

CALIDAD DEL GASTO EDUCATIVO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA



Un análisis exploratorio desde la vigencia del 4%

CRÉDITOS

Enrique Darwin Caraballo, Director Ejecutivo de EDUCA

Coordinador general y redactor responsable

José Alexander García, Responsable de Investigación y Desarrollo de EDUCA

Coordinador Técnico y redactor

Katherine Javier, Consultora

Investigadora y redactora principal

Damaris Lara, Consultora

Investigadora y redactora

Rafael Mateo Compres, Consultor

Investigador y redactor

Manuel García Cartagena, Consultor

Encargado de revisión de estilo

Sara Sena, Consultora

Diagramación y diseño de portada

(c) EDUCA, Acción Empresarial por la Educación

☎ (809) 682-1616

📍 Av. Sarasota #20. Torre Empresarial AIRD 2do. piso
Santo Domingo, República Dominicana

✉ educa@educa.org.do

🖱 www.educa.org.do

JUNTA DIRECTIVA

JOSÉ MÁRMOL

Presidente de EDUCA. Escritor. Vicepresidente de RR.PP & Comunicaciones Banco Popular

SAMUEL CONDE

Vicepresidente de EDUCA. Presidente de la Zona Franca Multimodal Caucedo

ARELYS M. RODRÍGUEZ

Secretaria. Directora Ejecutiva de la Fundación Falcondo

PEDRO ESTEVA

Vicesecretario. Presidente y Director Ejecutivo de Implementos y Maquinaria CxA. IMCA

YANDRA PORTELA

Tesorera. Vicepresidenta Ejecutiva de Industrias Nigua

GUSTAVO ARIZA

Vicetesorero. Vicepresidente Ejecutivo de la Asociación Popular de Ahorros y Préstamos

INICIA EDUCACIÓN

Director.

ROSA MARGARITA BONETTI DE SANTANA

Directora. Vicepresidente de Propa-Gás. Presidente de la Fundación Propa-Gás

FRANK ELÍAS RAINIERI

Director. Vicepresidente de Negocios Grupo Punta Cana

WILLIAM PHELAN

Director. Presidente de la Fundación Tropicalia

ALEX BÁEZ

Director. Gerente General de Vinicola del Norte, S. A.

LAURA ACRA BRACHE

Directora. Vicepresidente Senior de Marsh Franco Acra

FERNANDO RAINIERI

Director. Presidente del Grupo Raya

GERTY VALERIO

Directora. Directora Comunicaciones y Relaciones Corporativa en Claro

ADOLFO BETANCES

Director. Luis E. Betances R. & Co.

TABLA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO	6
RESUMEN EJECUTIVO	7
AGRADECIMIENTOS	11
1. CALIDAD DEL GASTO EN EDUCACIÓN: DEFINICIÓN Y MEDICIÓN	12
1.1 Alcance de la investigación y delimitación del tema	12
1.2 No hay educación de calidad, sin gasto de calidad	12
1.3 ¿Cómo se puede evaluar la calidad del gasto público en educación?	13
2. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA EDUCATIVO DOMINICANO	16
2.1 Gobernanza del sistema educativo	16
2.2 Estructura académica	16
2.3 Situación del sistema educativo previo al 4%	17
2.4 Evolución del gasto en educación en la República Dominicana a partir del 4%	19
2.5 Estructura del gasto educativo público pre-universitario	21
2.6 Planes y compromisos de política educativa	22
3. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA EDUCATIVO PRE-UNIVERSITARIO	25
3.1 Formulación, discusión y aprobación	25
3.2 Ejecución	26
3.3 Seguimiento y evaluación	27
3.4 Descentralización de los recursos	28
3.5 Otros instrumentos de planificación	28
4. CANTIDAD Y CALIDAD DEL GASTO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA	30
4.1 Resultados de estudios comparativos internacionales	30
4.2 Resultados Terce y gasto por estudiante	31
4.3 Perspectivas de la eficiencia técnica del gasto educativo a partir del 4%	33
5. EL PRESUPUESTO EDUCATIVO DESDE UNA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS DE VALOR	35
5.1 El Concepto de análisis de valor	35
5.2 Definiendo que categorías del gasto educativo agregan valor	36
5.3 Análisis de valor para categorías del gasto UNESCO	39
5.4 Análisis de valor a partir de la clasificación de la Dirección de Presupuesto del MINERD	41
6. ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DEL GASTO	44
6.1 Panorámica de eficiencia de la administración del sistema	44
6.2 Calidad del gasto en personal docente y no docente	46
6.2.1 Magnitud del gasto en personal	46
6.2.2 Tipos de personal en el sistema educativo	47
6.2.3 Personal docente	49
6.2.4 Personal no docente	54
6.2.5 Sostenibilidad del gasto en personal	60
6.3 Pensiones y Jubilaciones	62

6.4	Retenciones: sindicatos, cooperativa y seguridad social	65
6.5	Infraestructura escolar	67
6.5.1	Eficacia en el gasto en construcción de aulas	67
6.5.2	Eficiencia del gasto en infraestructura escolar	71
6.5.3	Equidad en la construcción de infraestructura	73
6.5.4	Transparencia en la construcción de infraestructura escolar	74
6.6	Formación y capacitación de personal	75
6.6.1	Aspectos generales	75
6.6.2	Inversión en formación docente y resultados de Pruebas Nacionales	77
6.6.3	Evaluación de programas formativos: el caso del INAFOCAM	78
6.6.4	Equidad en la inversión en formación y capacitación docente: el caso del INAFOCAM	81
6.7	Provisión de bienes y servicios a los estudiantes	82
6.7.1	Eficacia, eficiencia y transparencia del gasto	82
6.7.2	Vulnerabilidad de los estudiantes y equidad en el gasto	86
6.8	Gastos administrativos del sistema	86
6.9	Calidad del gasto en supervisión, evaluación y control	90
6.9.1	Dirección de Supervisión Educativa	91
6.9.2	Dirección de Acreditación y Categorización de Centros	93
6.9.3	Dirección de Evaluación de la Calidad	96
6.10	Transferencias descentralizadas	97
6.10.1	¿Qué son y cómo se asignan los recursos descentralizados?	97
6.10.2	Relevancia y pertinencia del gasto descentralizado	100
6.10.3	Eficiencia en la asignación y gestión de los recursos descentralizados	100
6.10.4	Eficacia del gasto descentralizado después del 4 %	101
6.10.5	¿Puede mejorar la asignación del gasto educativo desde el punto de vista de la equidad?	103
6.10.6	Oportunidades de mejora en la transparencia	104
6.11	Análisis de la equidad del gasto	105
6.11.1	Retos en materia de equidad en el acceso	106
6.11.2	Retos en materia de equidad en los aprendizajes	107
6.11.3	Criterios para evaluar la equidad del gasto educativo	110
6.11.4	Análisis de la equidad horizontal	111
6.11.5	Análisis de la equidad vertical y adecuación de los recursos	114
6.11.6	Equidad vertical en los recursos recibidos por los centros educativos	119
7.	CONCLUSIONES	122
7.1	Relevancia y pertenencia	122
7.2	Eficacia del gasto educativo	124
7.3	Eficiencia del gasto educativo	125
7.4	Equidad del gasto educativo	127
7.5	Sostenibilidad del gasto educativo	129
7.6	Transparencia del gasto educativo	129
8.	RECOMENDACIONES	131
	REFERENCIAS	135
	LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	141
	CÓDIGO DE PROVINCIAS	143

PRÓLOGO

La sociedad dominicana ha considerado legítimamente como un logro suyo la asignación del 4% del PIB al sector educativo preuniversitario. Si bien la Ley General de Educación 66-97 consagraba dicha asignación desde el año 97, no fue sino hasta que la sociedad se volcara a las calles a exigir el cumplimiento de la norma que estos recursos llegaron al sector. Uno de los actos iniciales de la primera administración del presidente Danilo Medina fue honrar su compromiso político y social con el sector educativo y asignar a la educación los recursos que estaban fijados por Ley. De esta forma, el presupuesto del año 2013 creció en un 70%, pasando de RD\$58,590 millones en 2012 a RD\$99,628 millones en 2013. Este crecimiento histórico, sin precedentes en toda la vida del sistema educativo dominicano, vino acompañado de dudas, por parte de algunos sectores, sobre la capacidad de gestión y ejecución de la autoridad educativa. En particular, se argumentaba que la misma estructura administrativa y gerencial, así como los procesos del Ministerio de Educación tendrían dificultades para absorber el manejo de un volumen de recursos que prácticamente duplicaba los recursos de un año a otro.

Por aquel tiempo EDUCA, que había tenido un rol muy activo en la promoción para que efectivamente se asignaran los recursos previstos en la ley al sector educativo, advertía en sus apariciones públicas que lo importante era que los recursos ya estaban en el sistema, y que por tanto en qué se gastaba y cómo se gastaba el dinero de todos los dominicanos y dominicanas debía ser el eje del debate. Así lo entendió la anterior Junta Directiva de EDUCA, presidida por la señora Elena Viyella de Paliza, quien instruyó al equipo técnico para desarrollar un estudio sistemático, y al mayor nivel de profundidad posible, sobre la calidad del gasto en el sector educativo preuniversitario.

De esta manera nació el documento que hoy llega a sus manos, para el cual, una vez más, la sociedad dominicana dio muestras de su voluntad de trabajar conjuntamente en temas de educación, estableciendo sinergias entre los sectores público y privado. Este trabajo no hubiese sido posible sin la madurez institucional del Ministerio de Educación, que no solamente suministró la información relevante para una investigación de esta naturaleza, sino también que se involucró en la lectura, revisión y verificación de los datos aquí expuestos, sin que por ello, naturalmente, esté comprometida su posición y su opinión institucional. De igual manera, debemos reconocer al sector empresarial que viene prestando apoyo sistemáticamente a las labores de EDUCA, en particular para este caso, a la Cámara Americana de Comercio (AMCHAM RD), a la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE) y al Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), que han hecho posible la realización de este trabajo. También, a los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el programa de apoyo presupuestario al sector educativo en su segunda fase, que provee recursos de origen europeo y bajo administración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, quienes aportaron recursos, talentos técnicos y tiempo de sus especialistas para hacer de este documento un producto de calidad.

Durante los últimos cuatro años el sistema político ha concentrado sus esfuerzos en fortalecer la calidad educativa en aquellos aspectos asociados a las dimensiones estructurales de la educación. Llega el tiempo ahora de pensar en la calidad de los procesos, las propuestas pedagógicas y las estrategias de innovación para las generaciones que ingresan al sistema educativo, pero también aquellas que permanecen arrastrando una baja inversión previo al año 2013.

La calidad de la educación y del presupuesto educativo también es un asunto de todos los dominicanos, porque todos somos responsables de los más de 10,500 millones de dólares que no llegaron al sistema educativo entre 1998 y 2013.

Esperamos que este documento contribuya al enriquecimiento y profundización del interés y el debate públicos en torno a la impostergable necesidad de mejorar la calidad de la educación en el país y de orientar el gasto a ese propósito, para

beneficio de las presentes y futuras generaciones.

José Mármol, Presidente de EDUCA

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este estudio es analizar, a partir de un diseño exploratorio, la calidad del gasto educativo bajo responsabilidad del Ministerio de Educación (MINERD). En particular, desde la vigencia del 4% del Producto Interno Bruto (PIB), hecho que fue materializado en el presupuesto público correspondiente al ejercicio 2013. La pertinencia de este estudio trasciende al sector educativo. En efecto, el MINERD maneja el presupuesto más importante del Estado Dominicano. Para 2016, dicho presupuesto resultó en 129,000 millones de pesos, equivalentes a más de 2,800 millones de dólares.

Teniendo en cuenta que la Ley de Educación 66'97 estableció una asignación presupuestaria mínima del 4% del PIB para la educación, en el período 1999 y 2012 el sistema educativo pre-universitario dejó de percibir más de 10,569 millones de dólares corrientes del año 2012. Como orden de magnitud, este déficit resultó equivalente a cuatro veces el presupuesto asignado para el año 2014. Dado que la literatura especializada coincide en señalar que existe una relación directa, pero decreciente, entre la asignación de los recursos y la calidad de los aprendizajes, no debiera sorprender que el desempeño del promedio de los estudiantes dominicanos en las pruebas regionales permanezca entre los que menos aprenden. En efecto, los estudiantes que aplicaron al Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) de la UNESCO en el año 2012, tuvieron un desempeño mejor que aquellos que participaron en el Segundo Estudio (SERCE). Sin embargo, cada punto obtenido por los estudiantes en el SERCE le costó al país, en promedio, 3.88 dólares, mientras que en el TERCE el costo ascendió a 5.91 dólares. No obstante lo anterior, esta mejoría y mayor inversión por alumno, no fue suficiente para que la República Dominicana saliera del último peldaño entre los sistemas educativos de la región latinoamericana.

Es sabido que los cambios en educación no ocurren de inmediato. Estos son el resultado de procesos de inversión sistemáticos y acumulados en el tiempo sobre cada generación de estudiantes. Los déficits acumulados de inversión, y al mismo tiempo la

necesidad de repensar y reorientar a la educación dominicana hacia la calidad, exige de todos los actores y en particular de las autoridades, acciones para sacar el mayor provecho al uso de los recursos que se dispone. Como forma de contribuir a este propósito, este estudio aborda el concepto del gasto público educativo de calidad, definiéndolo a partir de las dimensiones de eficacia, eficiencia, relevancia, pertinencia, equidad, transparencia y sostenibilidad, y ordenando el análisis desde la perspectiva de un enfoque comparado, de análisis de valor y de análisis multidimensional de las principales categorías del gasto.

Desde el punto de vista del análisis comparativo, la lección tal vez más relevante sea constatar que no existen grandes diferencias en el nivel de logro de los diferentes países del subcontinente. Si bien es cierto que Chile -que acumula una inversión por alumno siete veces superior a la que presentaba la República Dominicana en 2012- obtiene mejores resultados, lo hace en una proporción significativamente menor a la brecha de inversión. En consecuencia, toda la región se ubica distante de los países con mejor desempeño en las pruebas PISA-OCDE. Pruebas que se han convertido en proxy de la calidad de los sistemas educativos del mundo. Al respecto, un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo señala que, de mantenerse la tendencia actual, a Chile le tomará 40 años alcanzar el desempeño en matemáticas que hoy logran los estudiantes asiáticos.

Simón Rodríguez decía, que la América Latina estaba condenada a inventar o bien a errar. Este concepto cobra particular vigencia para la República Dominicana que debe aprovechar las características coyunturales favorables configuradas por la voluntad política, la disponibilidad de recursos y la construcción de un amplio consenso político y social consagrado en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa. Estos son ingredientes esenciales para implementar las transformaciones y los cambios profundos que requiere la educación dominicana para encontrar la vía rápida y los atajos necesarios que la acerquen a los niveles de calidad deseados.

La misma perspectiva comparada permite relativizar la determinación de los recursos económicos en los resultados educativos. De continuar la tendencia actual en las próximas pruebas regionales, el país obtendría un puntaje similar al que alcanzó Guatemala en 2012 con una asignación presupuestaria por estudiante 54% por debajo de la inversión por alumno proyectada que alcanzará la República Dominicana, para cuando se aplique el Cuarto Estudio Regional. Los recursos son imprescindibles, pero no son la única condición necesaria para mejorar la calidad. En qué y cómo se invierten estos siguen siendo el aspecto más relevante, y este trabajo en su conjunto demuestra e identifica espacios para optimizar el presupuesto educativo.

Desde la perspectiva del análisis de valor, el estudio contribuye a argumentar que el mayor valor agregado en la calidad de los aprendizajes está asociado al factor docente. En este sentido, la mejora de las condiciones laborales de los educadores dominicanos constituye, probablemente, la transformación más significativa del periodo 2012-2016, tal vez más, incluso, que las construcciones escolares. Sin embargo, también se observa que existe una vulnerabilidad en el presupuesto público para mantener las tendencias actuales. La magnitud de las mejoras nominales y reales del salario docente y no docente no son sostenibles en el mediano plazo. Los ejercicios de simulación que contiene el estudio, advierten de este riesgo y conducen a una discusión madura entre autoridades, sindicatos docentes y sociedad civil para manejar con responsabilidad los efectos sobre el presupuesto educativo de eventuales incrementos adicionales de los salarios.

La alta dispersión en los resultados de los aprendizajes en las distintas zonas del país y centros educativos entre sí, alude también a evidentes ineficiencia en el incremento del salario de manera homogénea para todos los involucrados. Asociar mejores condiciones laborales al desempeño de los educadores, medido sobre todo por el grado de compromiso del educador con su tarea, y el nivel de involucramiento de éste con el resultado educativo de sus estudiantes, se convierte en una medida imprescindible de calidad pero también de sostenibilidad presupuestaria.

El análisis derivado de las principales cuentas del MINERD permite identificar un conjunto relevante de oportunidades de mejora, tanto en la planeación como en la ejecución. Varias actividades reportadas como cumplidas en su totalidad fueron logradas apenas con el 5% de lo presupuestado, mientras que otras actividades que ejecutaron el 100% de lo presupuestado apenas alcanzaron una tercera parte de las metas propuestas.

Sin lugar a dudas, mayores responsabilidades en los centros educativos requiere de mayor incorporación de personal administrativo. No obstante, los incrementos de personal de este tipo en el último período han superado los óptimos establecidos en los reglamentos y manuales de Centro. De modo que se abre una posibilidad cierta para trabajar en la racionalización y redistribución de estos recursos allí donde son necesarios.

La cuenta que más inversión demandó en el último periodo se asocia a la infraestructura. El sistema administrativo vino a saldar así una deuda histórica acumulada que, sin lugar a dudas, genera un efecto positivo en los aprendizajes y, al mismo tiempo, cambia la fisonomía del sistema educativo a lo largo y ancho del territorio nacional. Sin embargo, el estudio deja constancia de que la duración de los procesos de construcción de planteles escolares ha insumido un tiempo mayor al previsto. En efecto, más del 59% de las obras toma entre 18 y 24 meses para su realización.

Los esfuerzos por incrementar la cobertura con calidad de la primera infancia, a partir de más y mejor oferta pública seguramente fueron intensos. Sin embargo, se estuvo lejos de las metas comprometidas. Seguramente la dificultad de ubicar terrenos adecuados es parte de la explicación, pero también las estrategias diseñadas para esta ampliación es sujeto de procesos de mejora para así lograr que más niñas y niños menores de 5 años se beneficien de una educación temprana. En las distintas obras de infraestructura se constató una alta volatilidad de los precios por metro cuadrado. Las autoridades reportan que estas diferencias se fundamentan en las condiciones de los suelos, en las características de los espacios exteriores y recreativos, en la seguridad perimetral de los nuevos centros, entre otros.

Sin embargo, para ganar en mayor transparencia y precisión en el análisis de estos conceptos, se sugiere el MINERD incluya en sus reportes y en sus registros de inversión estos detalles, de modo de asegurar costos similares para bienes, servicios y productos semejantes.

En cuanto a la formación docente, el sistema educativo dominicano viene experimentando una revolución silenciosa. El presupuesto destinado a esta función en 2016 resultó 6 veces superior al asignado en el año 2011 y 49 veces mayor a 2004. El INAFOCAM, como organismo descentralizado del MINERD, ha procesado una reforma administrativa y de gestión, tal vez de las más profesionales del Estado, y tiene la posibilidad de compartir esa experiencia con el resto del Ministerio de Educación y por qué no con otras dependencias públicas. Entre los cambios más significativos desarrollados por esta entidad se reconoce la incorporación metódica de la evaluación, ex-ante y ex-post, para evaluar los efectos de las diversas capacitaciones docentes permitiendo así utilizar este análisis como un insumo para la toma de decisiones de política pública. En materia de supervisión administrativa, los recursos que llegan a esa función siguen siendo limitados, y tal vez el re-direccionamiento de los recursos asignados a cuentas de escaso impacto, deberían ser transferidos a esta función fundamental a la hora de pensar en procesos que redunden en mejores aprendizajes de los estudiantes. Algo similar ocurre con las pruebas nacionales, de reciente cambio en su estructura y naturaleza, cuyo presupuesto debe orientarse a constituir más que un insumo a la calificación de los estudiantes, a guiar el proceso de definición de política educativa al más alto nivel.

En cuanto a la descentralización y al manejo de los recursos por parte de los centros educativos, los avances también han sido significativos. No obstante, al cierre del año 2014, apenas un 20% de las juntas de centros educativos recibía recursos de manera directa. Esto, como consecuencia de que la amplísima mayoría aún no posee personería jurídica.

A partir de los análisis realizados en este estudio, no hay demasiada evidencia para argumentar que el presupuesto educativo y la asignación de los recursos en el territorio sea un instrumento para corregir las

situaciones de inequidad. En primera infancia por ejemplo, mientras uno de cada 2 niños provenientes del 20% de los hogares de mayor nivel de ingreso asiste a un centro especializado, en el 20% más pobre el nivel de asistencia se reduce a menos del 25%. En otro orden, en un hogar correspondiente al grupo del 20% de más altos ingresos, se invierte 6 veces más en libros de lo que se invierte en un hogar del tercer quintil y 22 veces más en la adquisición de dispositivos electrónicos. Se abre así una enorme oportunidad para que las autoridades educativas vean en este instrumento una herramienta capaz de corregir las desigualdades en el punto de partida.

El documento también ensaya una serie de recomendaciones dirigidas a las autoridades educativas. A modo de síntesis, se destacan las siguientes:

- Racionalizar el uso de los recursos en función de la creación de valor que estos generan, directa e indirectamente, en los aprendizajes de los estudiantes, eliminando aquellos desperdicios claramente identificados y redistribuyendo de manera más efectiva en el territorio con criterios de equidad.
- La mejora en las condiciones laborales de los educadores está cumpliendo con el rol de atraer más interesados a la carrera docente. No obstante, aún no hay evidencias para afirmar que esté, llegando más talento a esta profesión, y mucho menos que esto se haya traducido en mejoras de los aprendizajes de los estudiantes. En consecuencia, se invita a las autoridades educativas y a los sindicatos a tener una discusión sincera y responsable, para asegurar que eventuales incrementos salariales adicionales estén asociados a los niveles de desempeño. Lo anterior con el propósito de crear una cultura de evaluación basada en el mérito, para el ejercicio de una función que debe día a día ganar en profesionalismo y en rendición de cuentas a la sociedad que la financia. El estudio es concluyente para afirmar que no es sostenible seguir en el régimen actual de crecimiento inercial de los salarios de forma indiscriminada. Así como tampoco, mantener vigentes procesos de jubilación temprana a maestros y maestras que aunque cumplen con la cantidad de años de trabajo mínimo, pueden retirarse con 45 años o menos de edad. De no corregirse y

tomarse en consideración estos elementos a tiempo, el presupuesto educativo pudiera colapsar en el mediano y largo plazo.

- El Pacto Educativo introdujo la figura de los concursos de oposición como un elemento excluyente para la contratación del personal docente. Al evidenciarse un incremento de la nómina de los cargos administrativos durante el último período, más allá de los niveles óptimos definidos en las normas y reglamentos, se sugiere adoptar para este tipo de cargos las mismas práctica que para los cargos docentes. Es decir, establecer concursos de oposición, con la debida fundamentación de la necesidad de cada recurso adicional.

- Si bien las condiciones laborales de los docentes han mejorado, el hecho de que el Ministerio de Educación actúe como agente de retención para solventar deudas contraídas por los maestros con terceros, las cuales pueden llegar incluso a comprometer hasta la totalidad del salario del educador, trae aparejado un consecuente efecto sobre la calidad del servicio educativo. No es materia constitutiva del Ministerio de Educación actuar como agente recaudador para pagar deudas contraídas por sus funcionarios. Teniendo en cuenta estos efectos sobre las características de los servicios educativos a cargo de los educadores, se recomienda que el MINERD deje de actuar como agente de retención en favor de cualquier entidad, sea esta pública o privada.

- Finalmente, durante los últimos 4 años la educación dominicana ha experimentado un amplio espectro de innovaciones educativas. Entre estas, erradicar el analfabetismo, expandir la educación inicial, transformar la estructura del sistema educativo, la expansión y consolidación de la jornada extendida, la revisión de la oferta educativa técnico-tecnológica, los cambios tanto en la formación inicial como continúa de los educadores, por mencionar algunas. Sin embargo, dichas innovaciones se han formulado y ejecutado, la mayoría de las veces, al margen de los efectos sobre el gasto. Por tanto se recomienda a las autoridades educativas a estudiar en profundidad los efectos sobre el presupuesto y las necesidades de inversión derivados de la aplicación de las innovaciones educativas, así como de sus efectos directos y colaterales antes de ser escalados, como medida fundamental para asegurar el éxito de las mismas, y, sobre todo, la sostenibilidad del financiamiento público a la educación dominicana.

