

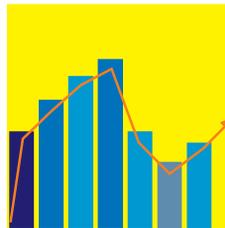


“Observatorio del Presupuesto en Educación”

BOLETIN No.1

Santo Domingo, Junio 2011

Observatorio del presupuesto en Educación



Monitoreo de los planes decenales de la educación desde 1992 al 2011

• Presentación

El Foro Socioeducativo está integrado por instituciones que analizan desde el 2002 temas socioeducativos que generan información y permiten la elaboración de propuestas para la mejora de la educación dominicana y la constitución de una ciudadanía crítica.

En tal sentido, el Foro Socioeducativo (FSE) ha establecido el Observatorio del Presupuesto en Educación, para monitorear y dar seguimiento al presupuesto del Ministerio de Educación, mediante el análisis de las distintas fases del presupuesto asignado a la educación preuniversitaria.

El propósito de este observatorio es contribuir a un aumento de la inversión en educación para garantizar una educación de calidad para todos, a través de la vigilancia del gasto público, asegurando el oportuno y eficiente uso de los fondos presupuestarios para el sector.

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





Objetivos	Políticas	Principales Resultados Esperados	Principales Resultados Logrados
Participación de la comunidad en la gestión educativa	Incorporación de las comunidades en la gestión educativa	Establecimiento de Consejos Escolares en todas las escuelas.	Los consejos escolares tuvieron una vida muy efímera debido a que la estructura creada no garantizaba su permanencia (SEEC, 2000).
	Negociación de recursos externos para educación	Establecimiento en todas las escuelas de las Sociedad de Padres y Amigos de la Escuela.	Se logró la conformación de 5,140 APMAES (80%) en los centros educativos, con problemas de integración y de participación comunitaria.
Asignación de fondos a educación	Mas participación de educación en el presupuesto nacional y el PIB	16.4% del costo total del gobierno para el año 2000.	Durante este periodo, el gasto público en educación logra su máximo valor de 15.1% y un 2.0 del PIB.
		Capacitación en manejo de recursos extra-presupuestarios.	Los gastos en educación fueron financiados con recursos fiscales propios y complementados con fondos provenientes del exterior en créditos y donaciones de organismos internacionales (SEEC, 2000).

Comportamiento del Financiamiento de la Educación en el periodo 1992-2002

En el 1991 el gasto del gobierno asignado a la SEE representó un 0.54% del PIB y un 4.83% del total ejecutado. Aunque en 1992 se produjo un importante incremento de los fondos destinados a la SEE, la prioridad macroeconómica de los recursos invertidos en el sector, solo representaron un 0.88% del PIB y un 5.91% del total ejecutado.

Indudablemente la movilización social que acompañó el proceso de elaboración del Plan Decenal de Educación, impactó positivamente sobre la asignación de fondos presupuestarios para la educación. Las limitaciones financieras del gobierno posibilitaron que se gestionara recursos para proyectos específicos mediante acuerdos de cooperación internacional con distintos organismos.

En el cuadro siguiente, el índice de ejecución mide la relación entre el presupuesto originalmente aprobado y el presupuesto ejecutado. Las cifras muestran que a partir de 1992 se produjo un aumento del gasto en educación, el gasto funcional, que comprende todos los fondos destinados a programas educativos por las diferentes instituciones del gobierno, registra un aumento de su ponderación en el gasto total del Gobierno pasando de 8.9% en el 1992 a 15.9% en el 2002. Así mismo, con relación al PIB, el gasto funcional en educación subió de 1% en el 1992 a 2.5% en el 2002. El gasto de la SEEC mostró una tendencia creciente a partir de 1992 hasta alcanzar su punto máximo en el 1999, representando un 15.1% del total de gastos del Gobierno Central, un 92.5% del gasto funcional en educación y un 2.0% del PIB.

Para el 1992 el índice de ejecución del presupuesto fue de 91.1% reflejando una sub-ejecución de 8.9% equivalente a RD\$ 96.7 millones de pesos del presupuesto no asignados. Se destaca que entre el 1993 y 1996 la subejecución fue de más de un 25% en promedio para ese periodo. Entre 1992 y 2002 el gobierno dejó de asignar a la SEEC un total de 7,550.9 millones de pesos.



