones (47.3% de su presupuesto anual), de la cual ejecutó RD\$32,036 millones¹, equivalente a 32.2% del presupuesto total, proporción que contrasta con la registrada en los dos años anteriores, en cuyos primeros semestres fue ejecutado el 40% del presupuesto anual². Esto significa que de enero a junio del año en curso se acumularon atrasos en la ejecución presupuestaria del año por un monto de RD\$15,113 millones.

Como se observa en el cuadro siguiente, la ejecución del semestre representa el 67.9% de la cuota programada para el período. En el primer trimestre se ejecutó el 74.3% de la cuota programada, proporción que fue inferior en el segundo trimestre (62.7%), lo que revela que en el último trimestre el retraso acumulado en la ejecución del presupuesto se hizo mayor.

Para completar la ejecución del presupuesto del año, en el segundo semestre deberá ser aplicado un monto de RD\$67,592 millones, un 29% superior a lo programado para el período julio-diciembre y más del doble de lo ejecutado en el primer semestre. Esto implica que se requerirá una fuerte aceleración en la implementación del Plan Operativo Anual (POA) 2013 del Ministerio, con expeditas y adecuadas prácticas de gestión presupuestaria, para asegurar que al finalizar el año se haya utilizado la totalidad de los fondos asignados, de la manera más correcta posible.

Cuadro I.
Ejecución del presupuesto del MINERD por trimestre. Período enero-junio 2013.

Período	Cuota programada	Cuota ejecutada	
	Millones RD\$	Millones RD\$	% cuota programada
Enero-marzo	21,271.4	15,804.7	74.3%
Abril-junio	25,877.6	16,231.4	62.7%
Semestre enero-junio	47,149.0	32,036.2	67.9%

Fuente: Elaborado con base en información del MINERD.

II. Gasto por clasificadores presupuestarios

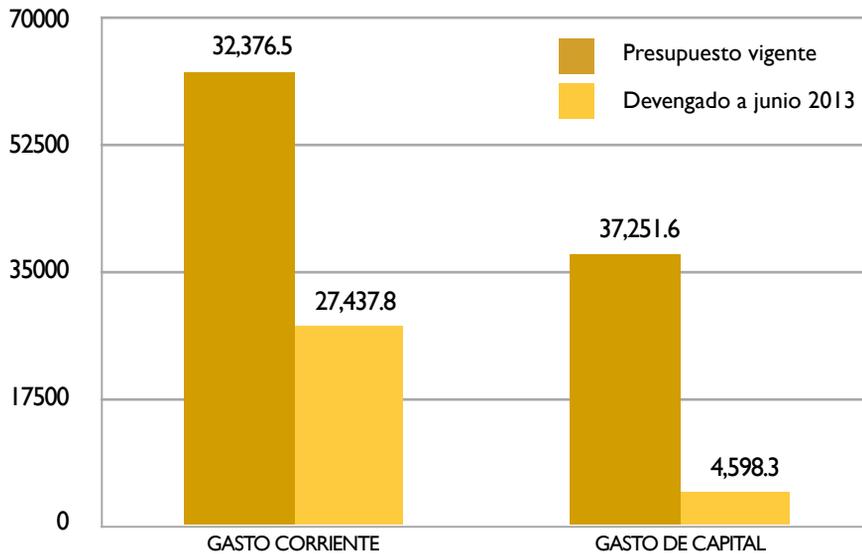
2.1. Clasificación económica

Del presupuesto del año 2013 se ha programado destinar a gastos corrientes un monto total de RD\$62,376.5 millones, que representa el 63% del presupuesto total, y RD\$37,251.6 millones a gastos de capital, equivalente al 37%.

¹ De este monto, al cierre del semestre se había registrado libramiento (orden de pago) por RD\$ 30,174 millones y el monto efectivamente pagado fue de RD\$ 29,982 millones. De manera que al cierre del período quedó un monto devengado no pagado de RD\$2,054 millones.