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido desarrollada por EDUCA, Acción Empresarial por la Educación, con sede en Santo Domingo, República Dominicana. Este estudio se benefició de la apertura y disposición del Ministerio de Educación de la República Dominicana, sin cuyo involucramiento este trabajo no hubiera sido posible. En particular se agradece la colaboración de los siguientes funcionarios: Víctor Sánchez Jáquez, Viceministro de Planificación y Desarrollo del Ministerio de Educación (MINERD); David Lapaix, Director de Presupuesto y Estudios Económicos del MINERD; Ancell Schecker, Directora de Evaluación de la Calidad Educativa del MINERD; Alberto Estrella, Director del Departamento de Estadísticas del MINERD; María Cristina Acosta, Directora de Desarrollo Organizacional del MINERD; Henry Mercedes, Director de Información, Análisis y Estudios Prospectivos; Marino Herrera, Director de Planes, Programas y Proyectos. Asimismo, se reconocen los aportes del Instituto Nacional de Formación y capacitación del Magisterio (INAFOCAM), en las personas de Denia Burgos, Directora Ejecutiva y Miguel Ángel Moreno, Director de Formación y Desarrollo Profesional.

Se agradece además, la participación en las instancias de revisión y ateneos de discusión a los siguientes expertos nacionales e internacionales:

Alejandro Morduchowicz, Especialista Líder en la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Alfonso Aisa, Coordinador de Cooperación Delegada para el Sector de Educación de la Unión Europea; Ana Maria Fernández, Especialista Sectorial de Educación del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo; Clara Sánchez, del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (OPP-UASD); Claudia Curiel, Encargada de Informes y Boletines del Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE); Daniel Morales, Investigador del IDEICE; Ginia Montes de Oca, Directora de Investigación y Evaluación del INAFOCAM; Jennelle Thompson, Especialista de Educación del BID; Julio Cesar Mejía, Vicerrector de Investigación y Postgrado del Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña (ISFODOSU); Julio Leonardo Valeirón, Director del Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE); Karina Mancebo, Directora Ejecutiva de la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE); Laura Abreu, Consultora de Educación del Banco Mundial; Lizzie Sánchez, Directora Ejecutiva de la Fundación Brugal; Magda Pepén Peguero, Coordinadora Técnica del Foro Socioeducativo (FSE); Magdalena Lizardo, Economista-Jefa de la Unidad Asesora de Análisis Económico y Social del MEPYD; Maritza García, Especialista sectorial de Empleo del MEPYD; McDonald Benjamin, Representante del Banco Mundial en la República Dominicana; Rita Montes de Oca, coordinadora de programas de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); Yasuhiko Matsuda, Especialista Senior Sector Público Banco Mundial; Yssa Montero Oviedo, Directora del departamento de Formación Inicial y habilitación docente del INAFOCAM.

Se reconoce de manera especial, la colaboración de la economista Patricia Mones, cuyo rol como consultora honorífica fue de suma importancia en la elaboración de la sección sobre calidad del gasto educativo en supervisión y evaluación.

La elaboración y publicación de este estudio fue posible gracias al apoyo financiero de la Junta Directiva de EDUCA, al Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), el Grupo Privado para la Competitividad Nacional (GPCN), la Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana (AMCHAMDR), la Agencia de Cooperación Española (AECID), la Unión Europea (UE), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, los contenidos y opiniones emanadas de este documento son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

CALIDAD DEL GASTO EN EDUCACIÓN: DEFINICIÓN Y MEDICIÓN

1.1 ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA

La presente investigación evalúa el uso de los recursos asignados a la educación pre-universitaria en la República Dominicana desde una perspectiva de la calidad del gasto público. La literatura disponible a la fecha se ha enfocado, de forma particular, en el análisis de los conceptos de gasto presupuestados y el nivel de cumplimiento de los montos asignados. Lo anterior ha permitido conocer las prioridades de política en materia educativa y la efectividad del cumplimiento presupuestario (Foro Socioeducativo, 2015). Sin embargo, dados los altos niveles de ejecución demostrados por el MINERD a partir del año 2013 (MINERD, 2014d), la preocupación de la sociedad en su conjunto ha evolucionado a una discusión acerca de cómo utilizar los recursos públicos asignados a este sector, de modo tal que estos se traduzcan en mejores resultados educativos, tales como acceso, logros de aprendizaje y eficiencia interna.

A fin de contribuir al debate y sentar las bases para futuros estudios, esta investigación se propone conocer, de manera exploratoria, en qué medida el gasto público está dirigido a impactar en los resultados educativos. Por tanto, se centrará en evaluar la calidad de la planificación y ejecución del presupuesto público, analizando fundamentalmente los primeros años del cumplimiento de la Ley que asigna al menos el 4% del PIB para la educación pre-universitaria: es decir, para los años 2013, 2014 y 2015.

Para esto, se hace necesario definir el concepto de calidad del gasto público. Apoyados en la revisión literaria, la presente investigación establece que un gasto educativo público de calidad es aquel que se estructura en torno a las siguientes dimensiones: a) relevancia, está fundamentado en facilitar el derecho a aprender; b) pertinencia, es coherente con las políticas y planes

trazados; c) eficacia, se ejecuta de manera oportuna en el tiempo; d) eficiencia, considera la relación costo-beneficio de los bienes y servicios que el Estado adquiere; e) transparencia, rinde cuentas a la ciudadanía a la que sirve y de la que se financia; f) equidad, promueve la igualdad de oportunidades; g) sostenibilidad, los compromisos financieros asumidos no ponen en riesgo el derecho a aprender para futuras generaciones.

Estas siete dimensiones se evalúan en función de tres enfoques: a) uno comparativo, que sitúa el desempeño en eficiencia del gasto de la República Dominicana frente a otros países; b) uno general, que a través de un análisis de valor del gasto estudia la relevancia y pertinencia del gasto; y c) uno particular, en el que se evalúan grandes categorías de gasto desde un enfoque multidimensional, utilizando las siete dimensiones ya definidas según disponibilidad de la información. Cabe destacar que este estudio no profundiza, para todos los casos, en el análisis de las causas y/o factores relacionados al nivel de calidad del gasto según las distintas dimensiones.

Finalmente, este estudio procura servir de herramienta de planificación presupuestaria, facilitando la identificación de espacios y definiendo lineamientos para el redimensionamiento y/o redistribución de la inversión pública en educación, a fin de generar ahorros y/o aumentar el alcance e impacto de las políticas educativas.

1.2 NO HAY EDUCACIÓN DE CALIDAD SIN GASTO DE CALIDAD

El gasto público es la herramienta de la que disponen los estados para garantizar derechos fundamentales a sus habitantes, tales como recibir una educación de calidad. El Estado dominicano tiene la responsabilidad constitucional de garantizar una educación de calidad, integral, permanente, y en igualdad de condiciones y oportunidades, para todos sus ciudadanos y ciudadanas (Constitución de la

República Dominicana, 2010). A fin de cumplir con este mandato constitucional, algunos actores resaltan la necesidad de asignar cada vez mayor proporción de los recursos públicos a la función educativa, mientras otros señalan la importancia de invertir de manera más adecuada los recursos disponibles. Sin embargo, estos cursos de acción por separado no constituyen soluciones suficientes.

La evidencia demuestra que un aumento del gasto no se traduce necesariamente en una mejora integral de la calidad educativa. Para el caso de Latinoamérica, el gasto público promedio en educación de 17 países, como porcentaje del PIB, aumentó de 2.7% en 1990 a 4.3% en 2003. Durante este periodo, la matriculación Primaria y Secundaria presentó el más rápido incremento en cobertura. Sin embargo, la calidad de los aprendizajes no aumentó en la misma proporción. Esto se evidencia en los bajos resultados que obtuvo la región en las pruebas internacionales PISA¹ y TIMSS² (PREAL, 2006).

Adicionalmente, algunos estudios plantean que un mismo nivel de desempeño puede estar asociado a distintos niveles de gasto, y viceversa. Por ejemplo, países como la República Checa y Dinamarca obtuvieron una calificación de 500 puntos en la prueba PISA en el área de Matemáticas para el año 2009, a pesar de que Dinamarca invirtió poco más del doble por estudiante que República Checa. Por otro lado, Polonia e Israel, dos países que en 2009 mantenían un nivel de inversión similar per cápita por estudiante en Secundaria (USD4,700 vs USD4,990), presentaron una diferencia de alrededor de 50 puntos en la calificación de la misma prueba, situando a Polonia en el lugar 25 de 74 países, y a Israel en el lugar 42 (UNESCO, 2014a; OCDE, 2010).

Las diferencias en el nivel de gasto y desempeño entre países pueden ser explicadas, entre otros, por los rendimientos marginales decrecientes que presenta la inversión en educación. Un estudio realizado por

Vegas & Coffin (2014) para 51 sistemas educativos, concluye que, a partir de USD 8,000.00 PPA invertidos por estudiante, la mejora en los aprendizajes medidos a través de la prueba PISA no es estadísticamente significativa. Es decir, el aumento de la inversión, a partir de cierto nivel de gasto, tiene un rol cada vez menor en el desempeño educativo.

Otros autores analizan el impacto del gasto público en los resultados educativos desde una perspectiva distinta. Hanushek & Wößmann (2007) resaltan la importancia de contar con una estructura institucional adecuada, responsable de distribuir y ejecutar el gasto de modo que se contribuya a garantizar la calidad del sistema educativo. Para el caso de la República Dominicana, se destaca el estudio de Lizardo (2010), el cual analiza los costos (personal, materiales y suministros, infraestructura y servicios básicos, mobiliario y equipos) en dos grupos comparables de escuelas, el primero con historial de buenos resultados en las Pruebas Nacionales, y el segundo con historial de bajas calificaciones. Este estudio concluye que, a pesar de que las escuelas con mejor desempeño gastan en promedio más que las de menor desempeño, la distribución de los recursos a lo interno del centro es el factor que mejor explica la diferencia entre resultados. En conclusión, la evidencia indica que, si bien es importante contar con un nivel adecuado de recursos, la gestión de los mismos es con frecuencia un factor de igual o mayor importancia en el logro de los resultados educativos (INEED, 2013).

1.3 ¿CÓMO SE PUEDE EVALUAR LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN?

Se identifican dos enfoques al momento de estimar la calidad del gasto educativo, uno cuantitativo y otro cualitativo. Generalmente, el enfoque cuantitativo se concentra en el análisis de la eficiencia técnica del gasto. Este se deriva del modelo “insumo-proceso-producto”. En este caso se analiza la función educativa llevada a cabo por el MINERD como un proceso productivo.

¹ El programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (Program for International Student Assessment), es una prueba estandarizada internacional llevada a cabo por la OCDE a estudiantes de 15 años, la cual mide el nivel en competencias de lectura, Matemáticas y Ciencias Naturales.

² Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (Trends in International Mathematics and Science Study-TIMSS), es una evaluación internacional de conocimientos de matemáticas y ciencias realizado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA) a estudiantes inscritos en el cuarto y octavo de grado todo el mundo.

Como indica Álvarez (2012), la eficiencia técnica está orientada a evaluar si una unidad ejecutora obtiene resultados consistentes con la aplicación de mejores prácticas. Por tanto, la evaluación de la eficiencia técnica del gasto educativo consiste en determinar la relación entre el nivel de insumos (medidos, por ejemplo, por el gasto por estudiante o el ratio de docentes por estudiantes) y los resultados de aprendizaje medido a través de las variables de acceso, permanencia y logro de aprendizaje (Álvarez, 2012; Grigoli, 2014; Gupta y Verhoeven, 2001 ; Pang y Herrera, 2005).

Los estudios cuantitativos se enfocan en buscar generalidades y estudiar patrones, mientras que los estudios cualitativos procuran abordar el análisis del gasto público de manera más comprensiva. Desde este

enfoque se amplían los criterios que debe cumplir un gasto de calidad, y se analiza en qué medida el uso de los recursos se corresponde con este modelo. Un ejemplo es el utilizado en el estudio de Mexicanos Primero (2013), el cual define un gasto educativo de calidad como eficaz, eficiente, equitativo, participativo, transparente y honesto, y luego evalúa el gasto educativo en México en función de estas dinámicas. Este enfoque de evaluación tiene como ventaja que facilita la profundización en la identificación de oportunidades de mejora en los procesos del sistema educativo.

Para este estudio, en la **Tabla 1.1** se presentan las dimensiones que conforman un gasto de calidad.

Tabla 1-1 Dimensiones para un gasto público educativo de calidad

Un gasto educativo de calidad es...	Comportamiento esperado
Eficaz: cuando se alcanzan los objetivos planificados	- El gasto educativo refleja el cumplimiento de los objetivos planteados
Efficiente: cuando optimiza la utilización de los recursos	- Los costos de los bienes intermedios, como por ejemplo aulas, formación, entre otros, se corresponden con los costos de mercado - El costo de los bienes intermedios presenta bajos niveles de variabilidad, y cuando no es así, la variabilidad es justificada - La recursos se distribuyen en función de las necesidades del sistema
Relevante: cuando se traduce en el logro de los objetivos medulares del sistema educativo	- El gasto se concentra en la provisión del servicio educativo
Pertinente: cuando responde a las prioridades establecidas en los diversos planes y compromisos	- El gasto es coherente con los compromisos asumidos en materia educativa por el Estado, por ejemplo: Plan Decenal, Estrategia Nacional de Desarrollo y Pacto Educativo
Equitativo: cuando provee recursos orientados a reducir las brechas de desigualdad percibidas como injusta	- La distribución geográfica de los recursos garantiza la igualdad de oportunidades educativas - Los apoyos al estudiante compensan las desventajas generadas por la situación socioeconómica de los hogares de donde provienen
Transparente: cuando la información de gestión del gasto es exhaustiva, accesible, pública y consistente	- Los instrumentos de gestión de los recursos están disponibles al público, son de fácil comprensión, exhaustivos y consistentes entre sí
Sostenible: cuando los planes y proyectos actuales no comprometen la sostenibilidad financiera del sistema en el largo plazo	- La evolución del gasto proyectada con base en la tendencia de los costos operativos, no impone un riesgo a la sostenibilidad financiera del sistema educativo

Fuente: Elaboración propia

Estas siete dimensiones se estudian a la luz de tres tipos de análisis (Ver **Tabla 1.2**). El primero, de carácter comparativo, sitúa el desempeño de la República Dominicana frente a otros países de la región en materia de calidad del gasto. El análisis se concentra en evaluar el nivel de eficiencia del gasto, en función del desempeño de los países en términos de cobertura y de aprendizajes, medidos a través de los resultados de las pruebas de la UNESCO, en particular SERCE y TERCE.

El segundo, de análisis de valor, se enfoca en el valor agregado que los recursos presupuestales generan en términos de logro de los resultados educativos. La evaluación se centra, primordialmente, en identificar si las distintas categorías de gasto que define el MINERD son relevantes y pertinentes a la labor educativa.

El tercero, multidimensional, busca conocer en qué medida las grandes categorías de gasto reflejadas en los instrumentos de planificación del MINERD se asocian con las dimensiones de un gasto de calidad mencionadas en la **Tabla 1.1**. Este análisis se deriva de la revisión de los diversos instrumentos de planificación del gasto. Entre estos, los presupuestos

de gasto del MINERD, los Planes Operativos Anuales (POAs)³, los informes de ejecución financiera, las memorias institucionales, los documentos de rendición de cuentas. Entre las categorías de gasto analizadas se encuentran: remuneración del personal docente y no docente, pensiones y jubilaciones, retenciones salariales, infraestructura escolar, provisión de bienes y servicios de apoyo a los estudiantes, formación y capacitación docente, gastos administrativos, supervisión y evaluación escolar, y transferencias descentralizadas (Ver **Tabla 1.2**). La dimensión de equidad, por su naturaleza transversal, además de ser analizada de manera particular para las diversas categorías de gasto, se aplica al análisis del sistema educativo en general en la última sección del capítulo 6.

Es importante mencionar que, de las siete dimensiones que definen un gasto de calidad, no todas se pueden aplicar siempre al análisis de cada categoría de gasto, ya que, en ocasiones, no se cuenta con toda la información necesaria para la realización de una evaluación adecuada. De ahí el carácter exploratorio de este estudio.

Tabla 1.2 Enfoques de análisis

Tipo de análisis	Metodología	Dimensiones de un gasto de calidad analizadas
Comparativo	Análisis comparativo internacional	Eficiencia
General	Análisis de valor	Relevancia Pertinencia
Particular	Análisis multidimensional según grandes categorías de gasto:	Eficiencia Relevancia Pertinencia Eficacia Transparencia Equidad Sostenibilidad

Fuente: Elaboración propia

³ El POA es un instrumento de planificación usado por las instituciones gubernamentales del país. En el POA se plasman los productos que debe lograr cada Dirección, las actividades para el logro de los productos, los insumos necesarios para las actividades y el precio de cada insumo. Las actividades del POA están vinculadas a la Estrategia Nacional de Desarrollo, al Plan Decenal y al Pacto Educativo.

INTRODUCCIÓN AL SISTEMA EDUCATIVO DOMINICANO

2.1 GOBERNANZA DEL SISTEMA EDUCATIVO

El Ministerio de Educación (MINERD) es el órgano del Poder Ejecutivo encargado de regular y diseñar las políticas públicas para el sistema educativo nacional preuniversitario y de ejecutar las disposiciones legales contenidas en la Constitución de la República y la Ley General de Educación No. 66-1997, entre las que figura ofrecer educación preuniversitaria desde el Nivel Inicial hasta el Secundario en sus distintas modalidades, educación para adultos y formación y actualización docente.

La Ley General de Educación define al Consejo Nacional de Educación (CNE) como el máximo órgano de decisión en materia de política educativa, el cual, junto al Ministerio de Educación, es el encargado de establecer la orientación general de la educación dominicana. Entre sus funciones se encuentran conocer y aprobar los planes nacionales de desarrollo educativo, los planes de evaluación del sistema educativo y el anteproyecto de presupuesto anual del sector que deberá ser remitido a las instancias de aprobación.

La Ley también define las cuatro funciones fundamentales que debe cumplir el MINERD: a) planeamiento de los programas; b) asesoramiento técnico para la consecución de los objetivos de la educación nacional; c) ejecución y supervisión de los programas; y d) apoyo para el suministro y mantenimiento de los recursos destinados a la educación. Estas funciones se realizan a través de los organismos centrales del MINERD y de sus órganos descentralizados. La estructura define un nivel central, uno regional y uno distrital y las unidades de provisión del servicio educativo.

La estructura central tiene como función principal la planificación global del sistema educativo. Esta última está encabezada por el Ministerio, y conformada por los Viceministerios, las Direcciones Generales y los diferentes Departamentos, Divisiones, Secciones y Unidades. Por otro lado, se encuentra la estructura regional, la cual se ocupa de garantizar la aplicación de la política educativa y de velar por su ejecución en el contexto regional. La misma está conformada por Direcciones Regionales, las cuales, a su vez, se subdividen en Distritos Educativos que agrupan los diferentes Centros Educativos (Ley General de Educación 66-97). En la actualidad, el sistema educativo dominicano preuniversitario cuenta con 18 Direcciones Regionales, 120 Distritos Educativos, 11,647 centros educativos, 84,041 personas en cargos docentes y 75,905 personas en cargos no docentes (MINERD, 2015; EDUCA & Diálogo Interamericano, 2015a)⁴.

Adicionalmente, orbitan en torno al MINERD un conjunto de Institutos Descentralizados; Juntas Regionales de Educación; Juntas Distritales de Educación y Juntas de Centros Educativos (Ley General de Educación 66-97).

2.2 ESTRUCTURA ACADÉMICA

La estructura académica del sistema educativo se organiza en torno a niveles, ciclos, grados y modalidades. A cada una de las etapas de la estructura educativa que está determinada por el “desarrollo psico-físico y las necesidades sociales” de los estudiantes se les conoce como nivel. Los niveles están conformados por ciclos, los cuales agrupan grados. La organización de estos grados obedece a una lógica que viene dada por la secuencia en que son correlacionados los contenidos del currículo (MINERD, 2014a).

⁴ Datos actualizados a agosto de 2015.

En 2014, la estructura educativa fue actualizada tomando algunas recomendaciones de carácter internacional⁵. De esta manera, el sistema educativo se organiza en Nivel Inicial, Primario y Secundario. Cada nivel está conformado por dos ciclos. El segundo ciclo de Secundaria se divide en modalidades de estudio especializadas. En la **Tabla 2.1** se detallan las particularidades de cada nivel (MINERD, 2014a)

Un aspecto importante que se debe considerar dentro de la organización académica del sistema educativo dominicano es el calendario escolar. Con base en este instrumento se programan las actividades que se realizarán durante el período escolar, por lo que el cumplimiento o no de estas últimas afecta la calidad del uso de los recursos. Según las normativas del MINERD, el calendario escolar se define entre 180 y 186 jornadas al año, las cuales se desarrollan en una lógica semestral que inicia en el período agosto-

diciembre y continúa en el semestre enero-junio. Cuando el año escolar se desarrolla en la tipología de Jornada Extendida, la carga horaria anual es de 1,800 horas/año para todos los niveles y modalidades; en cambio, cuando se corresponde con una media jornada, las horas anuales para el Nivel Inicial y Primario son 1,125, y para el Nivel Secundario, modalidad académica, 1,350 horas/año.

2.3 SITUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DOMINICANO PREVIO AL 4%

Históricamente, y hasta el año 2013, cuando entró en vigencia la asignación del 4% del PIB a la educación preuniversitaria, el gasto público en educación en la Republica Dominicana presentaba niveles bajos comparados con la región. Entre 1970 y 1991, se redujo en un 75%, descendiendo de 2.8% a 0.97% del PIB.

Tabla 2.1 Estructura académica del sistema educativo dominicano

NIVEL INICIAL			
Ciclo	Edad	Grado	Currículo
1er. Ciclo	0-3 años	N/A	Enfatiza las dimensiones afectiva y de desarrollo psico-motor para la estimulación temprana.
2do. Ciclo	3-6 años	N/A	Promueve el desarrollo del lenguaje, las habilidades psicomotoras finas y la integración con el medio del alumno, para que este pueda comenzar a apropiarse del medio social, Cultural y medioambiental del cual forma parte.
NIVEL PRIMARIO			
Ciclo	Edad	Grado	Currículo
1er. Ciclo	6-9 años	Primero a Tercero	Afianza el desarrollo del lenguaje hablado e inicia y culmina el proceso de alfabetización, manejo del cálculo elemental, así como la construcción de saberes y códigos culturales básicos.
2do. Ciclo	9-12 años	Cuarto a Sexto	Afianza los elementos del ciclo anterior; facilita las habilidades comunicativas y desarrolla el pensamiento crítico.
NIVEL SECUNDARIO			
Ciclo	Edad	Grado	Currículo
1er. Ciclo	12-15 años	Séptimo a Noveno	Promueve el desarrollo integral del estudiante para su inserción efectiva como un actor generador de valor en la economía, y conocedor de sus derechos y obligaciones como ciudadano de una comunidad local, nacional e internacional.
2do. Ciclo	5-18 años	Décimo a Doceavo	Se estructura en tres modalidades: académica, técnico-profesional y artes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bases de la Revisión y Actualización Curricular MINERD, 2014

⁵ No hay evidencia de que una u otra estructura sea mejor.

Para 1991, el salario real de los docentes por tanda apenas representaba un 20% del salario que estos recibían en 1966, factor que motivó un incremento en la tasa de desertión de los maestros y contribuyó a la pérdida de prestigio de la función docente. Ante este panorama, se desencadenaron una serie de eventos orientados a mitigar la crisis, tales como el Plan Decenal de Educación (PDE) de 1992-2002 y la promulgación de la Ley General de Educación 66-97. A través de esta ley se instruyó al Poder Ejecutivo a asignar, a partir de 1999, un mínimo del 16% del gasto público total o un 4% del PIB, el que fuera mayor de ambos, para la educación preuniversitaria (Álvarez, 2004; EDUCA, 2014).