Índice de Ejecución Presupuestaria de la SEE 1992-2002 En Millones de RD\$ y %

Año	Presupuesto Aprobado SEE	Presupuesto Ejecutado SEE	Índice de Ejecución	Recursos no Asignados	Tasa de Ejecución Presupuestaria
1992	1,090.4	993.6	91.1%	96.7	-8.9%
1993	2,109.7	1,351.6	64.1%	758.1	-35.9%
1994	2,526.5	1,744.7	69.1%	781.9	-30.9%
1995	3,200.0	2,354.2	73.6%	845.8	-26.4%
1996	3,897.4	3,012.7	77.3%	884.7	-22.7%
1997	3,897.4	3,660.8	93.9%	236.6	-6.1%
1998	6,010.4	5,405.0	89.9%	605.5	-10.1%
1999	6,617.7	6,981.5	105.5%	(363.8)	5.5%
2000	8,164.5	7,541.5	92.4%	623.0	-7.6%
2001	9,857.0	8,472.3	86.0%	1,384.7	-14.0%
2002	10,848.9	9,151.0	84.4%	1,697.8	-15.6%
Totales	58,219.8	50,668.9	87.0%	7,550.9	-13.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEE, Presupuesto y Ejecución Presupuestaria

Luego de la promulgación de la Ley 66-97, la deuda presupuestaria acumulada por el Estado con la educación preuniversitaria al 2002, asciende a un total de 32,301.3 millones. Es decir, los fondos no asignados por violación a la Ley equivalen en promedio a un 100.5% del presupuesto establecido en los cuatro años analizados (1999-2002). Es importante destacar que prácticamente el 94% del presupuesto ejecutado por la SEE se destinó a gastos corrientes, fundamentalmente a servicios personales y transferencias corrientes. Lo anterior comprueba que tradicionalmente los recursos destinados a la SEE solo alcanzan para pago de sueldos y transferencias a instituciones.

Deuda Presupuestaria del Estado con SEE 1999-2002 En millones RD\$ y %

Año	Producto Interno Bruto (PIB)	Gasto Ejecutado SEE	% PIB	Ejecución Según Ley 66-97	% PIB	Deuda Presupuestaria con la SEE
1999	343,745.3	6,981.5	2.03%	13,749.8	4.0%	6,768.3
2000	388,301.9	7,541.5	1.94%	15,532.1	4.0%	7,990.6
2001	415,520.9	8,472.3	2.04%	16,620.8	4.0%	8,148.5
2002	463,624.3	9,151.0	1.97%	18,545.0	4.0%	9,393.9
Totales	1,611,192.4	32,146.4	2.0%	64,447.7	4.0%	32,301.3

Fuente: Elaboración propia con datos SEE, ONPRES, BCRD



Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012

Ejes Estratégicos	Programas	Subprogramas/ Proyectos	Principales Resultados Logrados
Democratización y equidad	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizajes de niños. - Ampliación de las Oportunidades de Educación permanente para Jóvenes y Adultos. 	<p>Oportunidades de Educación Inicial. Educación Básica para todos. Educación para la Diversidad. Cambio de la Educación Media.</p>	<p>La cobertura de educación inicial (3-5 años) fue de un 32% (2006, PREAL). Alrededor de 90,000 niños estaban fuera de la escuela (2002, ENDESA). Solo 4 de 10 jóvenes cursaban el nivel medio (2006, Banco Mundial).</p> <p>Los niños de las familias pobres y que residían en zonas fronterizas repetían y desertaban más temprano de la escuela.(2006, PREAL). Se redujo la sobreedad en un 17.5% para el nivel básico.(2008, SEE).</p>
Calidad de la Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la Calidad y la Gestión Educativa. - Utilización de las TIC en la Educación. 	<p>Desarrollo de Sistemas de Gestión e Innovación Curricular. Oportunidades de Formación Permanente y Condiciones de los Docentes Fortalecimiento de la gerencia Educativa.</p>	<p>Los resultados en pruebas nacionales y en evaluaciones internacionales evidencia pocos logros académicos (SEE Resultados en Pruebas Nacionales, 2010). Los estudiantes de 3o y de 6o. de básica que participaron para el SERCE posicionaron el país en el último lugar entre 16 países participantes (2008, SERCE).</p> <p>Se estableció el portal educativo dominicano y recursos digitales de aprendizajes para las aulas, sin embargo, no se observó cambio en los procesos de enseñanza en la escuela.(SEEC, 2008).</p>
Calidad Docente			<p>La titulación de los docentes era del 90 % en todos los niveles. (SEE, 2007). El INAFOCAM y el ISFODOSU comenzaron a coordinar la oferta de formación y capacitación de los maestros. Se realizó una evaluación del desempeño docente, pero solo se vinculó a incentivos económicos.</p>
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo y Fortalecimiento Institucional. 	<p>Investigación Educativa Planificación Educativa Supervisión Educativa y Acompañamiento Evaluación Educativa.</p>	<p>Los docentes evidenciaban deficiencias para investigar como parte de su formación profesional (2008, Seminario Unesco). La planificación y supervisión escolar se reestructuraron en el Sistema Nacional de Supervisión Educativa. (SEE, 2008).</p>