² Datos del MINERD indican que la ejecución presupuestaria al cierre del primer semestre fue 39.8% en 2011 y 40.2% en 2012.

Gráfico I.
Gasto devengado por el MINERD en el período enero-junio 2013 por categoría económica
Millones RD\$.



Fuente: Elaborado con base en información del MINERD.

Durante el semestre enero-junio al conjunto de gastos corrientes (personal, bienes y servicios, etc.) se ha destinado un monto de RD\$27,437.8 millones, el cual representa el 44% del presupuesto total de este tipo de gasto; en cambio, del presupuesto del año para gastos de capital, rubro compuesto casi en su totalidad por construcción, ampliación y rehabilitación de planteles escolares, se ha ejecutado un monto de RD\$4,598.3 millones, equivalente a 12.3%.

2. 2. Fuentes de financiamiento

El 89.9% del presupuesto de 2013 aprobado al Ministerio de Educación tiene como fuente de financiamiento al fondo general del Gobierno central, mientras que 7.5% se financia con crédito interno, 1.2% con crédito externo y 1.4% con donaciones externas. De los RD\$32,036 millones de gastos ejecutados en el semestre enero-junio, el 95.5% se ha financiado a través del fondo general, 3.4% con crédito interno y 1.2% con donaciones externas. En el primer semestre no se cubrieron gastos con recursos provenientes de endeudamiento externo, a pesar de que había sido programado el uso de RD\$1,159 millones provenientes de dicha fuente.

Cuadro 2.
Ejecución del presupuesto del MINERD por fuente de financiamiento.

Enero-junio 2013				
Fuentes Financiamiento	Presupuesto 2013		Gasto devengado enero-junio	
	Millones RD\$	Participación	Millones RD\$	Porcentaje devengado
Fondo general	89,581.4	89.9%	30,583.34	34.1%
Crédito interno	7,477.8	7.5%	1,080.30	14.4%
Crédito externo	1,159.0	1.2%	-	0.0%
Donación externa	1,410.0	1.4%	372.52	26.4%
Total	99,628.1	100%	32,036.17	32.2%

Fuente: Elaborado con base en información del MINERD.

En otro orden, del total del fondo general se ejecutó en el semestre el 34%, mientras que del crédito interno presupuestado se utilizó el 14%, y de la partida de donación externa el 26%.

2.3. Objeto del gasto

La mayor parte del presupuesto del año por objeto del gasto corresponde a los renglones activo no financiero (36.9%), que comprende básicamente adquisición de obras de infraestructura y equipos, servicios personales (35.9%) y transferencias corrientes (20.9%). De estas últimas, más del 40% son recursos que el MINERD canaliza al Instituto de Bienestar Estudiantil (INABIE) y alrededor del 30% a las Juntas de Centros, de Distritos y Regionales; fundamentalmente a las primeras. El resto se destina a otras entidades relacionadas con el Ministerio y ONG. Los renglones con más alto nivel de ejecución, respecto al presupuesto total del año, son servicios personales (47.7%) y transferencias (43.2%).

Cuadro 3.
Ejecución del presupuesto del MINERD por objeto del gasto.

Enero-junio 2013				
Objetivo	Presupuesto 2013		Gasto devengado enero-junio	
	Millones RD\$	Participación	Millones RD\$	Porcentaje devengado
Servicios personales	35,718.0	35.9%	17,044.7	47.7%
Servicios no personales	4,075.1	4.1%	715.8	17.6%
Materiales y suministros	2,237.0	2.2%	723.0	32.3%
Transferencias corrientes	20,802.6	20.9%	8,987.2	43.2%
Activos no financieros	36,795.5	36.9%	4,565.4	12.4%
Total	99,628.1	100%	32,036.2	32.2%

Fuente: Elaborado con base en información del MINERD.