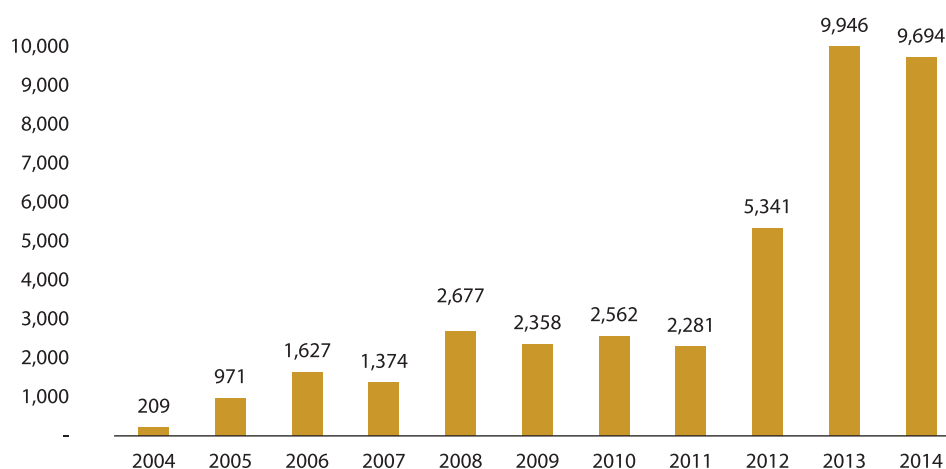
No obstante la vigencia de la ley, el mandato de la asignación del 4% del PIB nunca se cumplió desde su aprobación hasta el año 2013. Para 2008, el gasto público en educación era uno de los más bajos en la región, representando apenas un 2% del PIB. Para ese mismo año, entre 19 países de América Latina y el Caribe, la República Dominicana ocupaba la sexta peor posición en gasto por estudiante del Nivel Básico en términos de poder adquisitivo en dólares constantes del año 2000 (US\$PPA)⁶ (PREAL, et al., 2010). En adición, el gasto por estudiante presentó una desinversión en 2007, 2009 y 2011, decreciendo, en un 13% en promedio durante estos años (Ver **Gráfico 2.1**).

Por otro lado, el gasto público en educación por estudiante presentaba un sesgo a favor de la educación superior. En 2005, por ejemplo, se gastó 1.73 veces más por estudiante universitario que en el Nivel Primario, y 2.83 veces más que en el Nivel Secundario. La baja inversión pública en educación preuniversitaria obligó a las familias a hacerse cargo directamente de insumos básicos en la canasta de bienes y servicios educativos, contribuyendo a incrementar la brecha de inequidad en el acceso y la calidad de la educación según el nivel socioeconómico (PREAL, et al., 2010).

En términos de nivel de logro de los aprendizajes, estos se correspondían con los niveles de inversión. En el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) 2006, la República Dominicana obtuvo los resultados más deficientes en lectura, Matemáticas y Ciencias de toda la región entre estudiantes de 3° y 6° grado. A modo de ejemplo, en la prueba en la que el país presentó mejor desempeño, Ciencias de 6° grado, quedó a 68 puntos del promedio y a 38 puntos del segundo país de peor desempeño.

En términos de cobertura, si bien el sistema educativo presentaba tasas razonables para los niveles de educación Primaria y los primeros tres grados de la educación Secundaria, se evidenciaban déficits relevantes en el Nivel Inicial y en el segundo ciclo de la

Gráfico 2.1 Gasto asignado promedio por estudiante 2004-2014 (RD\$ constantes de 1991)



Fuente: Elaboración propia a partir de Consideraciones Presupuestarias (MINERD, 2014b)

⁶ Se refiere a dólares constantes y a paridad de poder de compra.

educación Secundaria. En el Nivel Inicial, a pesar de haber alcanzado una cobertura de 40% para el grado de preescolar escolarizado en 2012, el país se situaba en el penúltimo lugar en este indicador en toda la región latinoamericana y caribeña, es decir a más de 30 puntos porcentuales por debajo de la media regional. Asimismo, la matrícula en educación Secundaria, la cual presentó avances, pasando de 28% en 2003 a más del 50% en 2012, todavía dejaba fuera del sistema a la mitad de los estudiantes del nivel (PREAL et al., 2010; MINERD, 2012a).

Los indicadores de promoción, repetición y deserción también presentaron mejoras en la década del 2000. Sin embargo, para el año 2007, un 40% de los estudiantes del segundo ciclo de educación básica (en los cursos de 5° a 8°) no había concluido el nivel en el tiempo previsto, y las tasas de repitencia se mantenían en niveles similares. Por ejemplo, para el Nivel Primario, la tasa de repitencia en 2005 fue de 7.5% frente a 7.49% en 2012 (UIS-UNESCO, 2015b). Por otro lado, el sistema no contribuía a corregir la inequidad social. Según el CESDEM (2007), solo el 20.7% de los niños provenientes de los hogares de menores recursos estaban matriculados en Nivel Medio (en los cursos de 9° a 12°), frente al 69.6% de los niños provenientes de los hogares de más altos recursos.

En términos generales, al comienzo de la década del 2000, el sistema no presentaba signos de modernización y profesionalización de la gestión. Aunque se contaba con definiciones claras en cuanto a competencias curriculares y contenidos básicos para los diferentes niveles y modalidades, no se disponía de un sistema de estándares, y menos se tenía la definición de competencias por grado y nivel. De igual forma, aunque se contaba con evaluaciones a nivel local y regional, el país no aplicaba evaluaciones internacionales rigurosas de alcance global, como las pruebas PISA (PREAL et al., 2010).

En materia de profesión docente, la República Dominicana evidenciaba una paradoja. Presentaba un cuerpo de docente de Básica y Media titulado en más de un 90%, ubicándose en la vanguardia de la región, y al

mismo tiempo, los estudiantes dominicanos resultaban ser los de menor desempeño (PREAL et al., 2010). Asimismo, el salario docente, a comienzos de la década del 2000, permanecía sumergido, constituyendo así la carrera docente una de las profesiones peor pagadas. No fue sino hasta el año 2008 cuando el salario promedio de un docente en jornada simple superó al salario promedio de la economía (EDUCA & Diálogo Interamericano, 2015a).

En síntesis, los bajos recursos con que contó la educación preuniversitaria en la década del 2000 limitaron los avances en la calidad del sistema educativo dominicano. Como consecuencia de los mayores esfuerzos para incrementar la cobertura y retener a los estudiantes y, por qué no decirlo, de una mayor expectativa de la población sobre el rol de la educación en el desarrollo de sus menores, el sistema educativo se vio obligado a atender poblaciones más numerosas con igual o similares recursos (Foro Socioeducativo, 2015c). Así, se hizo evidente la necesidad de incrementar los recursos asignados al sector, tal y como estaba previsto en la ley desde el año 1997.

2.4 EVOLUCIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA A PARTIR DEL 4%

La educación dominicana, desde la aprobación de la Ley 66-97, estableció en el Artículo 197 que, a partir del año 1999, “el gasto público anual en educación debe alcanzar un mínimo de un 16% del gasto público total, o un 4% del producto interno bruto estimado para el año corriente, escogiéndose el que fuera mayor de los dos. A partir del término de dicho periodo, 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”. Como puede observarse en el **Gráfico 2.2**, desde la entrada en vigencia de la ley, el sistema educativo preuniversitario acumula un déficit de US\$ 10,569 millones (corrientes 2012), monto equivalente a 4 veces el presupuesto aprobado para el sector educativo pre-universitario para el año 2014. Entre 1999 y 2012, los niveles de

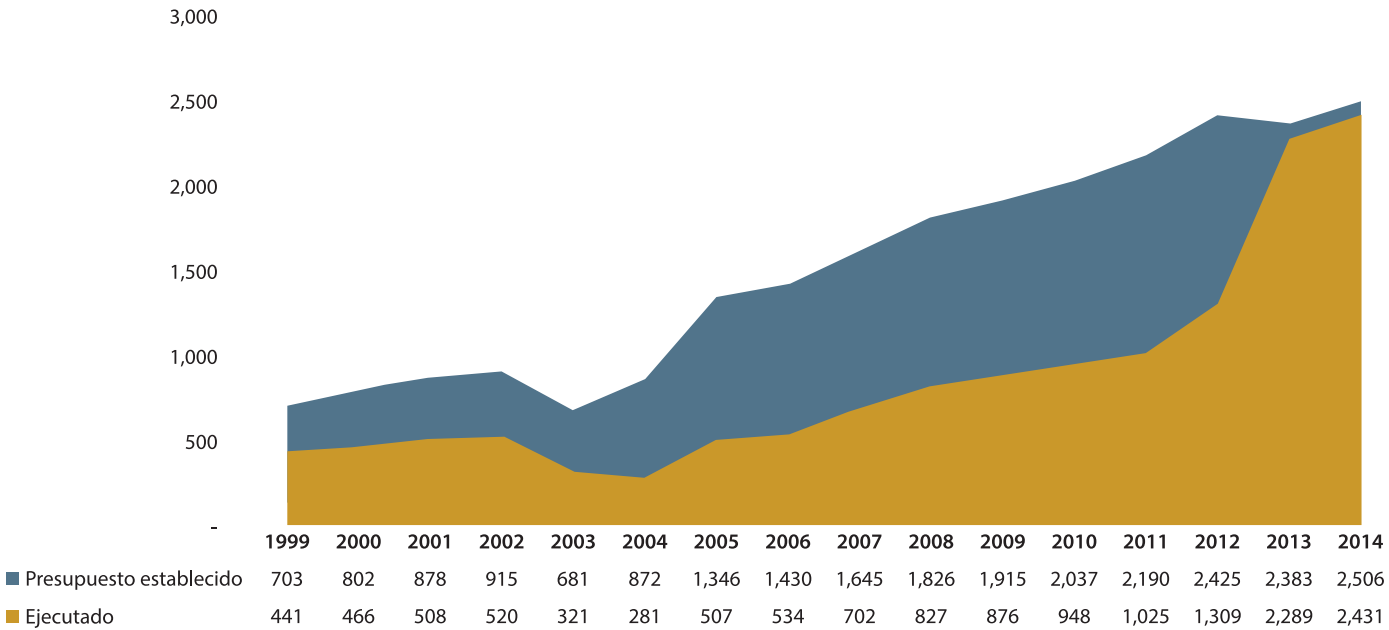
desinversión se mantuvieron entre un 35% y 55% de lo que establece la ley, superando el 60% solo durante el período 2003-2005 a raíz de los recortes realizados por la crisis bancaria que sufrió el país en el año 2003.

Este déficit acumulado y los incrementos en la cobertura ya detallados explican una parte importante del deterioro progresivo de la calidad de la educación dominicana durante ese periodo. El desgaste del sistema educativo fue percibido por la sociedad en su conjunto, la cual reaccionó espontáneamente, constituyendo, en el año 2010, un movimiento social dado a conocer como “Coalición para una Educación Digna”. Dicho movimiento congregó a los actores de las más diversas naturalezas, quienes exigían el cumplimiento de la ley, y por tanto, la asignación del 4% del PIB a la educación preuniversitaria. La magnitud del movimiento fue tal que todos los candidatos a la Presidencia de la República para el cuatrienio 2012-2016 accedieron a comprometerse por escrito a cumplir con lo establecido

en la Ley General de Educación, en caso de ser electos. Este hecho fue conocido como el Compromiso Político y Social por la Educación 2011 (PREAL-EDUCA, 2011). Un año más tarde, el gobierno entrante honró este compromiso, asegurando la asignación del 4% del PIB para el ejercicio fiscal del año 2013 (Foro Socioeducativo, 2015c).

La asignación del 4 % del PIB al sector educativo preuniversitario implicó un aumento del presupuesto al MINERD sin precedentes. Para el año 2013 el presupuesto creció en un 70%, pasando de RD\$58,590 millones a RD\$99,628 millones. Ante este incremento histórico, se habían generado dudas respecto a la capacidad de ejecución de la autoridad educativa. En particular, se argumentaba que la misma estructura administrativa y gerencial, así como los procesos del Ministerio tendrían dificultades para absorber el manejo del volumen de los recursos que casi duplicaba lo asignado en el año anterior (Foro Socioeducativo, 2013).

Gráfico 2.2 Presupuesto establecido según Ley 66-97 (4% del PIB) vs. Ejecutado 1999-2013
(En millones de US\$ corrientes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de presupuesto del MINERD 2015.

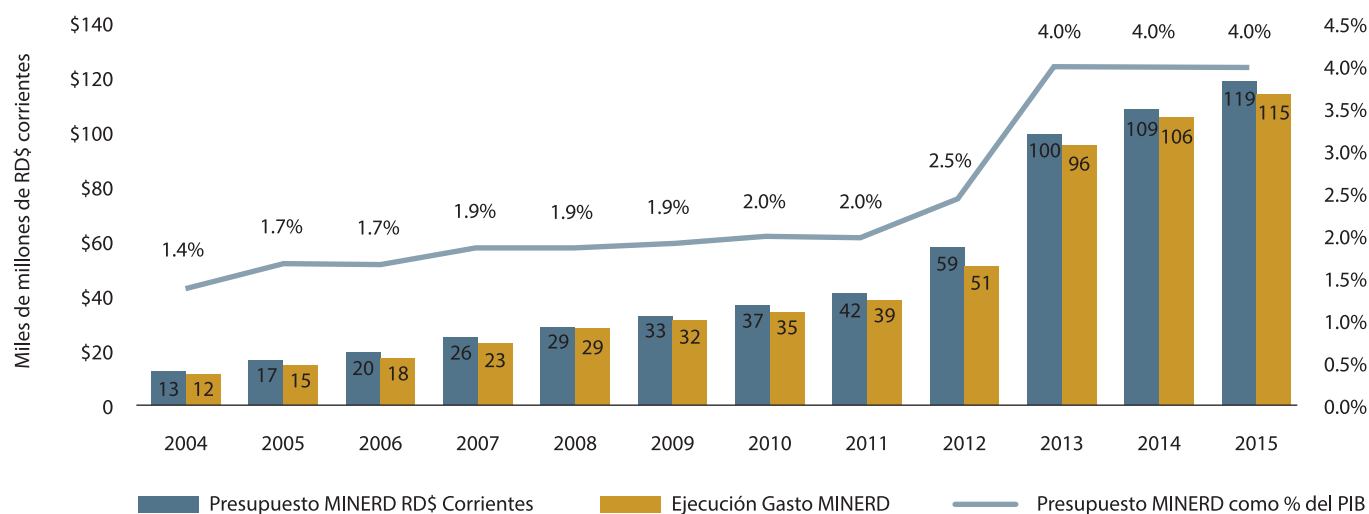
Sin embargo, el MINERD demostró una capacidad de ejecución superior a los niveles esperados. En 2013, el presupuesto se ejecutó en un 96%, superando incluso el nivel de ejecución de los pasados cinco años (Ver **Gráfico 2.3**).

Despejadas las dudas sobre la capacidad de ejecución del MINERD, se ha sugerido que el enfoque del análisis debe necesariamente concentrarse en qué y en cómo se están invirtiendo los recursos. Aunque todavía es prematuro visualizar cambios significativos respecto a los resultados del sistema educativo, la sociedad civil organizada ha coincidido en que existen áreas dentro del MINERD cuyas actividades fundamentales relativas al proceso de enseñanza-aprendizaje pueden ser priorizadas sobre otras con menor valor agregado (EDUCA, 2014).

2.5 ESTRUCTURA DEL GASTO EDUCATIVO PÚBLICO PRE-UNIVERSITARIO

El servicio educativo se caracteriza por ser intensivo en recursos humanos, por tanto, la mayor parte de la inversión pública en educación la conforma el gasto corriente. En el año 2013, con la asignación del 4% de PIB a la educación pre-universitaria, la proporción del gasto de capital como porcentaje total del presupuesto aumentó considerablemente. Este cambio se debió, fundamentalmente, al inicio del Plan Nacional de Edificaciones Escolares (PNEE). No obstante, se observa una recuperación de la participación del gasto corriente como porcentaje total del gasto en 2014 y 2015 producto, esencialmente, de la expansión de la Jornada Escolar Extendida (JEE)⁷, la cual supone costos por estudiante superiores (cerca al doble)

Gráfico 2.3 Presupuesto MINERD como % del PIB vs ejecución presupuestaria 2004-2014
(en miles de millones de RD\$ corrientes)



Fuente: Elaboración propia a partir de MINERD, 2014d y Banco Central de la República Dominicana, 2015d

⁷ Esta modalidad duplica las horas que los estudiantes ocupan en los centros educativos, siguiendo un horario de ocho horas corridas, de lunes a viernes, con 1,800 horas de docencia al año en los niveles Inicial, Primario y Secundario. También incluye la provisión de almuerzo, tanto para estudiantes como el personal de la escuela. La JEE incluye además cursos y talleres curriculares y optativos en áreas educativas y culturales. La Jornada Escolar Extendida inició en el año escolar 2011-2012 con 8,969 estudiantes, que aumentó a 33,772 en 2012-2013; siguió a 198 mil 685 en 2013-2014. El año 2014-2015 inició 527 mil 77 inscritos en esta modalidad. La Ordenanza 01-2014 del Consejo Nacional de Educación estableció la Jornada Escolar Extendida como política de Estado.

al costo por estudiante en Jornada Regular, así como la expansión de los gastos en remuneración docente y no docente (Ver **Tabla 2.2**). En efecto, entre 2011 y 2015, el gasto corriente absorbió el 74.57% de los recursos adicionales asignados al MINERD, es decir RD\$ 57,786 millones.

Para el año 2015, las principales categorías de gasto del MINERD correspondían a conceptos asociados a recursos humanos. El personal docente y no docente y las pensiones concentraron cerca del 56% del presupuesto del MINERD. Le siguió la inversión en

infraestructura con un 14%, gastos de capital (8%), entre los cuales se encuentran préstamos y donaciones, desayuno escolar (8%), gasto administrativo y de gestión (7%) y otros gastos (4%) (Ver **Gráfico 2.4**). Estas categorías de gasto serán evaluadas en el capítulo de “Análisis multidimensional del gasto”.

2.6 PLANES Y COMPROMISOS DE POLÍTICA EDUCATIVA

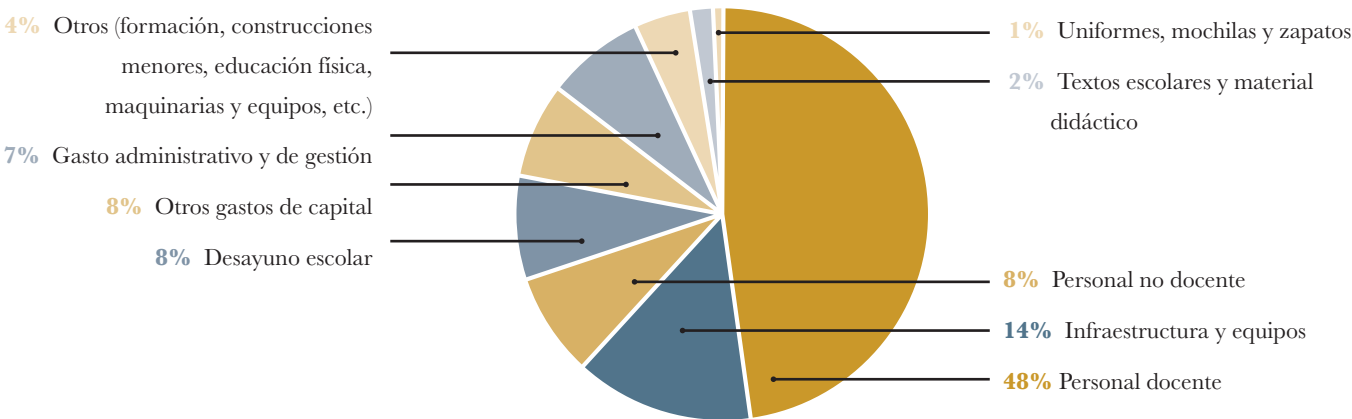
La República Dominicana ha exhibido, comparativamente con otros países de la región, una alta capacidad para la formulación de planes y compromisos.

Tabla 2.2 Distribución del gasto público educativo pre-universitario (en millones de RD\$)

	2011	2012	2013	2013	2014	2015
Gasto corriente	34,335	43,495	61,463	61,463	78,614	92,121
Gasto capital	4,038	7,961	34,228	34,228	27,257	23,745
Total presupuesto ejecutado	38,373	51,456	95,691	95,691	105,870	115,866
% Gasto corriente	89.48%	84.53%	64.23%	64.23%	74.25%	79.51%
% Gasto capital	10.52%	15.47%	35.77%	35.77%	25.75%	20.49%
Variación % gasto corriente	-	26.68%	41.31%	41.31%	27.90%	17.18%
Variación % gasto capital	-	97.16%	329.94%	329.94%	-20.37%	-12.89%

Fuente: Elaborado a partir de Informes de Ejecución MINERD 2011-2015

Gráfico 2.4 Gasto educativo según tipo de gasto 2015



Fuente: Elaborado a partir de Formulario UNESCO MINERD 2015

El país fue el primero en América Latina en contar con un Plan Decenal de Educación, lo cual ocurrió en el año 1992. Años más tarde, el Plan Decenal 2008-2018 definió un conjunto de diez políticas educativas con pretensión de políticas de Estado. Este Plan fue diseñado con el objetivo de alcanzar mejores niveles de calidad educativa, en condiciones de mayor equidad y con una oferta universal para toda la población. Se estableció a partir de la articulación de los diferentes subsistemas, niveles y recursos con que contaba el sistema educativo preuniversitario. El Plan partió de un análisis de la realidad educativa dominicana y heredó los lineamientos del Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación Dominicana 2007, constituyendo así una mirada integral de la sociedad acerca de las aspiraciones que esta tenía en materia educativa (MINERD, 2008)⁸.

Este Plan sentó las bases para el establecimiento de los objetivos educativos plasmados en la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2012-2030, documento aprobado por ley en 2012 y construido a través del consenso entre los diversos actores sociales y políticos de la sociedad dominicana. La END constituye una visión nacional a largo plazo que apunta a lograr el desarrollo sostenible de la República Dominicana, en un marco de democracia participativa y equidad social.

Para esto, se establecieron cuatro ejes estratégicos en torno a los cuales se formulan las políticas públicas que materializan esta visión. En el segundo eje de la END se presentan los objetivos nacionales en materia educativa, los cuales quedan enlazados a las políticas trazadas en el Plan Decenal. El objetivo general de este eje “Educación de calidad para todos y todas”, a su vez, contempla dos objetivos específicos:

1. *“Implantar y garantizar un sistema educativo nacional de calidad, que capacite para el aprendizaje continuo a lo largo de la vida, propicie el desarrollo humano y un ejercicio progresivo*

de ciudadanía responsable, en el marco de valores morales y principios éticos consistentes con el desarrollo sostenible y la equidad de género”.

2. *“Universalizar la educación desde el Nivel Inicial hasta completar el Nivel Medio, incluyendo niños y niñas sin documentación”.*

Estos objetivos vinculan veinte líneas de acción y están sujetos a medición a través de indicadores. Entre estos, la tasa de cobertura neta; los promedios de los puntajes en las pruebas internacionales de medición de los aprendizajes auspiciadas por la UNESCO; los años de escolaridad; la tasa de analfabetismo en la población de más de 15 años, y también el gasto en educación como porcentaje del PIB (Ley No. 1-12, 2012). El Segundo Informe Anual de la Implementación de la END reconoce algunos avances logrados en materia educativa⁹. Sin embargo, al año 2013, solo un 20% de los indicadores (3 de 15) mostraron avances consistentes con las metas establecidas (MEPyD, 2014)¹⁰.

Poco después de anunciado el compromiso de cumplir con la asignación del 4%, surgió la Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (IDEC). Este espacio de diálogo y concertación entre el Gobierno, la sociedad civil, los organismos internacionales y el sector privado tiene como objetivo identificar y proponer acciones con el fin de asegurar un mejor uso de los recursos asignados al sistema educativo preuniversitario, y formular un plan de 4 años para monitorear los progresos en la ejecución de estas acciones (IDEC, 2014). Cabe destacar que estas acciones fueron acordadas en diez mesas de trabajo, las cuales, en términos generales, coincidieron con las diez políticas del Plan Decenal de Educación 2008-2018.