Ejes Estratégicos	Programas	Subprogramas/ Proyectos	Principales Resultados Logrados
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Inversión en educación del 6% del PIB. Aumentar un 50% la inversión anual/estudiante. Gasto de la SEE en: 20% en inversión y 80% en gastos operativos. - Creación del Fondo Nacional de Fomento de la Educación. Inclusión de los ayuntamientos en al financiamiento de la educación. 		<p>La ley Municipal 176-07 que promueve la participación de los ayuntamientos en la educación solo se articuló en algunos municipios. El porcentaje que se debe destinar a educación no se ha institucionalizado.</p> <p>El Fondo Nacional de Fomento no ha podido materializarse.</p>

Comportamiento del Financiamiento de la Educación en el periodo 2003-2012

A pocos días de ser aprobado el Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación en el 2003, el país sufrió la más grave crisis bancaria registrada en su historia. El rescate de las instituciones financieras quebradas provocó un proceso devaluatorio e inflacionario que afectó el crecimiento económico, los ingresos fiscales y la estabilidad macroeconómica en sentido general.

Medido a precios corrientes, en el 2003 los gastos destinados a la función educación cayeron en un 14.3%, pasando de RD\$11,072.4 millones a RD\$10,091.8 millones. Mientras que el ritmo de crecimiento de los montos destinados a la SEE disminuyó, pasando de un 12.3% en el año 2001 a un 3.6% en el 2004.

Distribución Económica y Por Objeto del Gasto de la SEE 2004-2008 En Millones de RD\$ y %

Año	2004	2005	2006	2007	2008	Total 2004-2008	%
Total Gasto Ejecutado SEE	11,724.6	15,353.0	17,783.4	24,110.4	27,809.3	96,780.6	100.0%
Gastos Corrientes	11,269.3	14,691.4	16,469.2	20,685.8	23,465.1	86,580.7	89.5%
Servicios Personales	8,413.4	10,694.7	12,284.2	14,603.1	17,922.0	63,917.4	66.0%
Servicios No Personales	586.6	753.8	190.3	540.1	469.6	2,540.4	2.6%
Materiales y Suministros	1,563.3	2,516.1	2,380.1	3,210.1	2,310.6	11,980.2	12.4%
Transferencias Corrientes	706.0	726.7	1,614.5	2,332.5	2,763.0	8,142.7	8.4%
Intereses							0.0%
Gastos de Capital	455.4	661.6	1,314.2	3,424.5	4,344.3	10,200.0	10.5%
Inversión Real	455.4	661.6	1,314.2	3,424.5	4,344.3	10,200.0	10.5%