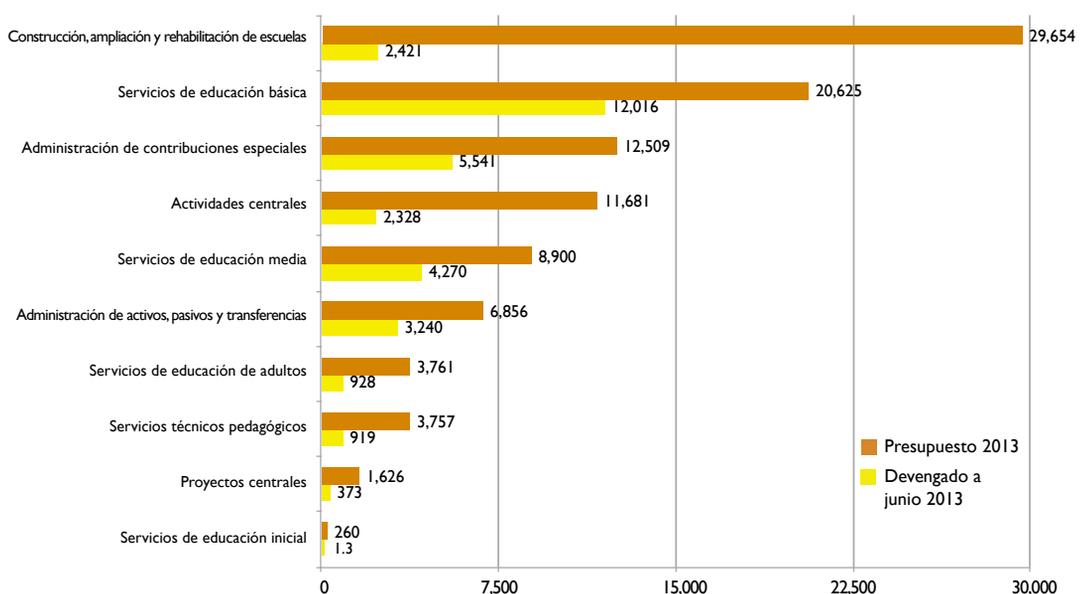


2.4. El gasto por programas

Los tres programas del MINERD a los cuales está destinada la mayor parte del presupuesto de 2013 son construcción, ampliación y rehabilitación de planteles escolares con RD\$29,654 millones, seguido de servicios de educación básica con RD\$20,625 millones, y administración de contribuciones especiales con RD\$12,509 millones. Como se observa en el gráfico n.º 2, en los objetivos presupuestales que mayor monto se ejecutó en el primer semestre fueron servicios de educación básica con RD\$12,016 millones, administración de contribuciones especiales con RD\$5,541 millones, y servicios de educación media con RD\$4,270 millones. Estos tres montos representan el 37.5%, 17.3% y 13.3% del monto ejecutado en el semestre, respectivamente.