A la fecha, el mayor y más reciente compromiso que la sociedad dominicana ha suscrito en torno a la educación es El Pacto Nacional para la Reforma Educativa 2014-2030, previsto en la END.

⁸ Para más detalles, ver el Plan Decenal de Educación 2008-2018.

⁹ Entre estos destacan la asignación del 4% a la educación preuniversitaria; la adjudicación y contratación de 10,300 aulas y la rehabilitación de 3,202; la implementación de la Jornada Extendida en 482 centros educativos y la concertación del Pacto Nacional para la Reforma Educativa.

¹⁰ Estos fueron: tasa de cobertura en Nivel Secundario que creció de 51.7% en 2010 a 59.9% en 2013, promedio de los puntajes de los estudiantes de 3º grado de Primaria en la prueba de Lectura LLECE/UNESCO, la cual mejoró de 395 en 2006 a 454 en 2013, y número medio de años de escolaridad de la población de 25 a 39 años, el cual se movió de 9.8 en 2010 a 9.9 en 2013.

Este instrumento, que fue suscrito por más de doscientas organizaciones políticas, empresariales, no gubernamentales, académicas, sindicales y multilaterales, entre otras, tiene por objetivo fundamental ampliar la legitimidad y los niveles de consenso respecto a las políticas educativas con un horizonte de largo plazo.

Este se estructura en torno a nueve ejes (Pacto Nacional para la Reforma Educativa, 2014):

1. Garantizar el derecho de todo niño, niña, adolescente y adulto a recibir una educación de calidad;
2. Promover la protección y la atención integral en la primera infancia;
3. Asegurar la universalización de la educación preuniversitaria y fomentar la educación superior;
4. Desarrollar competencias en los estudiantes que les permitan insertarse exitosamente en la sociedad global;
5. Profesionalizar la formación y la carrera docente;
6. Instalar una cultura de evaluación en todos los niveles y subsectores;
7. Modernizar la gestión del sistema educativo;
8. Mantener un nivel de financiamiento adecuado al sistema, estableciendo un compromiso mínimo de 4% del PIB para la educación pe-universitaria, y;
9. Crear espacios que faciliten la articulación de esfuerzos, monitoreo, veeduría y la rendición de cuentas.

Se espera que el Pacto Educativo, dado su nivel de legitimidad y consenso, permita la materialización de aquellas iniciativas propuestas en planes y compromisos anteriores que, por diversas razones, no habían podido llevarse a cabo.

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA EDUCATIVO PRE-UNIVERSITARIO

En la República Dominicana, el ejercicio presupuestario para el Sector Público No Financiero (SPNF)¹¹ inicia el 1° de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año¹². Durante el año fiscal, las entidades están autorizadas a incurrir en gastos, según lo programado, para cumplir con sus cometidos y funciones. El ciclo presupuestario está compuesto por las fases contenidas en la **Figura 3.1**.

3.1 FORMULACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

Para la formulación del presupuesto, las instituciones públicas deben seguir lo establecido en la Ley Orgánica de Presupuesto y las normas dictadas por la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). El anteproyecto de presupuesto debe estar organizado bajo una estructura programática, es decir, enfocado al logro de resultados. Esta permite, en teoría, que exista una alineación clara entre las políticas y los planes de la institución (Programas), y los recursos que se requieren para la implementación de esos planes (Presupuesto) (MINERD, 2015e).

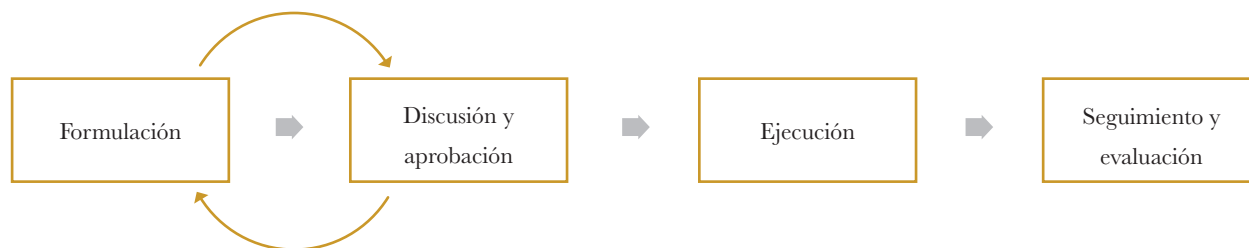
Cabe destacar que, para fines de transparencia y análisis del gasto, el tipo de estructura bajo la cual se formula el presupuesto presenta algunos retos. Una de las mayores dificultades observadas es que el nivel de

detalle utilizado en la agregación y/o desagregación de la data limita el análisis para categorías o grupos de gastos distintos a los ya preestablecidos. Por ejemplo, si se quisiera evaluar el gasto público en Educación Primaria, no existen mecanismos que permitan identificar de manera precisa cuánto del gasto registrado en las distintas cuentas presupuestarias (ej.: infraestructura, alimentación, supervisión, entre otros) corresponde a este nivel y en qué específicamente fue realizada la inversión. Por tanto, el investigador se ve obligado a recolectar información primaria, la cual no siempre está disponible, a fin de reconstruir de forma manual un presupuesto acorde a las categorías de gasto que son de interés para el análisis.

La formulación del presupuesto inicia cuando la DIGEPRES indica al MINERD la asignación máxima de recursos disponibles para el siguiente año fiscal. Con esta información, el MINERD adapta el presupuesto por objeto de gastos y luego lo comparte con las instancias que le componen para fines de asignación y distribución de los recursos y revisión.

Según la Dirección de Programación Presupuestaria del MINERD, el criterio de asignación de los recursos depende del grado de centralización del gasto. En el caso de los gastos centralizados, los recursos son asignados

Figura 3.1 Ciclo presupuestario dominicano



¹¹ El Sector Público No Financiero (SPNF) se refiere al conjunto de instituciones del Gobierno Central que no pertenecen al sector financiero.

en función de la probabilidad de ser ejecutados, tomando como referencia el comportamiento del ejercicio anterior. A modo de ejemplo, la probabilidad de que la nómina de personal docente sea ejecutada es cercana a 1, por tanto, la previsión para este rubro es del 100%. No ocurre de esta forma con la política de construcciones, que por diversas razones puede verse afectada. En consecuencia, la asignación preliminar generalmente es menor al 100%. Por otro lado, la asignación de recursos a nivel descentralizado se realiza en función de la cantidad de estudiantes matriculados en los distintos centros educativos, distritos y regionales, iniciando por un mínimo por estudiante para asegurar las condiciones de operación.

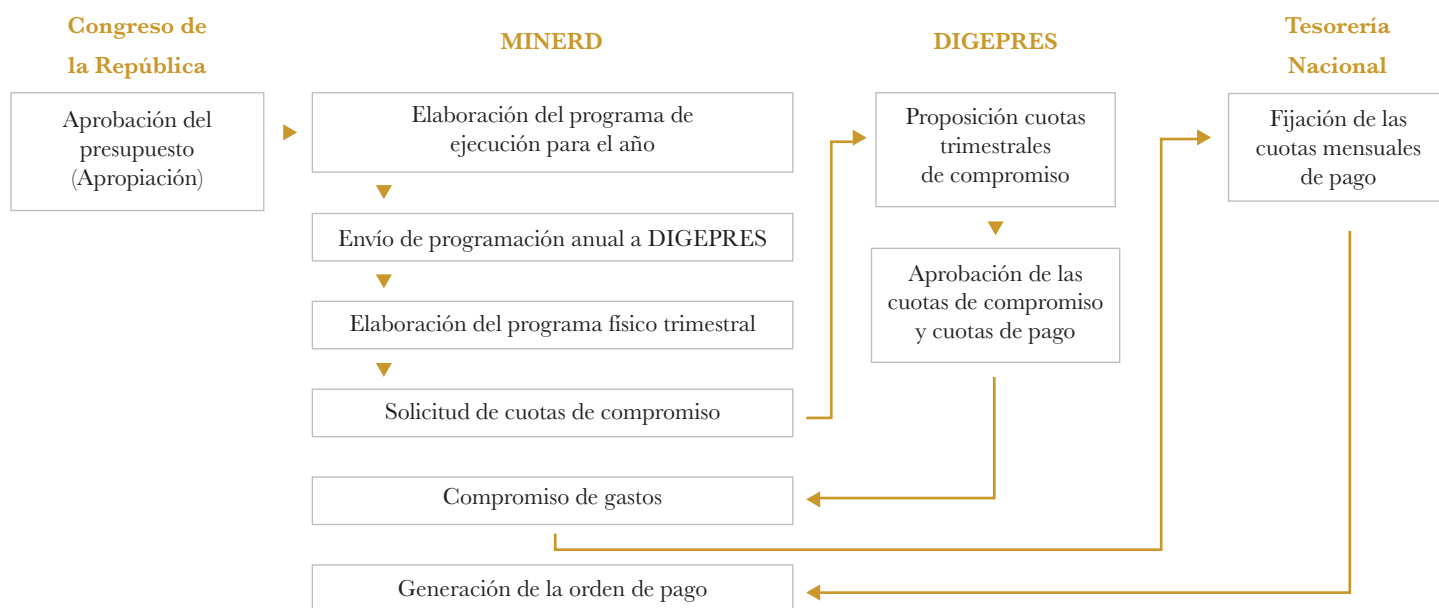
La ley establece que, una vez finalizado el primer anteproyecto de presupuesto, sea el Consejo Nacional de Educación (CNE) el que conozca y apruebe la propuesta de presupuesto anual que el MINERD elevará al Poder Ejecutivo. Finalmente, este deberá ser remitido al Congreso Nacional para su revisión y aprobación, e incluirse como parte del presupuesto consolidado de la nación para el año fiscal correspondiente (Ley de Educación, 66-97¹²).

3.2 EJECUCIÓN

La ejecución del presupuesto se ilustra en la **Figura 3.2**. El primer paso en la ejecución es la apropiación, la cual comienza con la aprobación del presupuesto por parte del Congreso. Luego, antes de comenzar el ejercicio presupuestario, el MINERD elabora una programación de la ejecución del gasto para todo el año. Esto puede incluir modificaciones al presupuesto a lo interno de los programas de gasto. Esta programación es posteriormente enviada a la DIGEPRES, para su conocimiento y aprobación.

Luego, el MINERD procede a elaborar la programación física y financiera. La programación física comprende el desglose trimestral de las metas, los programas, subprogramas, proyectos y principales actividades que conforman el presupuesto. Una vez finalizado este proceso, se da inicio a la programación financiera, la cual consiste en la solicitud de cuotas de compromiso por parte de las distintas dependencias del MINERD y su posterior asignación por parte del Ministerio (Reglamento Ley Orgánica de Presupuesto, 2007).

Figura 3.2 Proceso para la ejecución presupuestaria



Fuente: Elaboración de los autores con base en MINERD, 2015e

¹² Artículo 78.

Con base en la programación financiera del MINERD, la DIGEPRES define las cuotas trimestrales de compromiso, y la Tesorería Nacional define las cuotas mensuales de compromisos. Estas deberán ser remitidas al Ministerio de Hacienda para su aprobación.

Los montos comprometidos pueden ser clasificados según las diferentes etapas del proceso de contratación de un bien o servicio, a saber (Reglamento Ley Orgánica de Presupuesto, 2007):

- **Afectación preventiva:** implica el inicio de un trámite para adquirir bienes o servicios, solicitados por autoridades competentes que generarán un compromiso institucional.
- **Compromiso:** aprobación de un acto administrativo por la autoridad competente, a través del cual se formaliza una relación jurídica con terceros para la ejecución de obras, adquisición de bienes y servicios, incorporación de personal, entre otros. Típicamente, contratos con personas físicas o jurídicas.
- **Devengado:** surge con obligaciones formales de pago (contratos, facturas, pagarés) por la recepción de conformidad de obras, bienes y servicios oportunamente contratados o, en los casos de gastos que no suponen contraprestación, por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos por la ley y sus reglamentos.
- **Pago:** refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones asumidas, la cual se concreta en el momento del desembolso de los fondos en favor del proveedor del bien o servicio.

Para proceder con el pago, la Tesorería Nacional fija las cuotas mensuales de pago con base en las cuotas trimestrales de pago establecidas por la DIGEPRES. Estas cuotas de pagos son enviadas al Ministerio de Hacienda para la aprobación del desembolso. Cabe destacar que no todos los pagos correspondientes al presupuesto asignado al MINERD son manejados y ejecutados por el propio Ministerio. Por citar algunos ejemplos, el Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), el Plan Nacional de Edificación Escolar (PNEE) y el Plan Nacional de Alfabetización Quisqueya Aprende Contigo

funcionan con recursos transferidos por el MINERD, pero manejados por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y la Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (DIGEPEP), respectivamente. Esto constituye una fortaleza y un reto a la vez. Una fortaleza puesto que organismos especializados se ven involucrados en la provisión de bienes y servicios de su competencia que apoyan al logro de los resultados educativos, pero también un desafío en términos de coordinación entre múltiples instituciones.

3.3 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En el MINERD, la Dirección de Programación Presupuestaria es la responsable de darle seguimiento y evaluación a todo el proceso presupuestario. Esta tiene la responsabilidad de centralizar la información de la ejecución que cada área genera y de presentar un informe trimestral ante la DIGEPRES para su evaluación y posterior autorización.

En el proceso de presupuesto, se dice que una actividad o recurso está ejecutado cuando surge la obligación de pago del bien o servicio. Es decir, cuando el gasto ha sido devengado. Si durante el monitoreo del presupuesto se detectan variaciones significativas, el MINERD deberá justificar la razón de estas variaciones, para luego negociar con la DIGEPRES la reprogramación de los recursos.

El seguimiento del presupuesto se apoya en el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), el cual registra las informaciones de la ejecución presupuestaria. A través del SIGEF, se hace pública la información fundamental sobre la formulación y ejecución del presupuesto, facilitando así la transparencia y la rendición de cuentas del uso de los fondos del Estado. Sin embargo, la información publicada todavía presenta altos niveles de agregación.

3.4 DESCENTRALIZACIÓN DE LOS RECURSOS

Los centros educativos del país que cumplen con los requisitos normativos para recibir fondos del MINERD reciben regularmente transferencias. En 2014, 1,406 de 7,000 Juntas Descentralizadas recibieron recursos, por un equivalente de RD\$5,077.5 millones, los cuales representan el 4.3% del gasto total¹³. Cuando los centros educativos no cuentan con las condiciones mínimas establecidas en los reglamentos para recibir recursos directamente de la Sede, estos son transferidos a las regionales y distritos para que oficien como ordenadores de gasto y contraten los bienes y servicios requeridos por los centros educativos. Según declaraciones de la Dirección de Programación Presupuestaria del MINERD, algunos centros educativos desconocen la disponibilidad de los recursos ubicados en distritos y regionales, lo cual impacta negativamente en la ejecución de las actividades programadas. Este tipo de gasto se analizará con mayor detalle en la sección de Transferencias Descentralizadas.

3.5 OTROS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

La Ley de Planificación e Inversión Pública No. 498-06 establece como insumos de planificación presupuestaria la Estrategia Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional Plurianual del Sector Público en vigencia y otros planes regionales y estratégicos sectoriales e institucionales. De estos últimos se desprenden los Planes Operativos Anuales (POA).

El POA es un instrumento de planificación que recoge las actividades que realizará cada una de las direcciones en un año fiscal. Estas actividades se diseñan tomando como referencia las prioridades del Gobierno y los planes mencionados anteriormente. En el caso del MINERD, también se toman como referencia los compromisos asumidos en el Plan Decenal 2008-2018, la Iniciativa Dominicana para una Educación de Calidad (IDEC) y el Pacto Nacional para la Reforma Educativa.

La elaboración del POA se apoya en un modelo de insumo-producto¹⁴. De esta manera, las direcciones institucionales definen los productos y metas que se deben lograr durante el ejercicio fiscal. Posteriormente, se determinan las actividades necesarias para alcanzar los resultados, así como también los insumos requeridos, incluyendo los recursos financieros. Para ello, se toma como límite el tope presupuestario asignado a cada área. El resultado final es una matriz en donde se despliegan las actividades e insumos enlazados a la estructura programática del presupuesto.

¹³ Los requisitos para que un centro educativo reciba transferencias son: contra con un Registro Nacional de Contribuyente; poseer una cuenta bancaria y tener debidamente constituida una Asociación de Padres, Madres y Amigos de la Escuela (APMAE).

¹⁴ Este análisis tiene como objetivo determinar el nivel de eficiencia para un conjunto finito de factores con el propósito de producir un conjunto previamente determinado de bienes (Clark, 1964).

ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEL GASTO EDUCATIVO PRE-UNIVERSITARIO

CANTIDAD Y CALIDAD DEL GASTO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

4.1 RESULTADOS DE ESTUDIOS COMPARATIVOS INTERNACIONALES

Una de las técnicas de análisis cuantitativo más utilizadas para estimar la eficiencia técnica del gasto público en educación es la de Free Disposal Hull (FDH). Esta consiste en estimar una frontera de posibilidades de producción para la educación a partir de observaciones correspondientes a demarcaciones geográficas o centros educativos bajo este esquema. La eficiencia técnica de un sistema educativo será mayor a medida que la combinación de insumo-resultados observada se acerque a la frontera de posibilidades de producción estimada.

Es preciso destacar que este análisis presenta limitantes puesto que los resultados educativos no solo dependen de los insumos económicos vertidos al sector, sino también de las características sociales, del entorno familiar, político y económico en que se desenvuelve el estudiante. Conscientes de esto, los estudios que se apoyan en esta metodología incluyen un análisis de segundo nivel en el que se estima la relación estadística de los resultados educativos y las diferentes variables sociodemográficas, económicas y políticas de los países o las demarcaciones estudiadas.

En efecto, en algunos estudios como Grigoli (2014), la relación estadística entre los resultados educativos y las variables relacionadas con la calidad de las instituciones es significativa. A través del estudio de 89 países para el periodo 2000-2010, Grigoli (2014) realiza estimaciones para determinar la relación entre el nivel de gasto público en Educación Secundaria (el insumo en el modelo), medida en dólares a paridad de poder adquisitivo (PPP), y la tasa neta de matriculación para este nivel (el producto en el modelo). Los resultados colocan a la República Dominicana como el 14° país más eficiente, sugiriendo que la tasa de matriculación fue elevada en relación al nivel de gasto para ese período. Con esta metodología, países como Nicaragua, Honduras y Colombia presentaron un

menor nivel de eficiencia técnica. De igual forma, este estudio sugiere que medidas como reducir el ratio estudiantes-docentes, mejorar la calidad de las instituciones públicas, reducir la desigualdad de ingreso, así como facilitar el acceso a la educación pueden contribuir a mejorar la eficiencia técnica del gasto educativo.

Al igual que el estudio anterior, Pang y Herrera (2005) realizaron un análisis de la eficiencia técnica del gasto educativo basado en la estimación de una frontera de posibilidad de producción y la distancia de cada país a esta frontera. El estudio, que analiza 140 países para el periodo 1996-2000, se apoya en tres indicadores de insumo: a) gasto público en educación medido en dólares constantes de 1995 y ajustado a PPP; b) ratio de estudiantes por maestro; y c) tasa de alfabetismo de los adultos (15 años o más). Por otro lado, utiliza cinco indicadores de producto: i) tasa de matriculación bruta y neta de los niveles Primario y Secundario; ii) tasa de alfabetismo de los jóvenes; iii) promedio de años de educación de la población; iv) porcentaje de la población con la Primaria completa; y v) indicadores comparables de resultados de los aprendizajes. El estudio concluye que el gasto educativo de la República Dominicana presenta una alta eficiencia técnica. No obstante, dicha eficiencia es mayor en el Nivel Primario que en el Nivel Secundario, cuando se observa la relación entre resultados de aprendizaje dadas las matriculas de cada nivel (Ver **Tabla 4.1**).

Los estudios anteriores sugieren que el sector educativo dominicano en 2010 era relativamente efectivo en el logro de sus resultados, dado su bajo nivel de gasto. Sin embargo, lo anterior no significa que los niveles alcanzados superaban los resultados esperados para el sistema educativo. Por esta razón, se justifica el aumento del gasto educativo con el objetivo de superar los desafíos históricos del sector, entre estos, las bajas coberturas en los niveles Inicial y Secundario, y la reducida calidad de los aprendizajes en términos comparados.

4.2 RESULTADOS TERCE Y GASTO POR ESTUDIANTE

El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO, realiza pruebas de medida de logro de los aprendizajes a estudiantes del tercer grado del nivel de Primaria en las áreas de Lectura y Matemáticas; y del sexto grado del nivel de Primaria en Lectura, Matemáticas y Ciencias (UNESCO, 2014). El LLECE realizó el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) en 2013. De modo tal que los estudiantes de 3° de Primaria que participaron en esta prueba y que no hubiesen tenido rezago escolar fueron

escolarizados en ese nivel en los años 2010, 2011 y 2012. La comparación del gasto acumulado por país durante esos tres años y los resultados obtenidos en 2013 permiten apreciar el nivel de efectividad del gasto público de la República Dominicana frente a 10 países de la región, para esa cohorte.

En el periodo 2010-2012, la República Dominicana presentó un gasto acumulado por estudiante de US\$2,681 PPP para la cohorte que aplicó a las pruebas TERCE, monto equivalente apenas a la cuarta parte del gasto observado para Chile; un tercio del gasto de Costa Rica; la mitad de Colombia y similar al nivel de gasto de Perú y Ecuador (Ver **Gráfico 4.1**).

Tabla 4.1 Resultados del estudio Pang y Herrera (2005) para la República Dominicana

Indicador de producto	Eficiencia de insumo	Eficiencia de producto
Tasa matriculación Nivel Primario	1.000	1.000
Tasa matriculación Nivel Secundario	0.856	0.609
Resultados aprendizaje	0.877	0.768

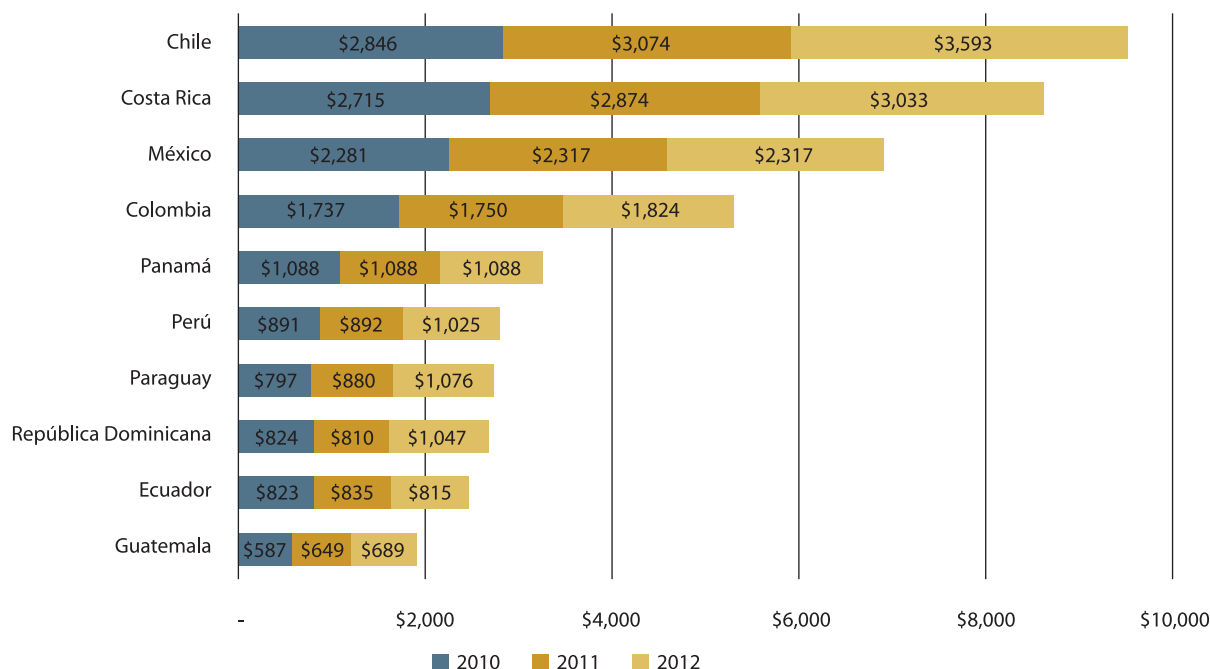
Fuente: Elaboración propia a partir de Pang y Herrera (2005)

Notas: • Sobre una escala de 0 a 1, donde 1 es el mayor nivel de eficiencia técnica del gasto y 0 el menor

• Eficiencia de insumo: se mide calculando el exceso de insumo utilizado para lograr un nivel de producto determinado

• Eficiencia de producto: se mide calculando la cantidad de producto adicional posible en caso de eficiencia

Gráfico 4.1 Gasto por estudiante del Nivel Primario 2010-2012 (US\$ PPP del año 2010)



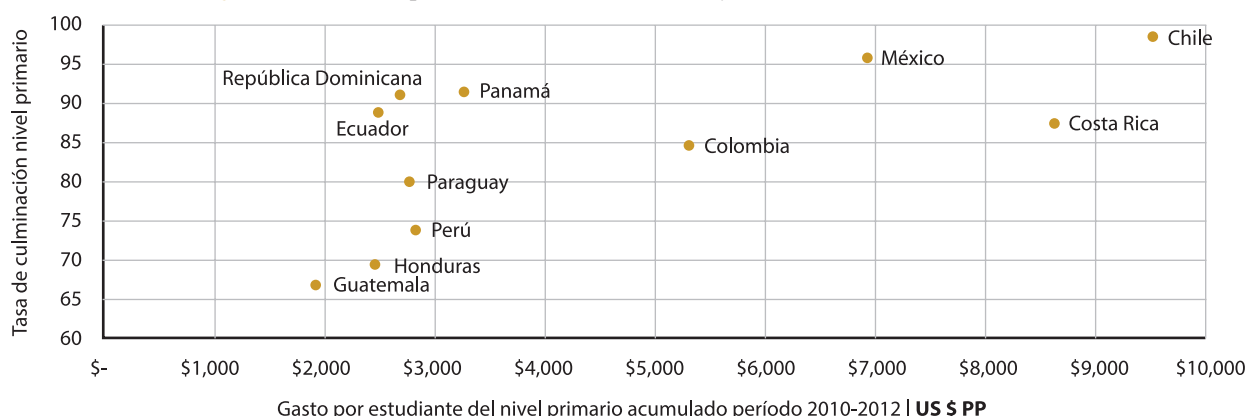
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNESCO-UIS

A pesar de esto, la tasa de culminación del Nivel Primario alcanzó un 91.4 %, valor superior al alcanzado por países con mayor gasto educativo (Ver **Gráfico 4.2**).