Políticas	Objetivos Estratégicos	Resultados Esperados	Principales Resultados Logrados
<p>5. Garantizar el estricto cumplimiento del horario y calendario escolar.</p>	<p>Condiciones necesarias para cumplimiento del horario y calendario que permita el aprendizaje de los estudiantes.</p>	<p>Diagnóstico de necesidades de aulas, rehabilitación de planteles escolares, mobiliario escolar y su mantenimiento. Participación comunitaria para el cumplimiento del calendario y horario escolar.</p>	<p>En el 2010 solo se construyeron 539 aulas nuevas que representa el 17.12% de la meta al 2012. Solo el 58 % de los centros escolares de todos los niveles cumplieron con el horario y calendario escolar establecido (2010, MINERD).</p>
<p>6. Priorizar la formación de RRHH de alta calificación y promoción profesional del docente en servicio.</p>	<p>Desarrollo de un sistema de formación de RRHH con profesionales idóneo.</p>	<p>Sistema de formación de RRHH del MINERD. Concursos para cubrir vacantes de personal docente. Certificación docente del personal de básica y media.</p>	<p>El 80 % de los maestros participa principalmente en cursos de formación continua. En programas graduados solo participan el 5 % de los docentes (2010, MINERD). Los becarios son menos del 10% de los maestros. Inicio de concursos para cubrir las vacantes docentes.</p>
<p>7. Equidad educativa con apoyo a los estudiantes sociales vulnerables.</p>	<p>Apoyos a los estudiantes de sectores más vulnerables para ayudar a su progreso en educación.</p>	<p>Registro de los estudiantes más vulnerables y distribución de ayudas. Desayuno escolar para los niveles inicial y básico.</p>	<p>Los niveles de pobreza actuales (49%, Endesa 2007) está afectando las posibilidades de permanencia escolar. No hay registro en las escuelas de la población vulnerable que permita mejorar el apoyo y la asistencia necesaria.</p>
<p>8. Estimular la participación de la familia, la comunidad e instituciones no gubernamentales en el desarrollo de las políticas, programas y proyectos educativos.</p>	<p>Padres y madres de familia comprometidos con una educación de calidad en la escuela.</p>	<p>Organización y funcionamiento de las APMAES en cada escuela del país. Participación de los padres y madres de familia en la elaboración y ejecución del proyecto educativo de centro (2012).</p>	<p>Se conformaron solamente 105 juntas descentralizadas de centros de nivel básico en todas las regionales, se restauraron 18 juntas distritales (de 108 distritos existentes) y 5 juntas regionales (8 regionales) (2010, MINERD).</p>
<p>9. Promover el mejoramiento continuo del sistema educativo.</p>	<p>Mejoramiento de la educación dominicana mediante el fortalecimiento de la escuela.</p>	<p>Integración de los centros educativos en una sola dirección docente y administrativa. Aplicación en un 100% de concursos de directores y maestros. Formulación y ejecución presupuestaria en un 100% para los distritos. Implementación del sistema de información al 2012.</p>	<p>Propuesta de reorganización del MINERD. Establecimiento del sistema de Gestión de Centros Educativos (SGCE) como sistema de información del MINERD (72% de los planteles registrados) para ayuda a la organización de la escuela y el sistema educativo.</p>



Al comparar los recursos presupuestarios estimados con los recursos efectivamente ejecutados, se identifica una brecha de un promedio anual de un 68.4%, en el supuesto de que se cumpla en un 100% el presupuesto estimado para el 2011.

Todo parece indicar que el nuevo Plan Decenal de Educación 2008-2018 correrá la misma suerte de sub ejecución que los dos planes anteriores. Las conclusiones que se desprenden de este análisis apuntan a confirmar la hipótesis de que una parte importante de los problemas de la educación preuniversitaria no se deben a la ausencia de filosofía o visión estratégica, sino a la falta de prioridad fiscal y macroeconómica de la inversión en educación tal como ha sido verificado a lo largo del documento.

Principales problemas educativos al finalizar la primera década del siglo XXI

Los datos presentados evidencian que distintas gestiones gubernamentales³ han realizado un esfuerzo sostenido desde 1992 hasta la actualidad, por planificar el desarrollo de la educación preuniversitaria. Las informaciones muestran, que la inversión pública en la educación no fue priorizada, ni se cumplió en ningún periodo con la inversión estipulada en la ley de educación 66-97.