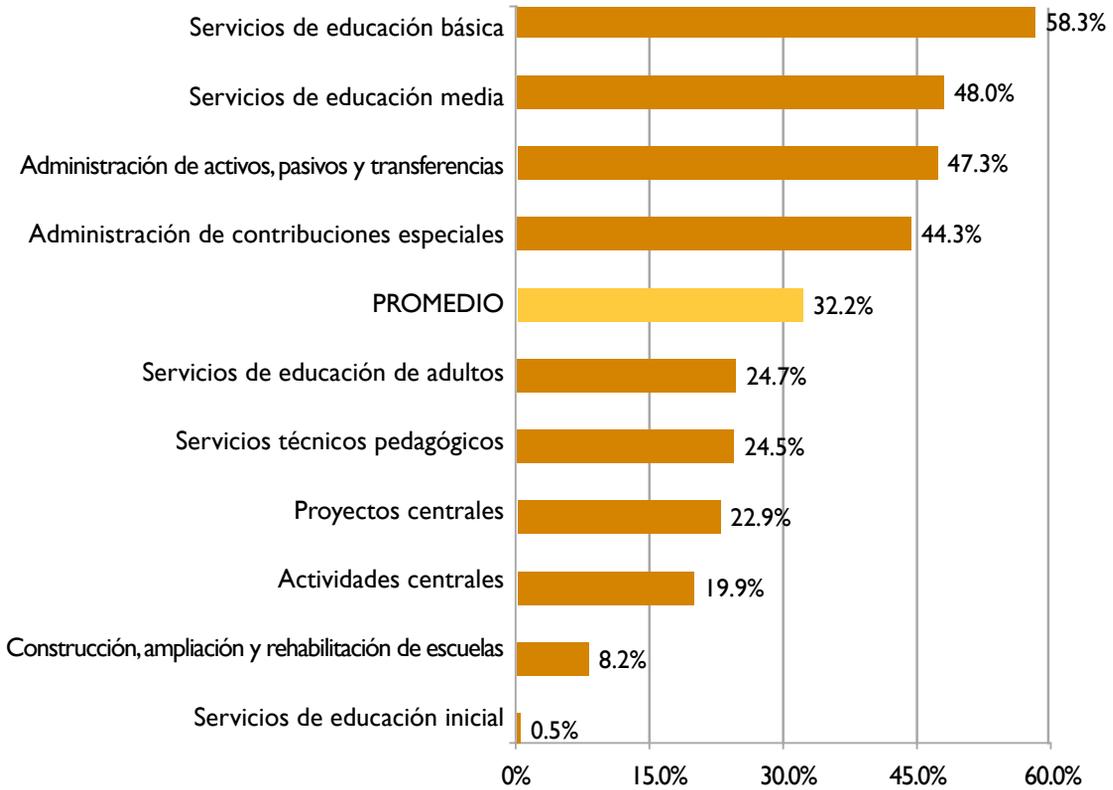
La gráfica n.º 3 mide la ejecución de los distintos programas en términos del porcentaje del gasto realizado en el semestre respecto a las partidas presupuestarias anuales asignadas a cada uno. Cuatro programas tienen un nivel de ejecución superior al promedio del período (32.2%), mientras que cinco se encuentran por debajo del promedio y, justamente en estos es donde se requerirá de mayores esfuerzos del MINERD en lo que resta del año para ejecutar de manera completa y eficaz el presupuesto de 2013. Los mayores niveles de ejecución presupuestaria se corresponden con programas cuyos componentes fundamentales lo constituye el pago de salarios y otros gastos fijos. En cambio, aquellos programas que implican iniciativas, proyectos y actividades menos regulares, la ejecución presupuestaria registra apreciable retraso. Dos casos extremos son, el programa de infraestructura escolar y el de educación inicial.

Gráfico 2.
Ejecución del presupuesto por programas enero-junio 2013 en millones de RD\$.



Fuente: Elaborado con base en información del MINERD.

Gráfico 3.
Nivel de ejecución del presupuesto del MINERD por programas
Gasto devengado de enero-junio / presupuesto del año (%).



Fuente: Elaborado con base en información del MINERD.

III. Comportamiento de indicadores Meta de la END

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) establece un conjunto de metas relacionadas con la educación preuniversitaria. Estas metas y sus respectivos indicadores se refieren a cobertura, escolaridad, capacitación laboral, analfabetismo y la calidad de los aprendizajes. A continuación nos referimos a las metas sobre cobertura y a nivel de los aprendizajes. En próximos boletines abordaremos temas relacionados con otras metas.

3.1. Tasas de cobertura por nivel educativo

Las tasas netas de cobertura que, conforme a la END, deberán alcanzarse en 2015³ son: para el nivel inicial 64.3%, para el nivel básico 97.3% y para el nivel medio 66.3%⁴. Al año 2012, las tasas reportadas por el MINERD fueron de 38.6%, 90.2% y 53.2%, respectivamente⁵.

³ En la END también se señalan las metas educativas para 2020, 2025 y 2030, tomando como referencia el año 2010.