Sin embargo, cuando se comparan los resultados obtenidos por los estudiantes dominicanos en la prueba de Lectura de 3er. grado, se observa que los logros de aprendizaje fueron inferiores a los de países con gasto por estudiante similar o incluso inferior. Guatemala, por ejemplo, gastó menos de US\$2,000 PPP en sus estudiantes y obtuvo resultados superiores a República Dominicana en 10% (46 puntos), 494.8 puntos frente a 454.03 (Ver **Gráfico 4.3**). Un patrón similar se observa para el caso de la prueba de matemáticas¹⁵.

Cabe destacar que, aunque este análisis permite evaluar rápidamente el desempeño de la República Dominicana frente a otros países de la región en materia de calidad del gasto, los hallazgos no son concluyentes, puesto que los datos presentan limitaciones. En primer lugar, el desempeño de los estudiantes no es función exclusiva del gasto público, puesto que hay un componente de inversión de las familias y otros agentes no gubernamentales que también inciden en el nivel de resultados. Asimismo, se toma en cuenta el acumulado del promedio del gasto por estudiante y no la distribución del gasto por estudiante. Igualmente, el flujo de recursos no toma en cuenta el stock de recursos existentes, que ciertamente tiene un impacto en los resultados.

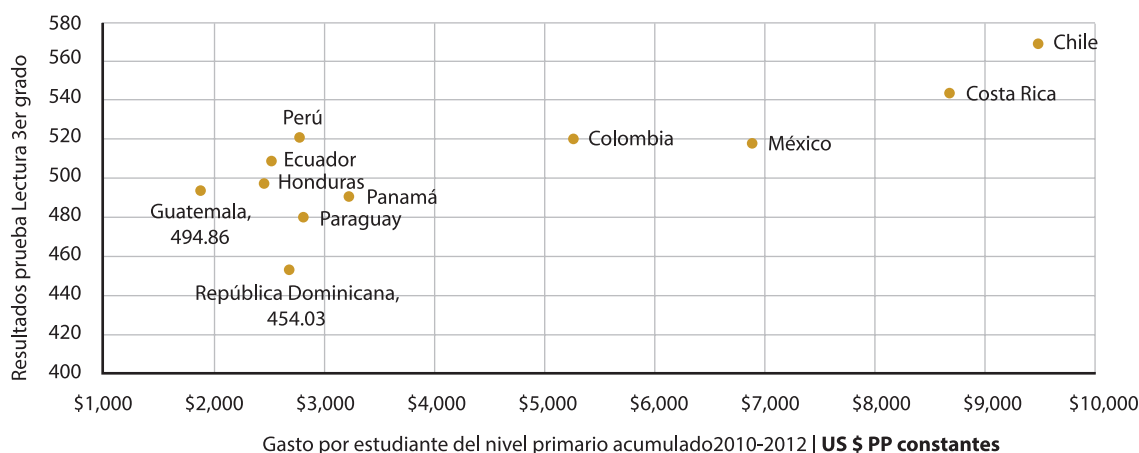
Gráfico 4.2 Gasto por estudiante 2010-2012 y tasa de culminación del nivel



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNESCO-UIS

Nota: TERCE y SERCE son presentadas en escalas distintas. Para este estudio se procedió a tomar como insumo la escala adaptada a SERCE

Gráfico 4.3 Puntaje Prueba TERCE Lectura del 3er grado de Primaria y gasto educativo por país (US\$ PPP)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNESCO-UIS

¹⁵ Al momento de comparar los resultados educativos entre países, es importante considerar los distintos contextos. A modo de ejemplo, en la República Dominicana existe la política de promoción automática en el primer ciclo de la Educación Primaria (1ro, 2do y 3er grado), mientras que en Guatemala no.

Esto es lo que se observa, por ejemplo, cuando se compara un país que ha realizado inversiones importantes en equipamiento y edificaciones escolares con un país que, aunque presenta el mismo nivel de gasto, no invierte en infraestructura.

4.3 PERSPECTIVAS DE LA EFICIENCIA TÉCNICA DEL GASTO EDUCATIVO A PARTIR DEL 4 %

En la literatura especializada es recurrente el debate sobre cuán determinantes son los recursos económicos en el nivel de logro de los aprendizajes. A partir del análisis comparativo de los resultados de las pruebas aplicadas por la UNESCO, SERCE 2006 y TERCE 2013, la evidencia para la región indica que la inversión acumulada promedio por estudiante de cada cohorte, tiene una relación directa con un mayor puntaje en la prueba. Sin embargo, también se identifica un rendimiento marginal decreciente por cada dólar adicional invertido (UIS-UNESCO, 2015).

Este ejercicio se ilustra en la **Tabla 4.2**, en la que se observa la evolución del gasto y los resultados de los estudiantes que aplicaron en SERCE, es decir aquellos que ingresaron en el año 2003 a Primaria y cursaron tercer grado de Primaria en el año 2005, en comparación con los resultados de TERCE que evalúa a estudiantes que cursaron primer grado en 2010 y tercer grado en 2012. Los estudiantes que aplicaron

a TERCE recibieron en promedio un 75% más de recursos que los estudiantes que aplicaron a SERCE. Este incremento de recursos se tradujo en mejores aprendizajes, pero en una relación menor, tan solo del 15% en la prueba de Lectura, lo que representa una relación de 5 a 1. Algo similar ocurrió con la prueba de Matemáticas, para la cual, el puntaje creció un 13%. Es importante destacar que la mejora del puntaje en la prueba de Lectura ocurrió gracias a que creció en un 28% el número de estudiantes con resultados superiores al nivel I (nivel más bajo de aprendizaje en lectura). Este ejercicio pone en evidencia que un mayor volumen de recursos por alumnos conduce a un mejor desempeño, pero aparentemente en una menor magnitud.

En otras palabras, en TERCE mejoró el desempeño de los aprendizajes de los estudiantes, pero empeoró la eficiencia del gasto educativo. Se observa que cada punto en la prueba SERCE tuvo un costo de US\$3.88, mientras que cada punto obtenido por el país en la prueba TERCE costó US\$5.91.

No obstante lo anterior, y en términos comparados, la República Dominicana presenta una eficiencia del uso de sus recursos mayor que otros países de la región. Por ejemplo, Ecuador, que incrementó su gasto en 100%, vio crecer el desempeño de sus estudiantes en la prueba en tan solo un 12%. Por otro lado, Costa Rica, que incrementó su nivel de gasto en 66% en TERCE

Tabla 4.2 Gasto y puntajes cohortes SERCE y TERCE para la República Dominicana

<i>Indicador</i>	<i>Cohorte SERCE (2003-2005)</i>	<i>Cohorte TERCE (2010-2012)</i>	<i>% Variación</i>
Gasto acumulado promedio (US\$ PPP)	\$ 1,532.96	\$ 2,681.09	75%
Puntaje Lectura 3° grado Primaria	395.44	454.03	15%
Puntaje Matemáticas 3° grado Primaria	395.65	448.03	13%
Porcentaje de estudiantes por encima del nivel I en prueba lectura 3° grado Primaria	68.62%	88.06%	28%
Dólares estadounidenses por cada punto en la prueba de lectura 3° grado Primaria	\$3.88	\$5.91	

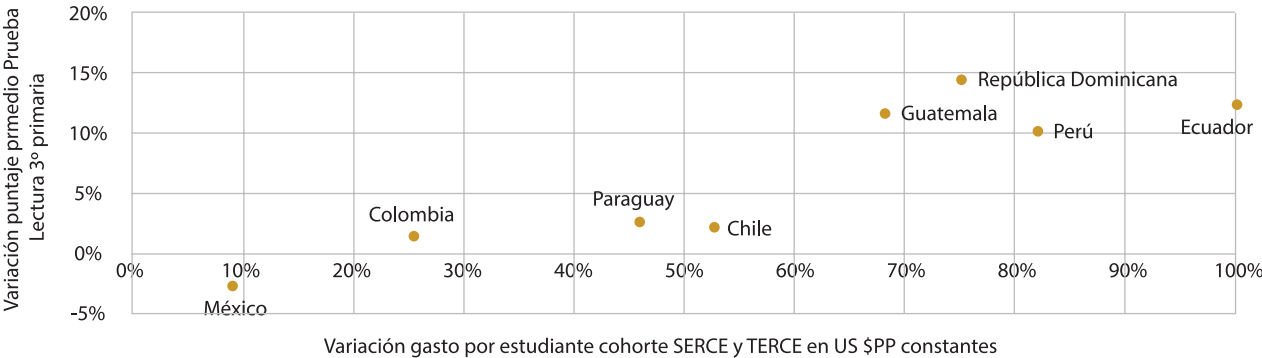
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNESCO-UIS

respecto a SERCE, experimentó una reducción del desempeño promedio de sus estudiantes del 4% (Ver **Gráfico 4.4**).

Aunque el tiempo transcurrido desde la asignación del 4% del PIB no permite realizar afirmaciones concluyentes sobre la magnitud de la relación entre la inversión y el resultado en términos de los aprendizajes, el desempeño del país en las pruebas SERCE y TERCE sí permite hacer inferencias sobre el nivel de relación directa entre ambas variables. Esto permite desarrollar un ejercicio de pronóstico bajo un comportamiento en las condiciones similares. Si se mantiene la misma relación de gastos y resultados que la observada entre las cohortes SERCE y TERCE, es de esperar que los

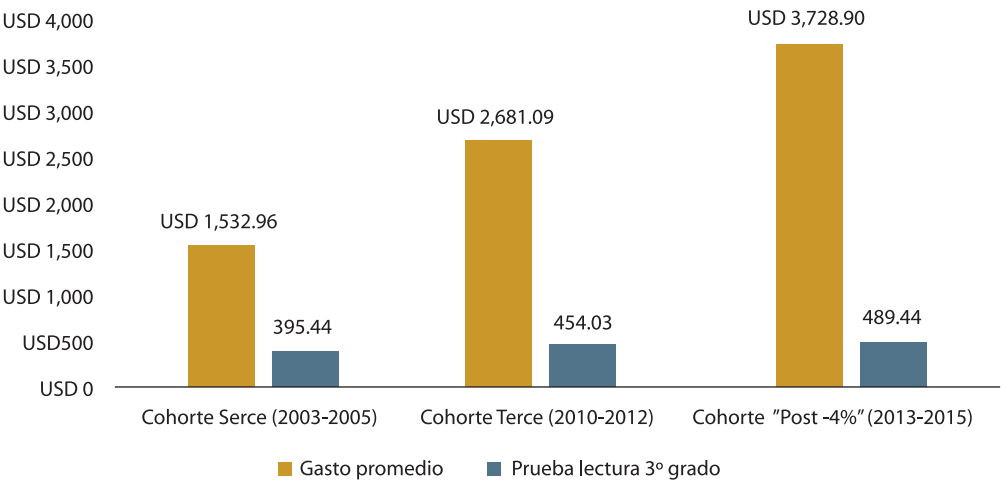
estudiantes de tercer grado que apliquen a la próxima prueba de la UNESCO, quienes habrán recibido una inversión acumulada de US\$3,728, alcancen un puntaje promedio de 489. Este grupo será el primero en haber recibido durante toda su trayectoria educativa los beneficios de un presupuesto educativo equivalente al 4% del PIB. Este nivel de desempeño supone alcanzar el nivel que logró Guatemala en TERCE, aunque este país alcanzó dicho nivel con una inversión sensiblemente menor, próxima a los US\$2000 PPP (Ver **Gráfico 4.5**). Esta situación pone de manifiesto la necesidad de identificar oportunidades para optimizar la asignación y distribución de los recursos puestos a disposición del servicio educativo.

Gráfico 4.4 Variación gasto por estudiante cohorte SERCE y TERCE en US\$ PPP constantes según variación en puntaje prueba de lectura 3° grado de Primaria



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNESCO-UIS

Gráfico 4.5 Gasto promedio por cohorte de estudiantes dominicanos del 3° grado de Primaria (US\$ PPP) y resultados en prueba de lectura



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNESCO-UIS

EL PRESUPUESTO EDUCATIVO DESDE UNA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS DE VALOR

5.1 EL CONCEPTO DE ANÁLISIS DE VALOR

Según Sakar (2008), el análisis de valor consiste en identificar tres tipos de actividades en un determinado proceso: a) aquellas que agregan valor; b) aquellas que no agregan valor, pero se consideran necesarias; y c) aquellas que en definitiva no agregan valor y que se puede prescindir de ellas.

A los efectos de este estudio, se consideran actividades que agregan valor aquellas vinculadas directa e indirectamente con el aprendizaje de los estudiantes. Asimismo, se consideran actividades de escaso valor agregado, pero cuya ejecución es necesaria al proceso de enseñanza aprendizaje, como por ejemplo, las pensiones del sistema educativo, la remuneración de cargos no docentes, los gastos en viáticos, transporte y publicidad cuando están directamente orientados a mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Por último, se consideran aquellas actividades que no agregan valor y cuyo nivel de no ejecución no afecta los niveles de valor agregado para alcanzar la calidad educativa

esperada. Este tipo de actividades son conocidas también como desperdicio de los procesos.

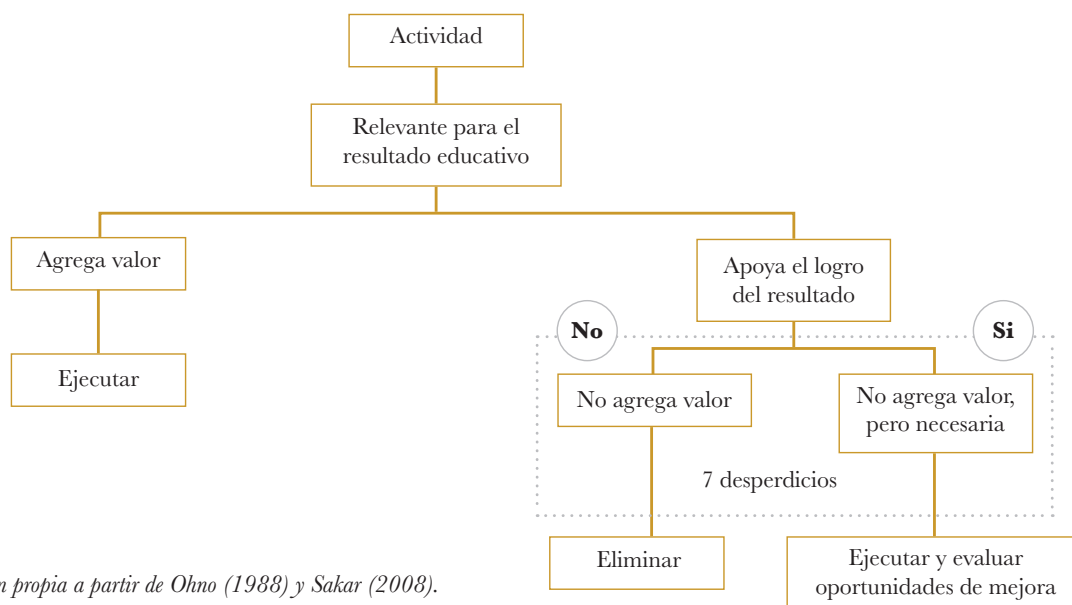
La literatura en torno a calidad define 7 tipos de desperdicios (Ohno, 1988; Cole, 2011; Maleyeff, 2007):

- **Sobreproducción.** Cuando se produce más de lo necesario. En los procesos del MINERD, por ejemplo, cuando se imprimen más libros de los que se necesitan, cuando se procesa una solicitud fuera de tiempo, cuando se construyen más centros educativos de los que la demanda requiere.

- **Inventario.** Se genera cuando el stock de insumos o recursos excede lo razonablemente necesario. Para el caso de los procesos del MINERD, cuando se contrata más personal docente y no docente de lo necesario, cuando se dispone de equipamiento en exceso. Es importante mencionar que la sobreproducción genera incremento de inventario, por lo que, generalmente, un desperdicio lleva al otro.

- **Procesamiento extra.** Hace referencia a las actividades, pasos o esfuerzos adicionales realizados que no impactan en el resultado. En esta categoría también pueden incluirse equipos y materiales que

Figura 5.1 Metodología para el análisis de valor



Fuente: Elaboración propia a partir de Ohno (1988) y Sakar (2008).

permiten alcanzar el mismo resultado, pero a un mayor costo. Por ejemplo, cuando se realizan dos capacitaciones diferentes de la misma naturaleza y al mismo público. La repitencia escolar también puede considerarse como parte de este procesamiento extra.

- **Movimiento.** Se refiere a movimientos innecesarios que los individuos o dependencias de la organización realizan para completar una actividad. Por ejemplo, desde el nivel central se desarrollan actividades en los centros educativos que bien pudieran ser realizados en distritos o regionales.

- **Errores.** Se generan cuando los resultados no están conforme a lo esperado, y derivan en pérdidas para la organización. Esto incluye el reprocesar solicitudes, reentrenar personal/maestros por capacitaciones inefectivas, reparación de escuelas por falta de mantenimiento preventivo, entre otros.

- **Espera.** Cuando los insumos no llegan en tiempo y forma, o se mantienen inactivos. Por ejemplo, cuando un docente que ha sido nombrado en el cargo se retrasa en el ejercicio de funciones, espera para aprobación u obtención de una respuesta, entre otros.

- **Transporte.** Hace referencia al traslado de materiales (no personas) innecesarios de un lugar a otro. Dentro de esta categoría también pueden incluirse los costos de telecomunicaciones, debido a que conllevan el movimiento de datos de un lugar a otro.

Para este estudio, la aplicación de la metodología se limita a un análisis general del sistema educativo, señalando qué montos del presupuesto están destinados hacia categorías que en teoría agregan valor. Si bien estas categorías pueden contener actividades que generen desperdicios, dado el carácter exploratorio de esta investigación, se recomienda que un análisis de este tipo sea abordado en futuras investigaciones, con mayores niveles de popularidad.

Para la realización de este análisis se utilizan dos insumos, ambos contruados a partir de los reportes de ejecución presupuestaria. El primero, la ejecución presupuestaria presentada en el formato de “Formulario UNESCO” para los años 2013, 2014 y

2015. Este formulario es una de las herramientas más utilizadas para comparar, en términos homogéneos, el gasto educativo que va dirigido al estudiante entre los distintos países. El segundo, la relación entre el gasto distribuido y no distribuido presente en los Informes de Ejecución Presupuestaria del MINERD. Este instrumento es utilizado por el MINERD para conocer el porcentaje del gasto que está concentrado en actividades netamente técnico-pedagógicas, y qué porcentaje va a actividades administrativas y de gestión.

5.2 DEFINICIÓN DE LAS CATEGORÍAS DEL GASTO EDUCATIVO QUE AGREGAN VALOR

A partir de los datos publicados por el MINERD en el formulario de la UNESCO para los años 2013 y 2015 y la literatura especializada, es posible clasificar los montos ejecutados según su nivel de valor agregado. El formulario clasifica los montos en once categorías de gasto, a saber: a) uniformes, b) alimentación escolar, c) servicios no personales¹⁶, d) materiales y suministros¹⁷, e) pensiones, f) remuneración docente, g) remuneración no docente, h) recursos didácticos, i) infraestructura, y j) formación y capacitación docente. Para determinar cuáles de estas categorías agregan o no valor a la provisión del servicio educativo, el estudio se apoya en la literatura académica y en la consulta a expertos en los casos que amerita.

Existen diversos estudios que evalúan el impacto de los uniformes en los resultados educativos. Por ejemplo, Gentile & Imberman (2011), a través del estudio de un distrito escolar urbano de los Estados Unidos, concluyen que el uso de uniformes tiene un efecto positivo en la asistencia en Básica y Secundaria, principalmente entre las niñas, al igual que un impacto en la reducción del abandono en Primaria. De forma similar, en un estudio realizado en ocho grandes distritos de Ohio, Draa (2005) también concluye que los uniformes mejoran la asistencia de los estudiantes. Sin embargo, Brunsma (2001) con base en un estudio

¹⁶ Los servicios no personales incluyen: servicios básicos (agua, electricidad, entre otros); servicios de comunicaciones (publicidad, impresión y encuadernación); viáticos; transporte y almacenaje; alquileres y rentas; seguros; conservación; reparaciones menores y construcciones temporales. Otros servicios no personales son: comisiones bancarias, tasas, entre otros.

¹⁷ Los materiales y suministros incluyen: alimentos y productos agroforestales; textiles y vestuario; productos de papel, cartón e impresos; combustibles, lubricantes, productos químicos y conexos; productos de cuero, caucho y plástico; productos de minerales metálicos y no metálicos; productos y útiles varios.

longitudinal nacional realizado para los Estados Unidos, indica no haber encontrado un efecto directo entre el uso de uniformes y la asistencia a la escuela, ni tampoco en los problemas de comportamiento de los estudiantes. También existen estudios que analizan el impacto de proveer gratuitamente uniformes a los estudiantes. En este sentido, los resultados son también mixtos. Por ejemplo, Evans et al. (2009) halló que la entrega de uniformes de forma gratuita tienen un efecto positivo en la asistencia de los estudiantes. En contraste, los hallazgos de Hidalgo et al. (2013) van en la dirección opuesta.

A pesar de que los resultados son no concluyentes, es preciso considerar que gran parte de la matrícula pública dominicana proviene de hogares pertenecientes a los menores quintiles de ingresos, y que una de las principales políticas del sistema educativo es promover la equidad en el acceso desde el origen. Por tanto, para fines de esta investigación, la categoría de uniformes se considera tanto relevante como pertinente.

En lo que respecta a la alimentación escolar, ha sido ampliamente demostrado que la malnutrición y el hambre representan impedimentos importantes para el aprendizaje (Pollitt, 1984; Taras, 2005, Martínez, & Fernández, 2007). En este sentido, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) constituye un incentivo para evitar ausencias de los estudiantes, contribuyendo así al aumento de la asistencia sistemática (la reducción en la deserción y abandono escolar) e incrementando las posibilidades de los estudiantes de ejercer el derecho a aprender (MINERD, 2014a; MINERD, 2013a). Asimismo, el PAE constituye uno de los principales componentes de la política de apoyo a la población vulnerable contenida en el Plan Decenal y ratificada en el punto 3.3.4 del Pacto Educativo sobre instrumentos de equidad que favorecen la entrada y permanencia en el sistema educativo. Por tanto, se entiende que esta categoría de gasto agrega valor.