- Los bajos resultados logrados, en comparación con las metas acordadas, han acumulado una deuda educativa que obstaculiza el desarrollo nacional, la consolidación de la democracia y el acceso equitativo a una educación de calidad para todos.
- El incumplimiento de las metas propuestas por cada plan decenal revela la complejidad de la crisis político-institucional que afecta al sistema educativo preuniversitario. Las prácticas clientelares que predominan en la cultura política nacional limitan la institucionalización del sistema educativo. Se reconoce que la excesiva burocratización y centralización en la toma de decisiones ha restringido el proceso de descentralización prescrito en la normativa educativa desde 1997.
- Uno de los aspectos estratégicos pendientes es la cuestión relacionada a las precarias condiciones de vida, salud y trabajo de los maestros y las maestras así como la baja calidad de su formación profesional. Mejorar el desempeño docente en las aulas es un desafío que requiere de estrategias innovadoras y sostenidas en el largo plazo si se pretende mejorar los resultados académicos de los y las estudiantes.
- Existe una reducida efectividad de los mecanismos institucionales para hacer que los resultados de las evaluaciones de desempeño del personal técnico y administrativo mejoren la eficiencia y la eficacia del Ministerio de Educación. (MINERD, 2009).
- La baja inversión de las últimas tres décadas ha ocasionado una pérdida sustantiva de las oportunidades educativas de varios segmentos de la población dominicana. Para el año escolar 2008-2009, de cada 100 niños y niñas de 5 años de edad, 25 todavía no habían iniciado su proceso de escolaridad y éste dato se incrementa para la población comprendida entre 3 y 5 años ya que de 100 niños y niñas, 52 no han iniciado su escolarización. (MINERD, 2010). Según estimaciones basadas en cifras oficiales, 363 mil niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años no asisten a la escuela actualmente. (Ceara, 2011). Esta situación es una clara violación

³ Incumbentes del MINERD: Nicolás Almánzar (1990), Pedro Gil (1991), Jacqueline Malagón (1991-1994), José Andrés Aybar (1994-1996), Ligia Amada Melo (1996-2000), Milagros Ortiz Bosch (Ángel Hernández - Interino) (2000-2004), Alejandrina Germán (2004-2008), Melanio Paredes (2008-2010).

a los derechos humanos de esta población, y especialmente a su derecho a la educación, ya que tanto las leyes nacionales como los convenios internacionales prescriben la obligatoriedad del Estado de garantizar este derecho de toda la población.

- En el contexto de baja inversión educativa, la expansión de la cobertura se centró principalmente en la construcción de un mayor número de aulas, pagando bajos salarios a los docentes, generalizando el sistema de doble y tercera tanda en cada plantel educativo y disminuyendo las horas de clases impartidas. Según varios estudios, un estudiante promedio que asiste a un centro educativo público recibe dos horas y 30 minutos de docencia por día, lo que equivale a un 57% del tiempo de un año escolar. Para el año 2008, esta situación se había mantenido similar ya que el tiempo efectivo de clases sigue siendo significativamente menor al prescrito en el calendario escolar oficial, empeorando en las tandas vespertina y nocturna. (Gallup-Educa, 2005 y 2008).
- Esa estrategia de expansión de la cobertura ha sido efectiva para mejorar los niveles de promoción, repetición, deserción y retención del sistema educativo en general, pero no ha sido efectiva para mejorar los resultados académicos de la población estudiantil. Dentro de este contexto, puede comprenderse el bajo rendimiento de los y las estudiantes dominicanos mostrado en pruebas nacionales e internacionales.

Finalmente, garantizar el derecho a una educación de calidad para toda la población es una tarea pendiente de la sociedad dominicana. Este desafío requiere la participación de todos los sectores, ya que la deuda educativa acumulada en los últimos treinta años de baja inversión pública, ha implicado para la República Dominicana pérdidas significativas de las oportunidades para mejorar los niveles de desarrollo humano, de las capacidades para competir en el mercado internacional y para fortalecer la institucionalidad y la democracia participativa.



Este primer 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. La elaboración técnica, en su dimensión financiera, estuvo a cargo del Centro Juan Montalvo. El FSE ha asumido la formulación de la dimensión educativa del presente monitoreo.

Autores: Centro Juan Montalvo: Jenny Torres, Nelson Suarez, Gilda Solano
Foro Socioeducativo para el análisis educativo: Liliana Degiorgis y Cheila Valera
Edición al cuidado de: Alexandra Santelises • **Diagramación:** Orlando Isaac



Campana
 Latinoamericana
 por el Derecho
 a la Educación