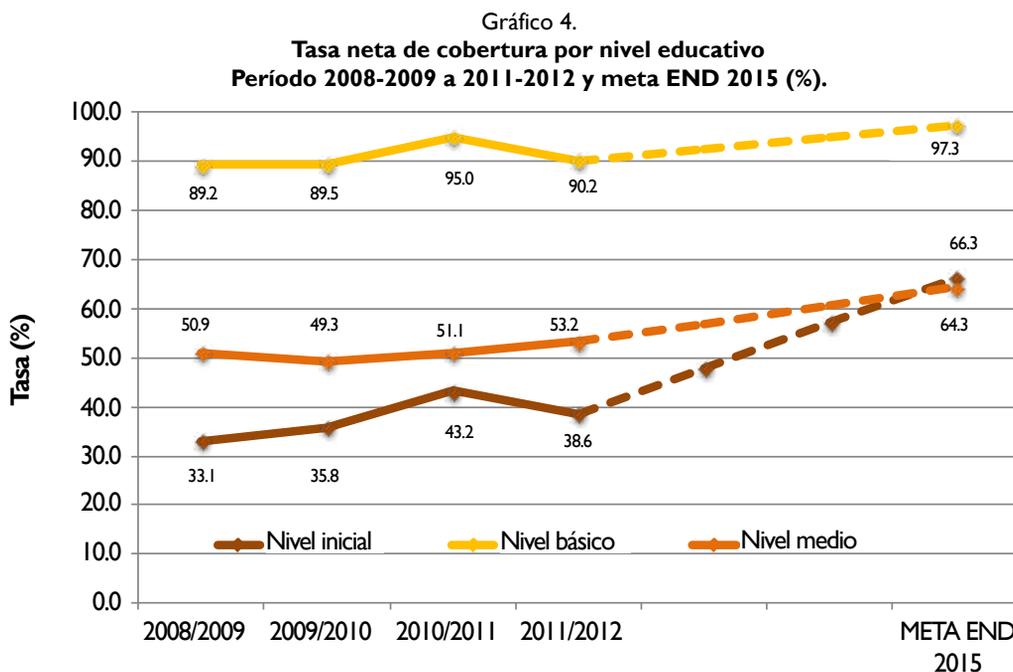
⁴ Los valores de línea base de la END para las tasas de cobertura fueron: educación inicial 32.6%, educación básica 94.7% y educación media 51.7%.

⁵ De acuerdo al MINERD, las tasas de cobertura fueron calculadas "a partir de las proyecciones de población. ONE, revisión 2013".