Una categoría de gasto que también juega un papel importante en los resultados educativos es la infraestructura. Mejores condiciones en la infraestructura escolar fomentan ambientes más propicios de enseñanza y motivan la asistencia a clases

por parte de los estudiantes. Un estudio de Duarte et al. (2010) concluye que la infraestructura física de las escuelas y la disponibilidad de los servicios públicos básicos están altamente vinculados con los aprendizajes, incluso después de controlar por la edad de los maestros, formación docente, tiempo efectivo de clase, índice de violencia y discriminación, y variables socioeconómicas de las familias de los estudiantes. Más recientemente, un estudio realizado también por Duarte et al. (2011) para los países de Latinoamérica, demuestra una alta relación entre los aprendizajes medidos a través del desempeño en la prueba SERCE y la disponibilidad de infraestructura escolar. Donde la existencia de espacios de apoyo a la docencia (bibliotecas, laboratorios de ciencias y salas de cómputo), la disponibilidad servicios públicos de electricidad, telefonía, agua potable, desagüe y baños en número adecuado, presentan la más significativa relación con los aprendizajes.

En línea con el argumento anterior, a través de la evaluación de investigaciones en África, Asia y Latinoamérica, Buchmann & Hannum (2001) concluyen que, si bien los insumos y materiales básicos educativos, como la infraestructura, no son tan relevantes en países industrializados, estos cobran mayor importancia en contextos que tienen recursos educativos inadecuados o distribuidos con menor grado de equidad, como es el caso de los países en vía de desarrollo.

Dado los déficits históricos en materia de infraestructura y servicios básicos, la construcción y rehabilitación de aulas ha sido una de las prioridades de política pública a partir de la asignación del 4% del PIB al sector educativo. Por todo esto, este gasto es relevante y pertinente. No obstante, es preciso mencionar que ciertos actores de la sociedad civil han expresado su preocupación ante la alta proporción del presupuesto público dedicado a infraestructura. Si bien esta categoría de gasto es necesaria, genera y agrega valor, su ejecución debe priorizarse en aquellas zonas con mayores necesidades y problemas de sobrepoblación estudiantil. Este punto será desarrollado en el capítulo siguiente, Análisis Multidimensional del Gasto.

Por otra parte, existe evidencia que demuestra que los incentivos juegan un papel importante en el desempeño del maestro y, por ende, en el aprendizaje de los estudiantes. Glewwe et al. (2010) analizan un programa de incentivos llevado a cabo en los distritos de Busia y Teso en Kenia del Oeste, observando una relación positiva entre el desempeño de los estudiantes y los incentivos otorgados a los maestros. Un estudio que presenta resultados similares es el de Muralidharan (2011), quien, a través de la evaluación de una muestra aleatoria de maestros del estado rural de Andhra Pradesh en la India, encontró que el pago por desempeño docente estaba asociado positivamente con los logros de aprendizaje de los estudiantes. En esta línea, una de las investigaciones más consultadas en el tema, agrega que los incrementos salariales e incentivos ejercen algún efecto en los resultados educativos, siempre y cuando estos estén condicionados al desempeño de los estudiantes (Hanushek & Rivkin, 2007).

Investigaciones realizadas en países desarrollados, coinciden en que existe una relación positiva entre el incentivo a los docentes y el desempeño escolar. Dolton & Marcenaro (2011) evaluaron la relación entre el salario docente en países de la OECD y el desempeño de los estudiantes en las pruebas PISA y TIMSS. Los resultados demuestran que una diferencia de un 5% en la posición relativa en la distribución de los salarios de los maestros se ve reflejada en una variación en el desempeño del estudiante entre 5-10%. La hipótesis anterior sugiere que una mayor remuneración docente atrae a mejores candidatos a la profesión, por lo que contribuye a mejorar el resultado de los estudiantes. Sin embargo, es importante destacar que los países que posean un cuerpo docente que carezca de las competencias necesarias no deberían esperar que la calidad de la enseñanza mejore únicamente en función de incrementos salariales. Si bien los incrementos salariales pueden contribuir a mejorar el desempeño de los estudiantes a través de la captación de talentos para la profesión docente, una verdadera transformación del sistema solo ocurriría en el muy largo plazo. Según los autores, elevar la calidad docente es un proceso gradual que requiere continuo desarrollo profesional y la capacitación en servicio, e incluso la desvinculación de los maestros que no están ni preparados ni comprometidos con sus funciones (Dolton & Marcenaro, 2011).

Las evidencias expuestas permiten afirmar que tanto la remuneración docente como la formación y capacitación docentes son actividades relevantes en la labor educativa. Al mismo tiempo, la existencia de políticas y planes que argumentan y sustentan la puesta en marcha y continuidad de las mismas justifica que se les atribuya el calificativo de pertinentes. El Plan Decenal 2008-2018 traza como política la priorización de la formación de docentes de alta calidad y la promoción de la permanencia y el crecimiento profesional de los que sirvan al sistema. De igual forma, el Pacto Nacional para la Reforma Educativa, en sus numerales 5.1 y 5.3, resalta el compromiso de fortalecer la formación docente y proveer remuneración digna a la labor docente (Pacto Nacional para la Reforma Educativa, 2014).

Las pensiones también podrían considerarse como incentivos, puesto que contribuyen a retener a los educadores de mejor desempeño en la carrera docente (Munnell & Fraenkel, 2013; Munnell, et al., 2014). Este gasto se considera pertinente, ya que dignificar el salario de los pensionados y jubilados constituye uno de los compromisos del Pacto Educativo. Sin embargo, como los planes de jubilaciones y pensiones no están atados al desempeño de los estudiantes ni a ningún otro resultado del sistema educativo, resulta difícil estimar si este gasto es relevante. Por tanto, para fines de esta investigación, el gasto en pensiones se considera que no agrega valor, pero es igualmente necesario.

Para gastos tales como Remuneración no docente, Servicios no personales (teléfono, viáticos, transporte, publicidad, entre otros) y Materiales y suministros (alimentos no escolares, combustibles, lubricantes, entre otros), no se encontró una relación directa en la literatura estudiada entre estas categorías y los resultados educativos. Por tal razón, para fines de esta investigación, se considerarán como gastos necesarios que no agregan valor evidente al sistema. Se recomienda prestar especial atención en la planificación y ejecución de estos gastos, en procura de su optimización a través de la ampliación del estudio de las distintas subcategorías que componen cada uno de estos gastos. Esto es materia de una futura investigación.

5.3 ANÁLISIS DE VALOR A PARTIR DE LA CLASIFICACIÓN DEL GASTO UNESCO

En la **Tabla 5.1** se muestra el análisis de valor para cada categoría de gasto identificado en los formularios de la UNESCO.

Como se presenta en la tabla anterior, 6 de 11 de las categorías de gastos se consideran como que agregan valor, mientras que el resto se consideran necesarias, pero que no agregan valor al logro de los resultados educativos.

A partir de esta información, se observa que, por cada RD\$100 invertidos en el sistema en 2013, un total de RD\$ 88.8 estaba asociado a actividades que agregan valor. Para el año 2015, se observa que, de los mismos RD\$100 invertidos, RD\$84.8 son gastos que agregan valor. (Ver **Gráfico 5.1**)

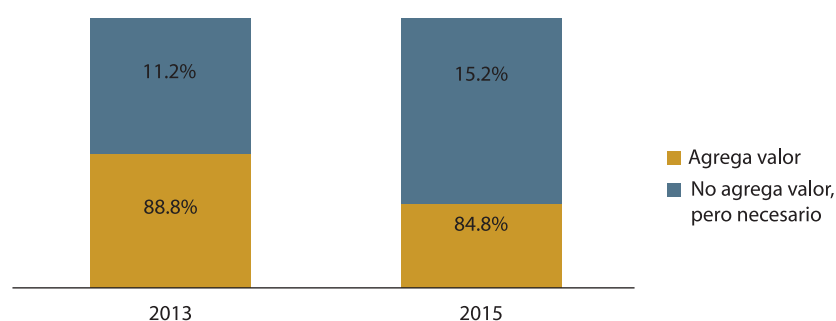
Se destaca que, de cada RD\$ 100, apenas RD\$ 0.18 eran destinados a uniformes y ayudas sociales, mientras que cerca de RD\$ 2.32 se invertían en servicios no personales.

Tabla 5.1 Análisis de valor para categorías de gasto

<i>Categoría de gasto</i>	<i>¿Contribuye a una educación de calidad?</i>	<i>¿Necesaria para lograr una educación de calidad?</i>	<i>Resultado</i>	<i>Tipo de desperdicio</i>
Uniformes, mochilas y zapatos	Sí	Sí	Agrega valor	N/A
Alimentación escolar	Sí	Sí	Agrega valor	N/A
Servicios no personales	No	Sí	No agrega valor, pero necesario	Transporte y movimiento
Materiales y suministros	No	Sí	No agrega valor, pero necesario	Inventario, Transporte y movimiento
Pensiones	No	Sí	No agrega valor, pero necesario	Sobreproducción
Remuneración docente	Sí	Sí	Agrega valor	N/A
Remuneración no docente	No	Sí	No agrega valor, pero necesario	Sobreproducción
Recursos didácticos	Sí	Sí	Agrega valor	N/A
Construcción y rehabilitación	Sí	Sí	Agrega valor	N/A
Formación docente ¹⁸	Sí	Sí	Agrega valor	N/A

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura consultada

Gráfico 5.1 Participación entre las categorías de gasto que agregan valor y que no agregan valor en 2013 y 2015



Fuente: Elaboración de los autores con base en Formularios UNESCO 2013 y 2015

¹⁸ Información no desglosada en formulario de la UNESCO para el año 2013 y 2015, por tanto, datos extraídos del presupuesto ejecutado MINERD.

Mientras el gasto total creció en un 21.1% entre 2013 y 2015, las categorías que no agregan valor crecieron en un 63.7%, frente a tan solo un 15.7% de crecimiento en categorías que agregan valor.

En particular, se observa un aumento en el gasto en pensiones (60.8%), así como en remuneración no docente (119.4%), gastos que, en la medida en que un sistema educativo se hace eficiente, se espera que tiendan a la baja. Entre los aspectos positivos, se destaca el aumento en capacitación docente, que pasó de RD\$1.72 a RD\$2.57, así como lo invertido en uniformes, mochilas y zapatos, que pasó de RD\$0.18 a RD\$0.69 por cada RD\$100 invertidos en el sistema (Ver **Tabla 5.2**).

Es preciso destacar que este tipo de análisis presenta limitaciones, puesto que categorías consideradas como que agregan valor esconden a lo interno actividades que no agregan valor. De igual modo, existen cuentas de gasto que sí agregan valor, las cuales integran actividades de escaso o nulo valor. Por ejemplo, como se observará en la sección sobre capacitación de personal, incluida en el siguiente capítulo, lo invertido en formación docente agrega escaso valor si el contenido de la acción formativa no está alineado con las necesidades profesionales de los asistentes. Lo anterior conduce a la necesaria revisión de clasificación y reclasificación del gasto educativo, conforme a una cadena de valor que es preciso acordar y definir para la educación dominicana.

Tabla 5.2 Ejecución financiera MINERD 2013 y 2015 (en millones de RD\$)

Tipo	Categoría de gasto	2013		2015		Var. relativa 2013 vs 2015
		Ejecución financiera	Participación del gasto total	Ejecución financiera	Participación del gasto total	
Agrega valor	Uniformes, mochilas y zapatos	\$168.74	0.18%	\$802.85	0.69%	375.79%
	Alimentación escolar	\$5,042.87	5.27%	\$9,246.57	7.98%	83.36%
	Salario docente	\$34,380.60	35.93%	\$55,428.25	47.84%	61.22%
	Libros de texto	\$1,134.70	1.19%	\$2,020.39	1.74%	78.05%
	Infraestructura y otros gastos de capital	\$34,227.88	35.77%	\$25,627.46	22.12%	-25.13%
	Formación docente	\$1,649.86	1.72%	\$2,972.96	2.57%	80.19%
	Construcciones menores, educación física, equipos, entre otros	\$8,361.10	8.74%	\$2,212.05	1.91%	-73.54%
	Subtotal	\$84,965.75	88.8%	\$98,310.53	84.8%	5.6%
No agrega valor, pero necesario	Salario no docente	\$4,010.50	4.19%	\$8,800.18	7.60%	119.43%
	Servicios no personales	\$2,223.20	2.32%	\$2,169.73	1.87%	-2.41%
	Materiales y suministros	\$935.25	0.98%	\$864.62	0.75%	-7.55%
	Pensiones	\$3,556.95	3.72%	\$5,720.67	4.94%	60.83%
	Subtotal	\$10,725.90	11.2%	\$17,555.20	15.2%	50.4%
Total		\$95,691.65	-	\$115,865.73	-	10.6%

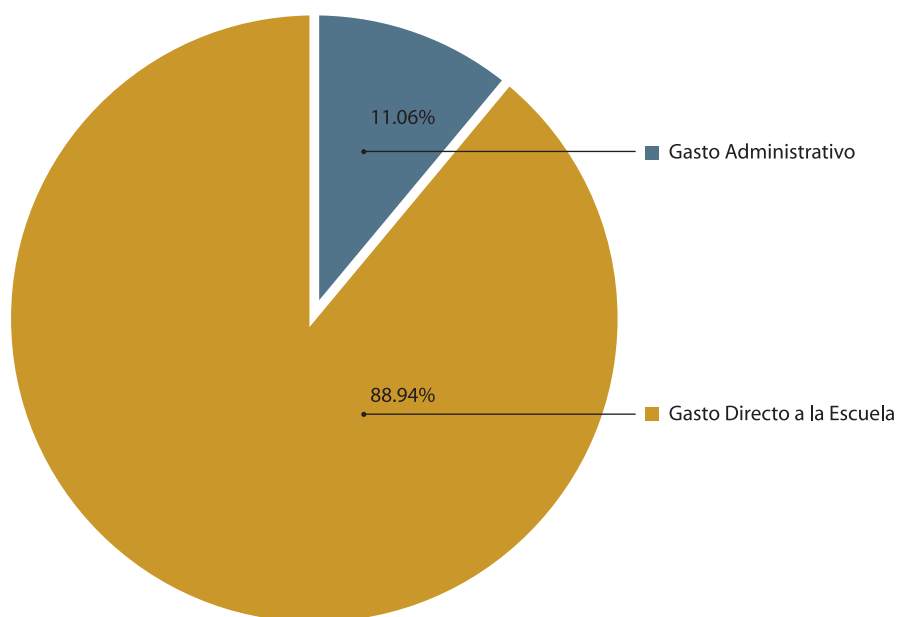
Fuente: Elaboración propia con base en Formularios UNESCO 2013 y 2015

5.4 ANÁLISIS DE VALOR A PARTIR DE LA CLASIFICACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DEL MINERD

A fin de complementar el análisis de valor, se hace necesario profundizar en el estudio de las distintas categorías de gasto, pues estas pueden estar compuestas por subcategorías que agregan o no valor dependiendo hacia dónde va destinado el gasto. Cuando el gasto está dirigido a impactar la labor de enseñanza-aprendizaje en los centros educativos, se considera como un gasto que agrega valor. Mientras que, cuando el gasto no va dirigido a los centros educativos y/o al servicio de educación en términos pedagógicos, se considera como un gasto que no agrega valor. Según esta definición, la Dirección de Presupuesto del MINERD clasifica la ejecución presupuestaria, en gasto distribuido y no distribuido, entendido el último también como gasto administrativo y de gestión. Según el Informe de Ejecución Presupuestaria del MINERD, para el año 2015, el gasto educativo público presentaba la estructura del **Gráfico 5.2**.

Si bien la clasificación UNESCO es útil para realizar comparaciones entre países, la clasificación de la Dirección de Presupuesto del MINERD tiene la ventaja de permitir diferenciar entre los gastos dentro de una misma categoría que agregan o no valor al sistema. Por ejemplo, la categoría de servicios no personales como electricidad e internet, según la UNESCO, se clasifica como parte de aquellos gastos que no generan valor, mientras que con este enfoque podrían considerarse que agregan valor siempre y cuando los servicios sean contratados para los centros educativos. Por otro lado, líneas de gasto como remuneración docente, las cuales son clasificadas por la UNESCO como que agregan valor, pueden dividirse para identificar los componentes de este gasto que agregan escaso valor, tales como las remuneraciones en cargos docentes asignados a la sede central, que tienen escaso impacto en el proceso de enseñanza aprendizaje, y por tanto, no agregan el mismo valor que los docentes asignados a las aulas.

Gráfico 5.2 Distribución del Gasto Administrativo y Gasto Directo a la Escuela 2015



Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria MINERD 2015

En la **Tabla 5.3** se observa un desglose del gasto no distribuido para el año 2015 que detalla el gasto que no va dirigido a los centros educativos y/o al servicio de educación en términos pedagógicos.

Como se observa, con esta metodología, el gasto distribuido o gasto directo a la escuela ha incrementado en los últimos cinco años, pasando de representar un 73.79% del gasto total del MINERD en 2011 a un

88.94% en 2015. Si bien es cierto que el gasto no distribuido también ha crecido en términos absolutos, bajo esta metodología se observa que este ha incrementado a un ritmo menor que el gasto educativo, pasando, de representar un 26.21% del gasto total en 2011, a un 11.06% en 2015, colocándose dentro de los niveles sugeridos por el Plan Decenal de Educación 2008-2018 (MINERD, 2015i).

Tabla 5.3 Gasto Administrativo y de Gestión MINERD 2015

<i>Conceptos del Gasto</i>	<i>Monto en miles de DOP</i>	<i>Totales por categoría valores abs.</i>	<i>Totales por categoría valores %.</i>
Comisiones y gastos bancarios	1.62		
Contrapartidas	210.12	211.74	2%
Sueldos administrativos (Sede Central)	2,154.58		
Sueldos administrativos niveles y modalidades	5,434.65		
Sueldos fijos personal en trámite de pensiones	-		
Sueldos personal contratado y/o igualado	258.98		
Seguridad escolar	286.88	8,135.09	63%
Combustibles y lubricantes	135.49		
Llantas y neumáticos	2.86		
Servicios de comunicaciones	281.35		
Servicios básicos	573.46		
Publicidad, impresión y encuadernación	592.82		
Viáticos	59.68		
Transporte y almacenaje	204.34		
Alquileres	427.72		
Seguros	98.19		
Otros servicios no personales	1,614.50	3,990.43	31%
Mobiliario áreas administrativas	79.49		
Útiles diversos áreas administrativas	23.30	102.79	1%
Instituto Panamericano de Geografía e Historia	9.41		
Transferencias a la sociedad civil (ONG)	362.44		
Otras transferencias corrientes a institutos descentralizados de educación (SEMMA e INABIMA)	307.53	679.37	5%
Subtotal Gastos A&G	13,119.42		
Menos: Gasto A&G Curriculum y Evaluación Calidad	303.31	(303.31)	100%
Total Gastos A&G	12,816.11	12,816.11	
% del Presupuesto Total	11.06%		
% del Presupuesto del PIB	0.42%		

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestaria MINERD 2015

Un ejercicio que puede guiar la discusión al momento de diseñar políticas de racionalización del gasto educativo es la identificación de aquellas líneas presupuestarias que, según el análisis realizado, no agregan valor bajo ninguna de las metodologías

utilizadas, teniendo presente que aquellas actividades que no agregan valor incluyen tanto las necesarias como las no necesarias para el adecuado funcionamiento del sistema educativo.

Tabla 5.4 Distribución del Gasto Administrativo/Gestión y Gasto Directo a la Escuela 2011-2015 (En miles de DOP)

	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto Administrativo y de Gestión	10,060.70	9,779.77	14,120.86	9,349.45	12,818
% del Presupuesto Ejecutado	26.21%	19.01%	14.76%	8.83%	11.06%
% del PIB	0.48%	0.41%	0.55%	0.34%	0.42%
Gasto Directo a la Escuela	28,325.50	41,676.28	81,570.49	96,520.86	103,048.01
% del Presupuesto Ejecutado	73.79%	80.99%	85.24%	91.17%	88.94%
% del PIB	1.36%	1.75%	3.19%	3.46%	3.41%

Fuente: Informe de Ejecución Final del MINERD 2011-2015

ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DEL GASTO

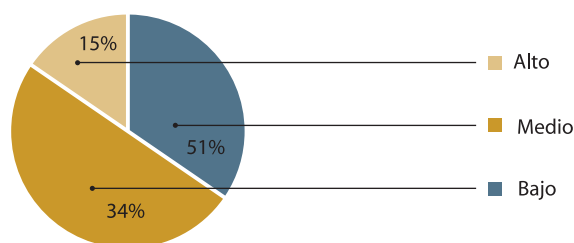
6.1 PANORÁMICA DE EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA

En términos generales, el MINERD ha demostrado niveles de ejecución financiera relativamente altos, alcanzado un 96.05% en 2013, 96.98% en 2014 y 97.07% en 2015. Este alto desempeño se explica en gran parte por el peso de las cargas fijas, tales como salarios docentes y no docentes, y conceptos de gasto que implican desembolsos de considerable magnitud (construcciones, adquisición de terrenos, alimentación escolar, entre otros). Sin embargo, la mayor parte de las innovaciones y actividades de reformas del sistema educativo están contempladas dentro del Plan Operativo Anual (POA), el cual, excluyendo el costo de construcción y mantenimiento de las edificaciones escolares y el de la alimentación escolar, los cuales

representan cargas relativamente fijas, representó un 31%, 28% y 35% del presupuesto total asignado al MINERD entre el período 2013-2015.

Para una aproximación al análisis de los gastos del sistema educativo pre-universitario, fueron evaluados 437 productos del POA ejecutado por el MINERD durante el año 2013.¹⁹ Del total de los productos programados, el 15.3% logró un alto nivel de cumplimiento de logro físico y financiero; uno de cada dos un nivel medio, y uno de cada tres productos presentó un nivel bajo (Ver **Gráfico 6.1**). En este último grupo, un 22.2% del total de productos programados no fue logrado (Ver **Tabla 6.1**, en la que “bajo”, indica un logro menor o igual al 39% de la meta establecida, “medio” entre un 40% y 70%, y “alto o eficaz”, más de un 70%).

Gráfico 6.1 Porcentaje de productos del POA 2013 por nivel de logro de las metas física y financiera



Fuente: Elaboración propia a partir del POA 2013

Tabla 6.1 Desempeño de los productos según la ejecución de las metas física y financiera

Ejecución Física	Ejecución Financiera			
	0%	Bajo	Medio	Alto
0%	22.2%	4.1%	0.9%	1.6%
Bajo	2.3%	5.7%	1.8%	3.4%
Medio	2.1%	4.8%	1.4%	4.6%
Alto	14.0%	8.9%	6.9%	15.3%

Fuente: Elaboración propia a partir del POA 2013

¹⁹ Los productos definidos en el POA son 444; sin embargo, para algunos no se identifica presupuesto. No se incluyen los datos 2014, por no estar disponibles a la fecha de realización de este estudio.

Se observa cómo algunos de los productos que debían ser ejecutados por el MINERD logran la meta con un uso significativamente menor del presupuesto estimado, mientras que otros, a pesar de haber agotado la asignación financiera, se encuentran muy alejados de la meta prevista. En la **Tabla 6.2** se detallan algunos de los productos ejecutados que presentan este comportamiento. Por ejemplo, se observa cómo el producto “Estándares profesionales y del desempeño docente” de la Dirección de Certificación Docente alcanzó la meta propuesta con tan solo utilizar el 3% de su presupuesto. Por otro lado, el producto “Docentes de nuevo ingreso participan en proceso de inducción”, de la Dirección General de Educación Básica, logró apenas un tercio de la meta física establecida ejecutando la totalidad de su presupuesto. Estas inconsistencias entre programación y ejecución

demuestran que existen oportunidades de mejora en el diseño, formulación y gestión de los procesos de planificación y ejecución financiera del MINERD.