pasopaso.com.do

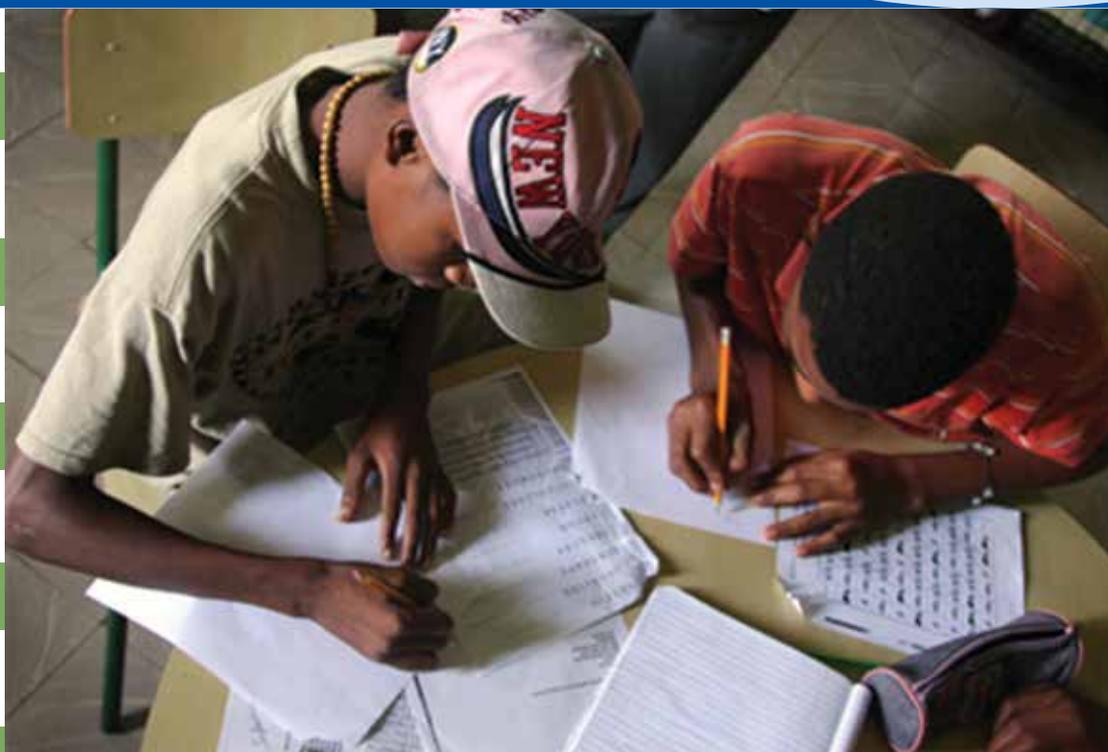
El gráfico n°. 4 muestra las tasas de cobertura por nivel educativo registradas de 2008 a 2012 y el espacio que, a partir de este último año, se debe recorrer para lograr las metas a 2015. Para alcanzar dichas metas, los mayores esfuerzos deben hacerse en educación inicial y media. En efecto, para el período 2012-2015 se requerirá aumentar la tasa actual de cobertura del nivel inicial en 25.7 puntos porcentuales, equivalente a un incremento de 40%; mientras que la tasa de cobertura de educación media deberá aumentar en dicho período 13.1 puntos porcentuales, equivalente a un incremento de 20% respecto a 2012.



Fuentes: a) MINERD. Boletines de indicadores Educativos años lectivos de 2008/2009 a 2010/2011 <http://www.minerd.gob.do/Lists/Datos%20Estadsticos/AllItems.aspx>. b) Para año lectivo 2011/2012, información remitida por MINERD a FSE. c) Estrategia Nacional de Desarrollo (meta 2015).

Lo anterior significa que la tasa neta de cobertura en educación inicial deberá crecer en dicho período a un ritmo anual promedio de 19.8%, y en educación básica y media el incremento promedio anual de dicha tasa deberá ser 2.6% y 6.5%, respectivamente. Conviene señalar que estos ritmos de crecimiento de las tasas de cobertura son muy superiores (entre 4 y 7 veces) a los registrados de 2009 a 2012, período en el cual la tasa de cobertura del nivel inicial creció a un promedio anual de 5.3%, la del nivel básico 0.4% y la del nivel medio 1.5%.

Estos datos revelan que alcanzar las metas de cobertura de la END representa un importante desafío. No obstante, el logro de las mismas es factible, al menos luego del incremento del presupuesto público para educación preuniversitaria, actualmente equivalente a 4% del PIB, la disponibilidad de recursos no debiera ser un problema central.



crsespanol.org

La población estudiantil preuniversitaria es de aproximadamente 2.6 millones. El alcance de dichas metas implica aumentar significativamente la matrícula en cada uno de los niveles educativos. El cuadro siguiente muestra la matrícula por niveles, distribuida por sector público, privado y semioficial.

Cuadro 4.
Cantidad de estudiantes matriculados por sector, según nivel. 2011-2012.

NIVEL	SECTOR			TOTAL
	PÚBLICO	PRIVADO	SEMIOFICIAL	
TOTAL	1,920,329	643,221	61,794	2,625,344
Inicial	91,879	148,031	8,507	248,417
Maternal	3,520	41,041	2,152	46,713
Kínder	5,645	54,541	3,180	63,366
Preprimario	82,714	52,449	3,175	138,338
Básico	1,220,677	368,208	32,834	1,621,719
Medio	441,580	114,810	14,396	570,786
Educación de adultos	166,193	12,172	6,057	184,422

Fuente: MINERD. Información suministrada a FSE.

La matrícula del nivel inicial representa el 9.5% del total, la cual, para alcanzar la meta de cobertura de la END a 2015, es la que debe experimentar el mayor crecimiento relativo. Más de la mitad de la matrícula inicial es del grado preprimario. En este grado la mayoría de la población estudiantil asiste a centros educativos públicos, pero en los grados maternal y kinder predomina el servicio de colegios privados.



En estos dos últimos grados tanto la participación de los centros educativos públicos y semioficiales es muy baja.

Como ya hemos señalado, el otro segmento de la matrícula que también deberá registrar un alto crecimiento para lograr la meta de cobertura es el del nivel medio, que representa el 21.7% de la matrícula total. El nivel básico comprende el 61.8% y la educación de adultos 7%. La población estudiantil preuniversitaria no ha aumentado en los años recientes. Por el contrario, las matrículas correspondientes a los años 2011/2012 y 2010/2011, que fueron de 2,625,344 y 2,625,980, respectivamente; aparentemente, según los registros oficiales, experimentaron ligeras disminuciones respecto 2009/2010 (2,672,089 estudiantes) y a la de 2008/2009 (2,650,873).

3.2. Aprendizaje

En la END se establecen metas sobre el nivel de aprendizaje de los estudiantes, medido a través del promedio de los puntajes de los estudiantes de 3er. y 6to. grado de primaria en las pruebas UNESCO sobre lectura, matemática y ciencias (en esta última solo 6to grado) para la región latinoamericana y caribeña. Otro indicador aplicable es el porcentaje de alumnos situados por debajo del nivel II de rendimientos en las pruebas mencionadas de 6to⁶. Por ejemplo, para las pruebas de lectura el 51.92% se ubicó debajo del umbral de suficiencia.⁷

Aún no se dispone de información para analizar el avance en los citados indicadores. Sin embargo, se propone analizar brevemente los resultados recientes de las Pruebas Nacionales, de los diferentes niveles y modalidades, en las asignaturas Lengua Española, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias de la Naturaleza.

El MINERD afirma que las Pruebas Nacionales “informan sobre el desempeño y la calidad del sistema educativo con el fin de contribuir a la mejora⁸”. Señala, además, que “hasta ahora son la herramienta más importante con que cuenta el sistema educativo dominicano para rendir cuenta de los logros de aprendizaje⁹”. Las pruebas son utilizadas como un instrumento de promoción. Para ser promovidos, los estudiantes deben aprobar las cuatro asignaturas con puntuación mínima de 65 en nivel básico y 75 en nivel medio. La nota final de aprobación se compone de la nota de presentación del centro (70%) y del puntaje de la prueba (30%)¹⁰.

Los datos del cuadro n°. 5 evidencian que los niveles de aprendizaje promedio se mantienen, en su gran mayoría, por debajo de los niveles de suficiencia en todas las materias y en todos los niveles de enseñanza. Como señalamos anteriormente, los indicadores establecidos en la END se refieren a evaluaciones de aprendizaje a nivel de 3er. y 6to. grado de primaria.

⁶ Indicadores contenidos en la Ley Orgánica Estrategia Nacional de Desarrollo, Artículo 24.

⁷ UNESCO LLECE. 2008. “Primer reporte de resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)”. UNESCO. Chile.

⁸ MINERD. Informe de resultados pruebas nacionales 2013. Primera convocatoria, junio 2013.

⁹ *Íbidem*.

¹⁰ *Íbidem*.

Cuadro 5.
Promedio de puntajes* por nivel y asignatura en la primera convocatoria de las pruebas nacionales. 2011- 2013.