El análisis del comportamiento del nivel de logro y presupuesto vinculado a los productos referidos en la **Tabla 6.2**, evidencian debilidades, ya sea en el diseño del presupuesto o en la clasificación de los gastos. Estos problemas de eficacia se pueden atribuir a la ausencia de acciones correctivas oportunas, de reclasificaciones del gasto y/o a la falta de comunicación entre unidades ejecutoras y unidades de planificación del presupuesto. Las diferencias constatadas en el diseño del presupuesto, la clasificación de los gastos y los informes oficiales alimentan las interpretaciones que ven en estos errores elementos de poca transparencia o eventuales hechos de corrupción.

Tabla 6.2 Desempeño de los productos por unidad ejecutora, según productos seleccionados

<i>Unidad Ejecutora</i>	<i>Producto</i>	<i>% Meta lograda</i>	<i>% Presupuesto ejecutado</i>
Dirección Certificación Docente	Diagnóstico del estado y perfiles profesionales del personal docente del MINERD, realizado.	100%	5%
	Estándares profesionales y del desempeño docente aprobados.	100%	3%
Dirección del Despacho	Personas orientadas en Prevención del Embarazo en la Adolescencia, violencia intrafamiliar y, en estrategias para Apoyo a la Primera Infancia.	100%	38%
Dirección Relaciones Internacionales	Funcionarios y técnicos participan en eventos internacionales.	100%	13%
Dirección de Tecnología	Mantenimiento de licencias de Microsoft realizado.	50%	100%
Órgano del Consejo Nacional de Educación	Organizar y preparar la impresión y el envío de documentación para orientar a los miembros del CNE previo a la realización de cada sesión.	100%	27%
Dirección General de Educación Inicial	Documento de la revisión curricular revisado.	100%	8%
	Elaborar Estrategias de cobertura del Nivel Inicial de las 18 regionales.	100%	0%
	Orientar al personal en temáticas referidas al Nivel Inicial por medio de diferentes estrategias para mejorar su desempeño.	67%	100%
Dirección General de Educación Básica	Escuelas desarrollan programa Todos somos escuelas.	100%	0%
	Personal docente participa en Intercambios Virtuales.	100%	49%
	Docentes de nuevo ingreso participan en proceso de inducción.	33%	100%
	Escuela aprovechan y optimizan el tiempo pedagógico. Programa En mi Escuela el Tiempo es Oro.	33%	100%
	Escuelas desarrollan programas recreativos y deportivos. Proyecto Recreo Creativo, de deportes y juegos cooperativos.	50%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Ejecución POA 2013

6.2 CALIDAD DEL GASTO EN PERSONAL DOCENTE Y NO DOCENTE

6.2.1 Magnitud del gasto en personal

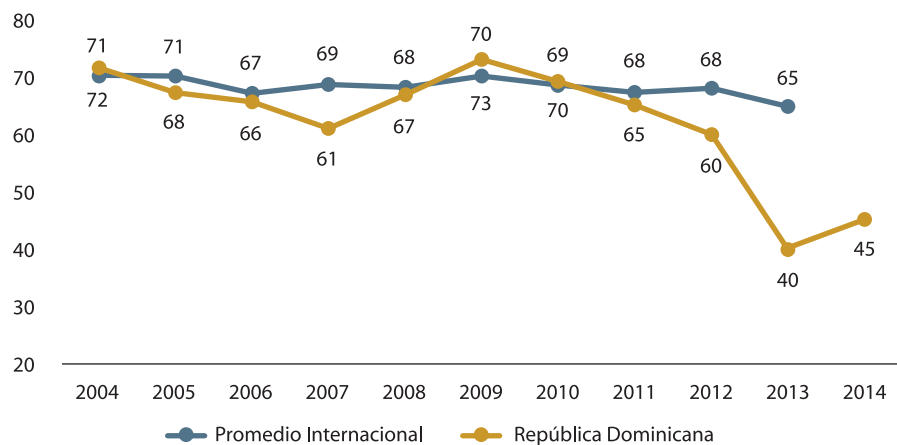
Los recursos humanos constituyen el insumo más importante del servicio educativo. En la República Dominicana, al igual que en el resto de los sistemas educativos, una parte importante del gasto está dirigido a remunerar el trabajo del personal docente y no docente. En este sentido, la calidad del gasto público en educación depende en buena medida de una correcta selección, asignación, formación continua y monitoreo del desempeño del personal, fundamentalmente el docente.

Según la UNESCO, el gasto en personal, para los países que reportaron datos, representó un 65% del

gasto total en 2012 y un 68 % en 2013, mientras que, en la República Dominicana, este gasto representó el 60 % en 2012 y el 40 % en 2013 (Ver **Gráfico 6.2**). El país presenta una tendencia atípica respecto al resto de la región, la cual se ha visto incrementada desde la entrada en vigencia del 4% y el peso relativo que tienen las inversiones de capital en el presupuesto. Según los datos publicados por el MINERD, en 2013 y 2014, el gasto en personal representó RD\$38,391 millones, y RD \$47,934 millones respectivamente, mientras que se espera que alcance los RD \$54,141 en 2015.

El aumento del gasto en personal, en términos absolutos, se ha debido al incremento del número de personas contratadas, como también a las mejoras salariales que se han venido implementando para los docentes del sector público.

Gráfico 6.2 Evolución del gasto directo en personal respecto al gasto público educativo total, 2004-2014



Fuente: UNESCO - UIS-STAT (2015), MINERD (2015j) y MINERD (2014d)

Nota: La serie de la UNESCO-UIS no posee datos para el año 2014 y 2015

El personal empleado por el MINERD y sus órganos descentralizados alcanzó las 159,946 personas en 2014, un incremento de 41% frente a diciembre 2011 (Ver **Gráfico 6.3**). Asimismo, la remuneración mensual promedio del personal pasó de RD\$19,505.32 a RD \$25,257.76 de diciembre 2011 a agosto 2015, para un aumento de un 29%.

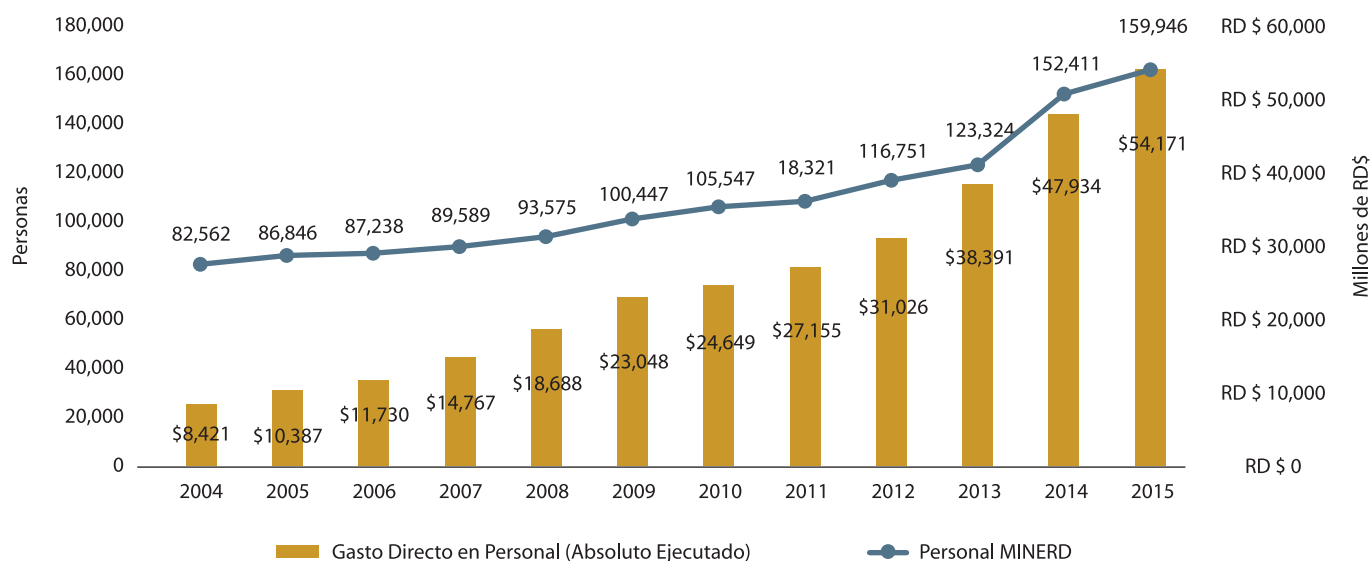
Con este volumen de recursos humanos, el sector educativo se consolida como una de las principales fuentes de empleo en el país. De hecho, la cantidad de personas contratadas en agosto 2015 representa el 3.8% de la población en edad de trabajar, según estimaciones de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) de 2014 (Banco Central de la República Dominicana, 2015c). Esta tendencia ha continuado en crecimiento. Según un reporte emitido por la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) en 2015, a diciembre de ese año, el MINERD era la institución del país con mayor cantidad de empleados que cotizaban en la seguridad social, para un total de 172,415 asalariados, 14.08% más que en 2014 (TSS, 2015).

6.2.2 Tipos de personal en el sistema educativo

El personal del sistema educativo está conformado por docentes y administrativos. Estos grupos se diferencian por el tipo de función que realizan y por el régimen laboral que regula las relaciones laborales entre estos y las instituciones educativas.

El Estatuto Docente, puesto en vigencia a través del Decreto Presidencial 639-03 del año 2003, rige al personal docente. Este estatuto instala un régimen laboral especial para las personas contratadas por el Estado como docentes, es decir, aquellas que dirigen el proceso de enseñanza-aprendizaje en las aulas, realizan labores de planificación, asesoría, supervisión, orientación y cualquier actividad íntimamente vinculada al proceso educativo. Hay educadores que, por diversas razones, presentan circunstancialmente un estatus de temporalidad mientras se cumplen los procedimientos necesarios para su nombramiento como titulares en el cargo.

Gráfico 6.3 Evolución del gasto directo en personal y cantidad de personas contratadas en la educación pública preuniversitaria, 2004-2014



Fuente: Elaboración propia con base en MINERD 2015 (Datos publicados en la página web de ejecución presupuestaria)

* Los datos de 2015 corresponden al presupuesto formulado para el año 2015 y a la nómina del MINERD a agosto 2015

El personal administrativo está constituido por todas las personas que no son docentes que laboran en dependencias educativas, dígame centros educativos, distritos, regionales y sede central, y que no cumplen las funciones docentes antes mencionadas. Según la Ley 41-08 de la Función Pública, estos son funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento y remoción, de carrera, o temporales. En su gran mayoría, el personal administrativo y de apoyo constituye los recursos humanos necesarios para el funcionamiento de los centros educativos, y también integra a los directivos y profesionales de áreas no docentes contratados por el MINERD.

El régimen laboral tiene implicaciones importantes en la forma de gestión de este tipo de personal. Según los mecanismos de contratación, el ingreso a la

carrera docente solo es posible a través de concursos de oposición. Mientras que las autoridades educativas cuentan con un alto grado de discrecionalidad a la hora de contratar personal administrativo. Asimismo, la cesación laboral depende del régimen laboral bajo el cual esté contratado el funcionario. Para el caso de los educadores, el Estatuto Docente impone mayores restricciones a la terminación del contrato laboral que aquellas impuestas por la Ley de Función Pública que regula la contratación del personal no docente. Bajo estos términos, un docente solo puede ser cesado si incumple con sus obligaciones, cuando comete faltas graves, delitos, o abandona por tres días su puesto de trabajo sin causa justificada. A diferencia del personal administrativo, el cual puede ser removido bajo las mismas condiciones que cualquier otro funcionario público.

Tabla 6.3 Número de personas en cargos docentes y administrativos e ingreso promedio

			Indicadores a agosto del 2015*		
Grupo personal	Regulación de las relaciones laborales	Cargos más comunes	Personas	Ingreso mensual promedio	Participación del gasto en personal sobre nómina total
Docentes					
	Ley 66-97 de Educación Estatuto Docente	Maestro Básica*	84,041	RD \$ 39,058	81.3%
		Maestro Media general			
		Maestro Inicial			
		Director Básica			
Administrativos	Ley 41-08 de Función Pública	Conserje	75,905	RD \$ 9,978	19.7%
		Portero			
		Sereno			
		Cocinero			
Total Personal MINERD			159,946	RD \$ 25,257	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la nómina del MINERD de agosto 2015

*Nota: Bajo la actual revisión curricular, los nombres de algunos cargos docentes han cambiado.

6.2.3 Personal docente

6.2.3.1 Contrataciones y distribución del personal

En el periodo 2012-2014, la política de gestión de recursos humanos se caracterizó por una expansión de la cantidad de docentes y una mejora significativa de las condiciones salariales. En efecto, el número de maestros aumentó en 18,103 entre diciembre 2011 y agosto 2015 (un incremento de 27%), para un total de 84,041 docentes a esa fecha. Dado que la matrícula estudiantil se mantuvo prácticamente invariable, el sistema educativo pasó de contar con 1 maestro por cada 30 estudiantes, a tener 1 por cada 24.

La pertinencia de este incremento del personal docente debe interpretarse en el marco de la implementación de la jornada escolar extendida (JEE). Esta modalidad aumenta la necesidad de docentes, ya que estos solo pueden atender a un grupo de estudiantes por día, en vez de dos o tres. En 2014, la matrícula en jornada escolar extendida pasó de 198,685 a 602,584, de 11% a 35% de la matrícula total (excluyendo el subsistema

de adultos). Esta evolución supone que alrededor de 18,359 secciones (asumiendo un tamaño de 22 estudiantes, el promedio nacional) pasaron a trabajar en un horario de 8 horas. Estos grupos de estudiantes que antes podían ser atendidos por 9,079 requieren al menos 18,359 docentes (MINERD, 2014e).

Para ilustrar el impacto que tendría la implementación de la jornada escolar extendida en la plantilla docente, se realizó una simulación tomando el caso del Municipio de Samaná como ejemplo (Distrito escolar 1404). En el periodo 2012-2013, este distrito educativo contaba con 482 docentes contratados, número superior al mínimo requerido para operar en media jornada escolar que era de 476, aunque significativamente inferior al requerimiento mínimo de 735 docentes para funcionar en jornada escolar extendida (**Tabla 6.5**). Lo anterior sugiere que implementar la jornada escolar extendida en Samaná implicará la contratación de 252 docentes, para procurar que la relación alumno/docente sea al menos de 1 a 20.

Tabla 6.4 Evolución nómina docente de diciembre de 2011 respecto a la de agosto de 2015

<i>Indicadores</i>	<i>Diciembre 2011</i>	<i>Agosto 2015</i>	<i>Variación</i>
Docentes	65,933	84,041	27%
Nómina mensual (millones RD\$)	1,812	3,282	81%
Ingresos mensuales por docente (RD\$)	27,479	39,058	42%
Ingresos mensuales por docente (RD\$ de 2010)	26,027	32,827	26%

Fuente: Elaboración propia con base en nómina docente MINERD diciembre 2011 y agosto 2015

Tabla 6.5 Requerimientos de docentes para el distrito escolar 1404-Samaná, 2012-2013

<i>Centros</i>	<i>Secciones</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Docentes</i>		
			Observado	Requeridos Media Jornada	Requeridos para 80% de la matrícula Jornada Escolar Extendida
69	670	15,524	476	482	735

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Sistema de Gestión Docente

Si se aplica este ratio de docentes por alumno a nivel nacional, la implementación de la jornada escolar extendida implicaría contar con un total de al menos 98 mil docentes. Si se evalúa la cantidad de docentes a la luz de este resultado, el número contratado no resulta excesivo, aunque la calidad del gasto presenta oportunidades de mejora desde el punto de vista de la eficiencia en cuanto a la distribución de los docentes por tipo de dependencia, puesto, especialidad y territorio.

A agosto del año 2015, 4,252 maestros se encontraban realizando funciones técnico-docentes fuera de los centros educativos. Es decir, que 1 de cada 20 docentes no estaba asignado al proceso de enseñanza aprendizaje (Ver **Tabla 6.6**).

La política de contrataciones y asignación de personal implementada entre diciembre de 2011 y agosto de 2015

ha contribuido a nivelar la distribución de los docentes en favor de los cargos en centros educativos. Durante este periodo, la cantidad de docentes en los centros educativos aumentó en un 28%, poco mayor al aumento observado en los distritos educativos (23%) tras la incorporación de 539 personas. Sin embargo, el crecimiento de la plantilla docente observado en las regionales es el más acelerado, donde la incorporación de 215 docentes, supuso un incremento del 39% (Ver **Gráfico 6.4**).

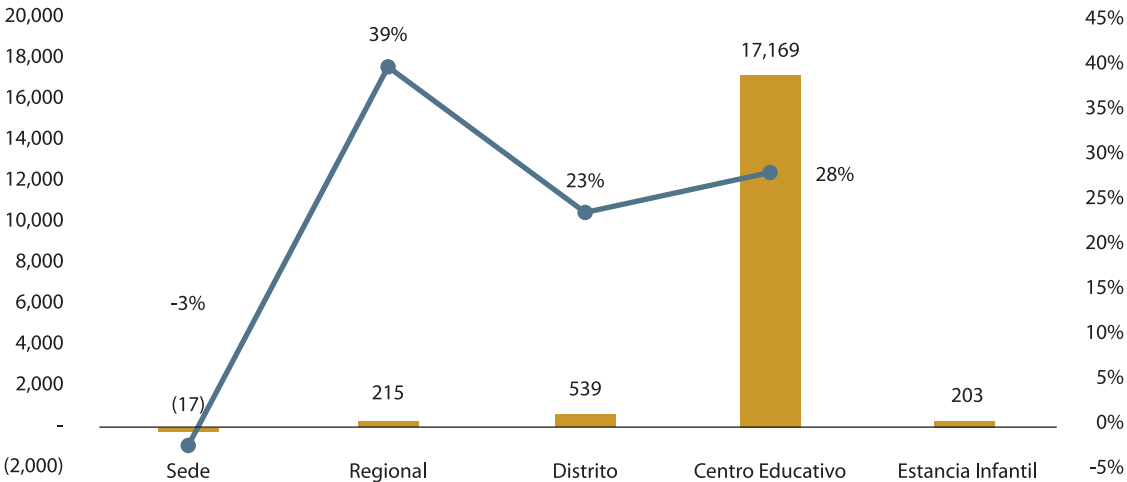
La reubicación del personal docente hacia los centros educativos podría representar una oportunidad para **hacer más eficiente al gasto público en educación, puesto que permitiría cubrir en parte las necesidades generadas por la expansión de la jornada escolar extendida. Por ejemplo,** un ratio de docente en aula frente a docente fuera del aula de 1 a 30, permitiría

Tabla 6.6 Docentes en plantilla por tipo de dependencia a agosto 2015

<i>Tipo de dependencia</i>	<i>Cantidad de docentes</i>	<i>Salario promedio mensual</i>
Sede	633	RD\$ 78,556
Regionales	764	RD\$ 73,358
Distritos	2,855	RD \$67,176
Centros Educativos	79,592	RD \$ 37,508
Estancia Infantil	203	RD\$ 30,859

Fuente: Nómina docente a agosto 2015, MINERD

Gráfico 6.4 Cantidad de docentes contratados por tipo de dependencia Dic. 2011-Ago.2015



Fuente: Elaboración propia con base en la comparación de las nóminas docentes de diciembre 2011 y enero 2015

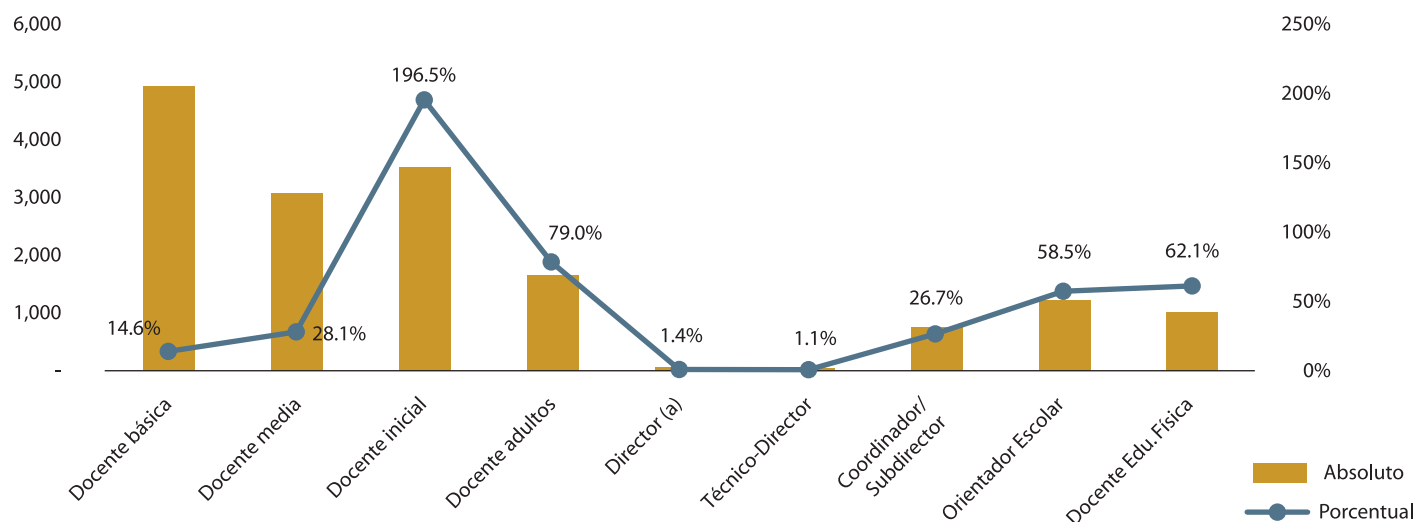
dotar a los centros educativos de 1,606 docentes adicionales probablemente sin poner en peligro el buen funcionamiento del sistema educativo. En efecto, este ratio garantizaría la disponibilidad de 1 técnico-docente por cada 4 centros educativos públicos y privados en el sistema.

Más allá de la distribución por tipo de dependencia y puesto, es en la distribución de docentes por especialidad y territorio donde se observan las mayores oportunidades de mejora en la eficiencia de la gestión de los recursos humanos.

Una política de contratación que responde de forma eficiente a las necesidades del sistema prioriza la

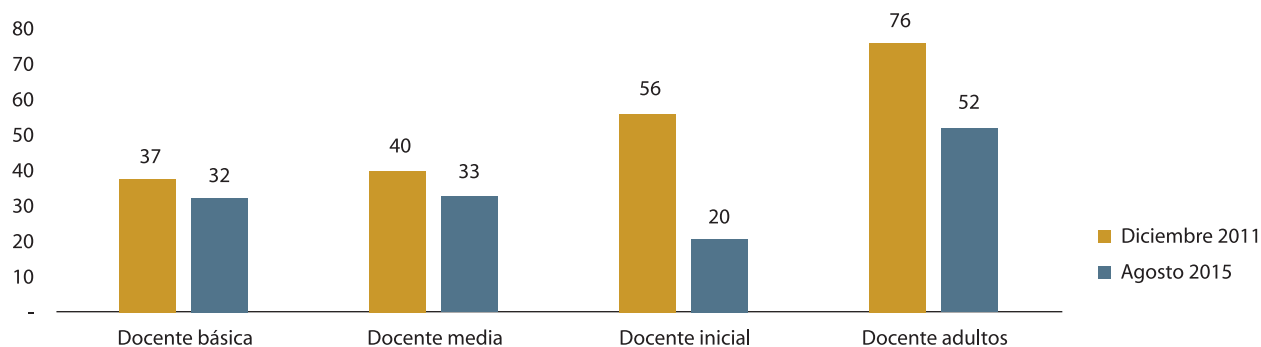
asignación de personal idóneo a los lugares con mayor necesidad. Es decir, que a medida que el número de alumnos por docentes es mayor (ratio alumno-docente) en determinada escuela o distrito, se espera que la cantidad de docentes asignados, según la especialidad requerida, se incremente. Entre el año 2012 y 2015, se priorizó la contratación de docentes para el Nivel Inicial, para educación de adultos y de orientadores escolares, contrataciones coherentes con las necesidades del sistema y por tanto relevantes y pertinentes (Ver **Gráfico 6.5**). A modo de ejemplo, se destaca el caso del Nivel Inicial, donde se logró reducir el ratio de alumno por docente de 56 a 20 durante estos tres años, apoyando la expansión de la cobertura educativa en este nivel (Ver **Gráfico 6.6**).