NIVEL/ MODALIDAD	AÑO	LENGUA ESPAÑOLA	MATEMÁTICA	CIENCIAS SOCIALES	CIENCIAS DE LA NATURALEZA
BÁSICA ADULTOS	2011	56.4	51.3	59.1	57.8
	2012	55.3	51.1	55.0	50.3
	2013	57.2	49.3	55.3	53.9
BÁSICA (8vo grado)	2011	56.4	50.3	53.2	51.8
	2012	58.6	49.1	51.4	50.7
	2013	60.7	50.6	52.5	51.4
MEDIA MODALIDAD GENERAL	2011	59.7	53.4	60.7	56.6
	2012	60.7	54.9	58.7	54.4
	2013	61.3	54.3	59.8	54.7
MEDIA TÉCNICO PROFESIONAL	2011	66.2	56.8	63.5	58.2
	2012	66.6	58.6	62.0	56.5
	2013	66.6	58.6	62.0	56.5
	2013	70.2	58.5	64.6	57.3

* Datos originales en escala 0-30, fueron transformados a escala 0-100.

Fuente: MINERD. Dirección de Evaluación de la Calidad.

Para alcanzar los resultados esperados en la END al año 2015, esto tendrá que revertirse de manera muy significativa. Requerirá focalizar esfuerzos en aquellas intervenciones de mayor impacto, con capacidad de mejorar el aprendizaje en corto plazo, especialmente, en los primeros grados del nivel básico. Lograr mejoras importantes de aprendizaje en el corto plazo es un enorme reto, y a partir de 2013, dado el esfuerzo que ha decidido hacer toda la sociedad dominicana, los recursos económicos no serán el problema principal.





Observatorio del Presupuesto en Educación

Resumen

- Las informaciones del MINERD revelan que de enero a junio de 2013 se ejecutó el 32.2% del presupuesto del año y el 67.9% del presupuesto del semestre¹¹.
- Los renglones presupuestarios servicios personales y transferencias corrientes son los que registran mayor nivel de ejecución en el período; mientras que para la adquisición de activos no financieros, como obras de infraestructura, la ejecución ha estado por debajo de lo programado.
- El gasto de capital devengado en el primer semestre fue de 12.3%, de lo presupuestado para el año.
- Los programas de alto componente salarial y otros gastos fijos tienen mayor nivel de ejecución presupuestaria. Los más complejos registran más retraso.
- El 95.5% de los gastos del período se han financiado con cargo al fondo general; se ha utilizado una proporción reducida del crédito interno y las donaciones externas previstas, y el crédito externo no ha comenzado a reportar ejecución.
- Las tasas netas de cobertura escolar y la puntuación obtenida por los estudiantes en las Pruebas Nacionales se mantienen bajas, lo que implica acelerar los esfuerzos para el mejoramiento de estos indicadores y viabilizar el logro de las metas sobre cobertura y aprendizaje establecidas en la END. Para los próximos años, gracias al logro de toda la sociedad dominicana para que la educación preuniversitaria recibiera el 4% del PIB, el problema principal no será los recursos sino cómo estos se gestionan.



panoramadiario.com

¹¹ Según informe de la DIGEPRES, el nivel de ejecución es similar a estas cifras; 32.5% y 68.6%, respectivamente.

Este octavo boletín ha sido realizado por el Foro Socioeducativo en el marco del “Proyecto de incidencia para mejorar la calidad de la inversión y la ejecución del 4% en educación”, con los auspicios de la CLADE y el FRESCE. También ha contado con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con cargo al Convenio en el marco del Proyecto. El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de “Foro Socioeducativo” y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Autores: Francisco Checo y Rafael Jovine.

Edición al “Cuidado” de Magda Pepén Peguero. • Diagramación: Melissa Moya

www.forosocioeducativo.org.do



Convocatoria
Convenios AECID
2010
código 10-CO1-069

Fondo regional de
la sociedad civil
para la educación

FINANCIADO POR
AECID