Gráfico 6.5 Variación del número de docentes contratados por el MINERD diciembre 2011-agosto 2015



Fuente: Elaboración propia basada en la comparación de las nóminas docentes de diciembre de 2011 y agosto de 2015

Gráfico 6.6 Ratios de estudiantes por docente en diciembre de 2011 y agosto de 2015



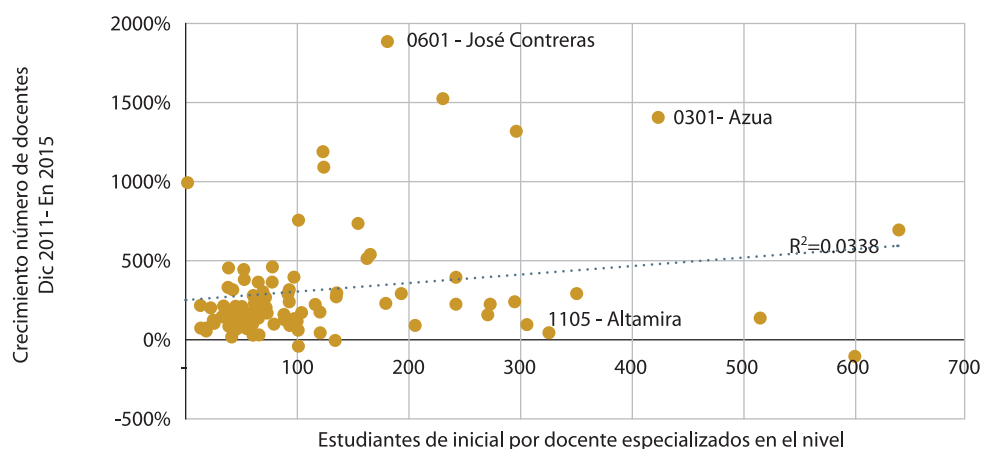
Fuente: Elaboración propia basada en la comparación de las nóminas docentes de diciembre de 2011 y agosto de 2015, y los boletines estadísticos correspondientes a los años lectivos 2010-2011 y 2012-2013

Sin embargo, la asignación territorial de estos docentes en los diferentes distritos no atiende a una distribución eficiente en todos los casos, generando déficits en algunos distritos escolares, a pesar de la mejora general observada en el ratio alumno-docente.

El análisis comparado de las nóminas revela que la correlación entre las necesidades de los distritos educativos y las contrataciones es aún débil. Por ejemplo, en el caso de los docentes de Nivel Inicial, en algunos distritos como Altamira (Distrito 1105),

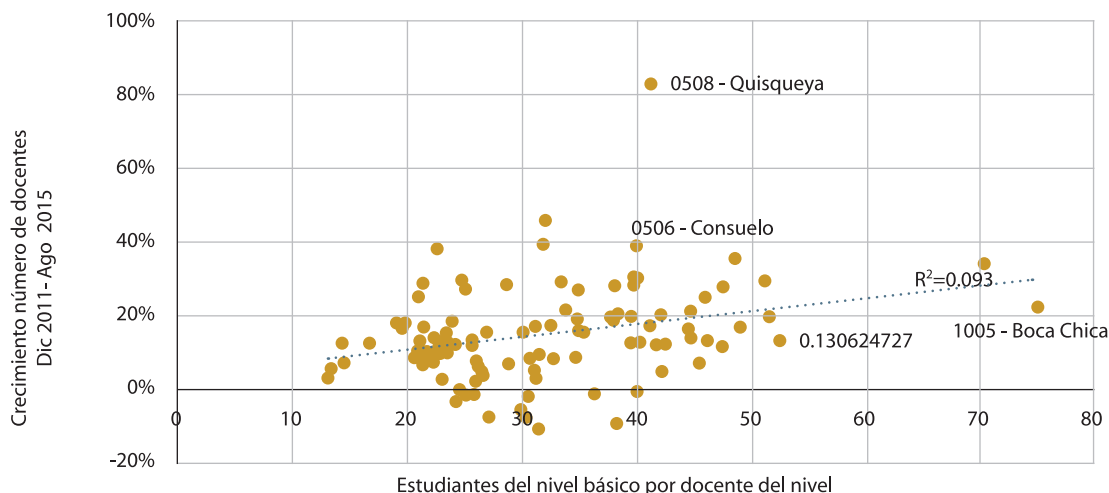
ubicado en la provincia de Puerto Plata, se cuenta con una muy baja disponibilidad de docentes, alrededor de 1 por cada 300 estudiantes (Ver **Gráfico 6.7**). Para el Nivel Básico, se observa el caso del distrito de Boca Chica (Distrito 1005), donde, a pesar de presentarse uno de los ratios alumno-docente más altos del país, el número de docentes para el nivel creció en tan solo un 20% (Ver **Gráfico 6.8**). Una distribución de estas características se convierte en un impedimento a la hora de elevar los niveles de calidad y equidad en el sistema.

Gráfico 6.7 Distritos educativos por ratio de estudiantes del Nivel Inicial por docente especializado en el nivel y variación en el número de docentes, 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con base en Boletín de Estadísticas Educativas 2012-2013 y nóminas docente diciembre 2011 y agosto 2015

Gráfico 6.8 Distritos educativos por ratio de estudiantes del Nivel Básico por docente del nivel y variación en el número de docentes



Fuente: Elaboración propia con base en Boletín de Estadísticas Educativas 2012-2013 y nóminas docente diciembre de 2011 y agosto de 2015

6.2.3.2 Remuneración docente

El artículo 148 de la Ley 66-97 indica que “es deber del Estado establecer las condiciones necesarias para que el profesional docente alcance un nivel de vida digno, un estatus y reconocimiento social acorde con su misión profesional y que disponga de los recursos y medios indispensables para el perfeccionamiento y el ejercicio efectivo de su labor”.

Entre 2012 y 2014, el salario docente mejoró de manera importante, aumentando en promedio un 40%. Como se observa en el **Gráfico 6.9**, un docente de nuevo ingreso contratado a tiempo completo (dos tandas o jornada escolar extendida) percibía en diciembre de 2011 un total de RD\$20,883 mensuales, mientras que, para enero de 2015, el ingreso promedio había incrementado en un 57%, situándose en los RD\$32,791, en un contexto en el que la inflación acumulada fue de 9%. En este sentido, se entiende que el gasto que ha permitido generar estas mejoras salariales es tanto pertinente como relevante.

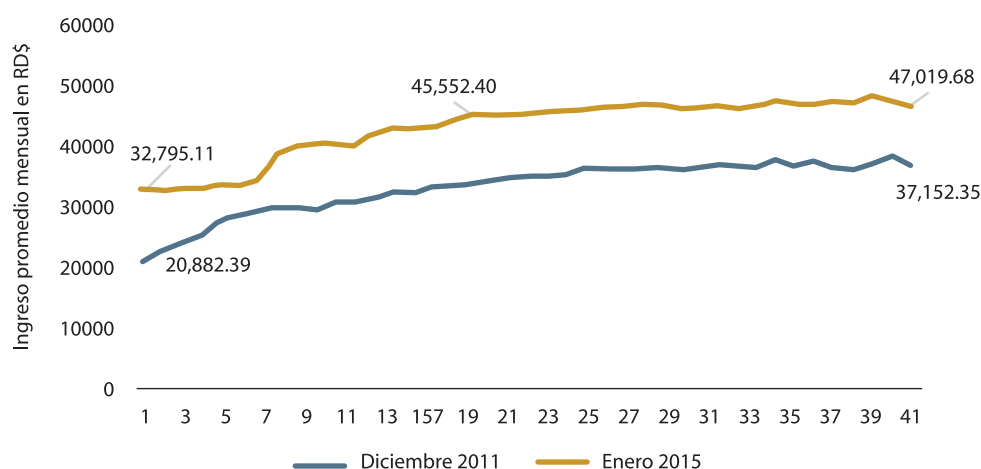
Un aspecto importante que se debe considerar es cómo estos aumentos salariales han contribuido a la eficiencia del sistema educativo. Para una aproximación a este análisis, se plantea evaluar la evolución de la relación entre los incrementos salariales y el desempeño docente. Sin embargo, tal análisis resulta difícil, puesto que se carece de data que

facilite la realización del ejercicio. A pesar de que el título 9 del Estatuto Docente estipula la realización de evaluaciones de desempeño docente cada tres años, la última evaluación realizada por el MINERD fue en 2008, 7 años antes de la realización de este estudio. Por tal razón, no se dispone de data actualizada que permita medir la relación entre el nivel de desempeño de los docentes y el nivel salarial, y queda planteada como otra de las líneas de investigación futura.

Otra manera de evaluar la eficiencia del gasto en remuneración docente es a través de la medición de la relación entre los incrementos salariales y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. No obstante, todavía no se han visto diferencias importantes en los resultados de las Pruebas Nacionales, lo cual era de esperarse debido a que los ajustes salariales son recientes.

Puesto que se carece de los instrumentos para estimar la eficiencia del incremento salarial docente, una forma alternativa de medir si la política de remuneraciones ha sido efectiva es evaluando el impacto que esta ha tenido en aumentar la cantidad de personas interesadas en la entrada al sistema público de educación. La última convocatoria de concursos para ingresar a la profesión docente, realizada en 2014, logró atraer a casi 41 mil personas, tanto egresados del magisterio como de otras carreras. Dicha magnitud representa un incremento del 137% superior a la convocatoria anterior.

Gráfico 6.9 Salario promedio de los docentes contratados a tiempo completo (dos tandas o en jornada escolar extendida) por años de antigüedad



Fuente: Elaborado con base en las nóminas docentes de diciembre 2011 y enero 2015

Sin embargo, los candidatos atraídos en promedio no muestran un nivel superior de preparación a aquellos que se sometieron a las últimas 4 convocatorias, en las que la tasa de aprobación no ha superado el 60 % de los postulantes. De hecho, la tasa de aprobación del último concurso celebrado durante el primer semestre del 2015 fue de apenas un 28% (Ver **Gráfico 6.10**).

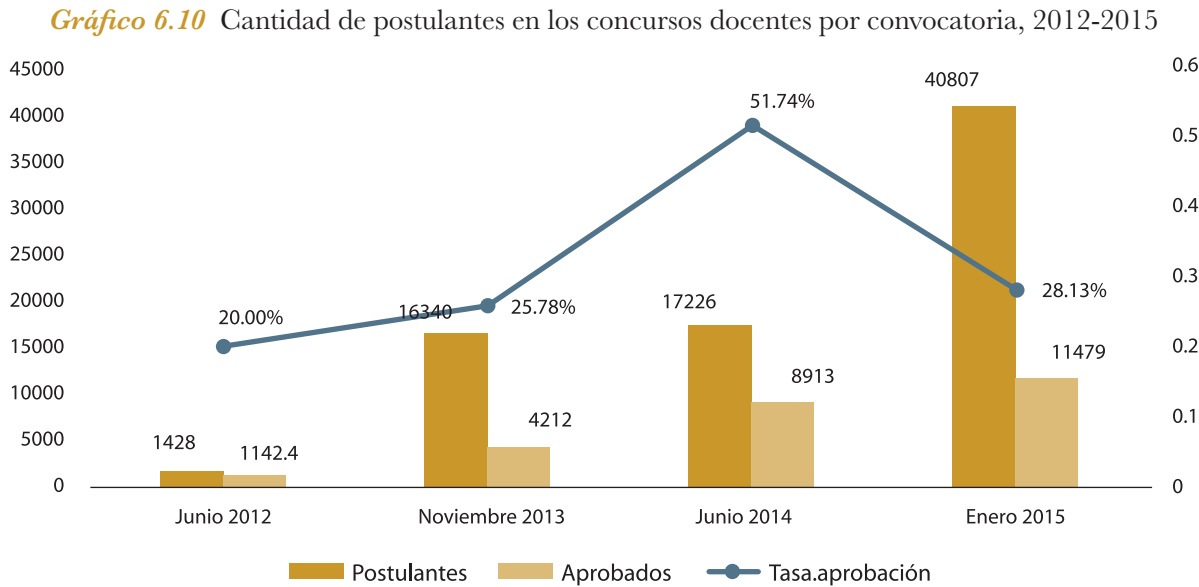
Es preciso recordar a Hanushek & Rivkin (2007), quienes indican que los incrementos salariales solo tienen un efecto en el desempeño del sistema educativo cuando están condicionados a mejores resultados de los estudiantes. Esto no ha sucedido en el caso de la República Dominicana, donde los incrementos salariales se han otorgado de manera generalizada, es decir, sin tomar en cuenta el nivel de competencias, cumplimiento de la tarea y logros demostrados por cada maestro. Por esta razón, ante la ausencia de evidencias concluyentes, todavía no se puede afirmar si el gasto en remuneraciones ha sido eficiente, aunque, dada la ausencia de relación con el desempeño, es

altamente probable que no se identifiquen diferencias importantes en materia de eficiencia.

A pesar de lo anterior, se tiene la certeza de que el aprovechamiento de los recursos adicionales dispuestos para mejorar las condiciones laborales de los docentes será mayor en tanto se dispongan de medidas complementarias de gestión, tales como evaluación sistémica, retroalimentación y seguimiento, que garanticen el buen desempeño de estos profesionales.

6.2.4 Personal no docente

En el período 2011-2015, la expansión del personal administrativo ha sido más acelerada que la del personal docente. En apenas tres años y ocho meses, se incrementó el personal no docente en un 78%. Es decir, se agregaron 33,307 empleados administrativos a la nómina del MINERD. Como resultado de esta política de contrataciones y del aumento del ingreso mensual promedio en un 39%, el valor mensual de la nómina en personal no docente se ha incrementado en 148%.



Fuente: Informe IDEC 2014 y notas de prensa MINERD

Tabla 6.7 Evolución nómina administrativa diciembre 2011 y enero 2015 en valores corrientes RD\$

Indicadores	Diciembre 2011	Agosto 2015	Variación
Personal administrativo	42,598	75,905	78%
Nómina mensual en RD\$	305,129,391	757,415,978	148%
Promedio ingresos mensuales (nominal)	7,163	9,978	39%

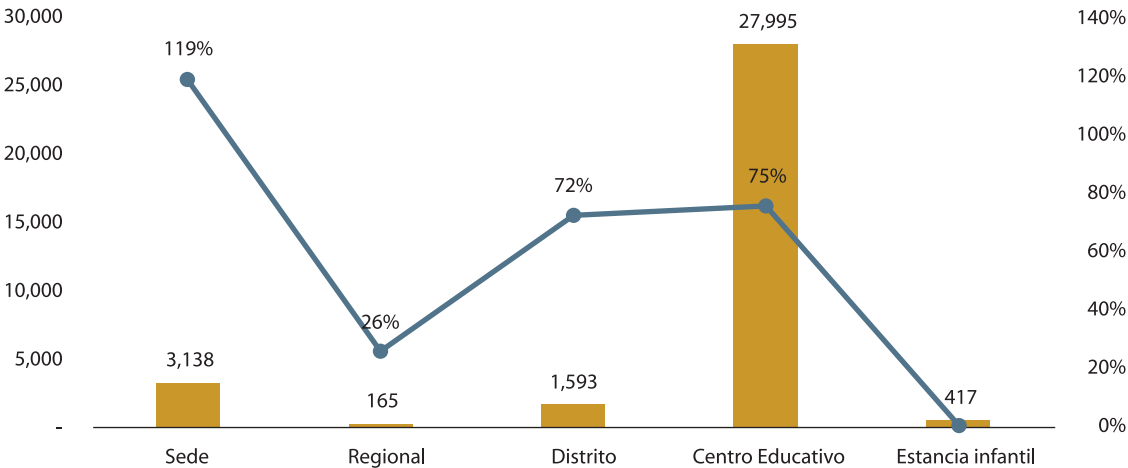
Fuente: Nómina administrativa del MINERD diciembre 2011 y agosto 2015

Del total de empleados administrativos contratados, la sede incorporó 3,138, lo cual, en términos relativos, la hace la instancia de mayor crecimiento (119%). En las regionales y distritos, se observa un crecimiento de 26% y 72%, respectivamente, integrando entre ambas a 1,782 nuevos funcionarios. Los centros educativos, a pesar de constituirse como aquellos que mayor volumen de funcionarios agregaron (27,995), en términos relativos, están muy por debajo de la sede, mientras que se agregaron 417 empleados en las estancias infantiles, un tipo de dependencia que aún no existía en diciembre 2011.

Los cargos que experimentaron mayor crecimiento durante este período fueron: conserjes en un 52%

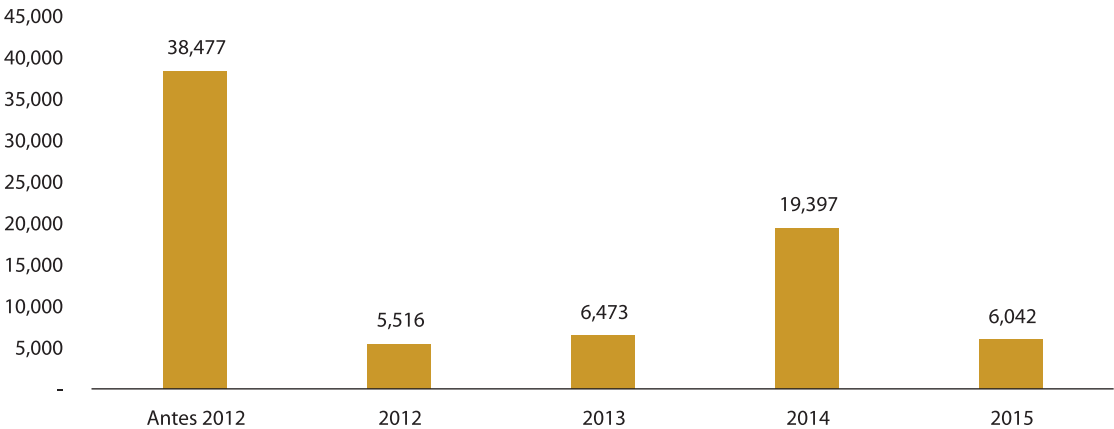
(11,144); guardianes, serenos y policías en un 80% (8,650); secretarios(as) y asistentes en un 89% (3,111); cocineros(as) en un 4,131% (2,644) y auxiliares y archivistas en un 507% (2,399). Estos nuevos empleados fueron contratados en su mayoría durante el año 2014, cuando ingresaron 19,397 empleados administrativos (**Gráfico 6.12**). Es preciso resaltar que el personal no docente funge, fundamentalmente, como apoyo al sistema, por lo que las variaciones en el número de empleados por encima de las variaciones en matrícula y personal docente no se justifican desde la dimensión de relevancia. Mientras la matrícula creció menos de un 2%, y el personal docente en un 27%, el personal administrativo lo hizo en un 78%.

Gráfico 6.11 Personal administrativo contratado durante diciembre de 2011-agosto de 2015 por tipo de dependencia educativa



Fuente: Elaboración propia a partir de las nóminas administrativas del MINERD de diciembre de 2011 y agosto de 2015

Gráfico 6.12 Personal administrativo del MINERD según el año en el que fueron contratados



Fuente: Nómina administrativa del MINERD diciembre de 2011 y agosto de 2015

De todo el personal no docente contratado, solo los cocineros tienen un vínculo directo con la política, justificándose esta contratación como relevante y pertinente, dada la expansión de la modalidad de Jornada Escolar Extendida.

De igual forma, este incremento de los cargos no docentes no se justifica en un análisis de eficacia, puesto que no se tiene ningún tipo de evidencia de que las contrataciones de personal no docente estuvieran asociadas a algún objetivo o temporalidad. En términos de eficiencia, se observa una degradación de la calidad del gasto. Esta política de contrataciones ha impactado la estructura de recursos humanos del MINERD, de manera tal, que ha contribuido a aumentar la importancia cuantitativa del personal administrativo. En diciembre 2011, por cada empleado administrativo contratado, había 1.5 docentes en nómina; sin embargo, para agosto del 2015, este ratio se redujo a 1.1. Es decir, que, a la fecha de este estudio, se tenían contratados 9 empleados administrativos por cada 10 docentes.

Desde el punto de vista de la pertinencia, no se tiene conocimiento de planes en pro de fortalecer el sistema educativo que incluyan contrataciones masivas de

personal administrativo. La expansión del personal administrativo ha tenido como resultado un aumento en el valor de la nómina mensual de RD\$453 millones entre diciembre 2011 y agosto 2015. La evaluación de la pertinencia de este aumento del gasto requiere comparar las necesidades del sistema en términos de personal, contra la plantilla vigente en las dependencias educativas.

A modo ilustrativo, se presenta el caso de los conserjes, personal más numeroso del MINERD, cuyo aumento (52% o 11,144 cargos) explica alrededor de un tercio del aumento de los empleados administrativos contratados. Según el Manual Operativo de Centro Educativo Público, que indica el número de conserjes que ha de tener cada centro educativo en función de su tamaño, la cantidad de centro educativos disponibles en el sector público por tamaño a finales de 2014 indica que, de estar conforme a la normativa, los centros educativos deberían funcionar con 16,571 conserjes, 1 por cada 2.65 aulas, aproximadamente. Sin embargo, la cantidad de personas en nómina con este cargo a enero de 2015 fue de 30,891 en los centros educativos y 31,949 en total, es decir, 1 conserje por cada 1.42 aulas (**Tabla 6.8**).

Tabla 6.8 Conserjes necesarios en los centros educativos según las normas del Manual Operativo de Centro Educativo Público a diciembre de 2014

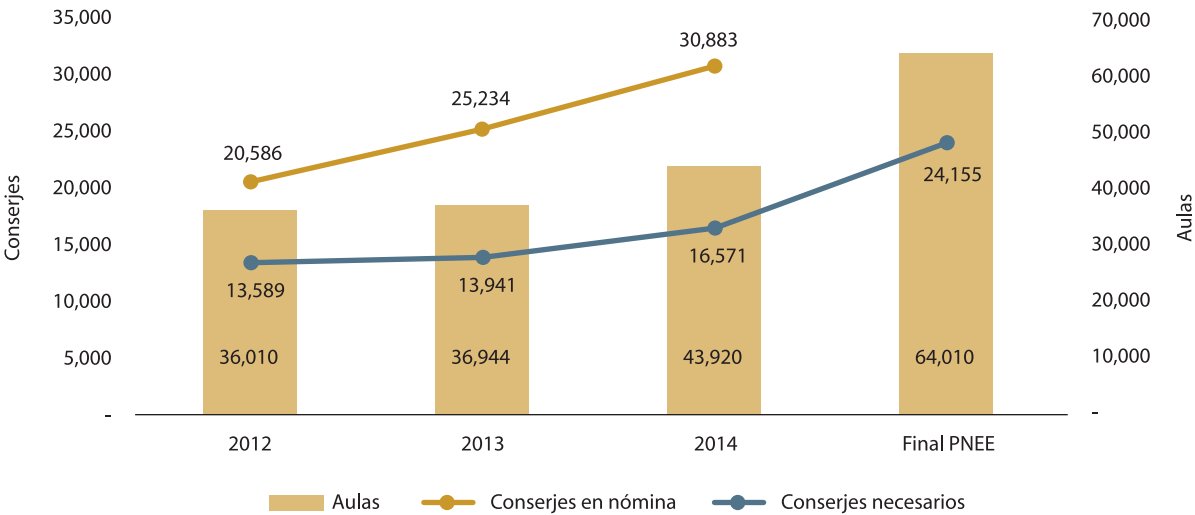
<i>Categoría centro educativo</i>	<i>Cantidad centros</i>	<i>Conserjes necesarios</i>		<i>Aulas</i>
		<i>Por centro</i>	<i>Total</i>	
I (>=500 estudiantes)	1,228	5	6,140	-
II (300-499 estudiantes)	1,089	3	3,267	-
III (100-299 estudiantes)	2,171	2	4,342	-
IV (<100 estudiantes)	1,411	2	2,822	-
Multigrado	1,379	0	-	-
Total	7,278		16,571	43,920

Fuente: Manual Operativo de Centro Educativo Público y datos provistos por la Oficina de Planificación y Desarrollo Educativos, MINERD (2013c)

La diferencia entre los conserjes en nómina y los necesarios ha existido desde al menos el año 2012, pero ha crecido en los últimos dos años. Si se asume que en el año 2012 los centros educativos del sector público también requerían 1 conserje por cada 2.65 aulas, las 36,010 aulas disponibles en el sector público requerirían de 13,589 conserjes. Sin embargo, la cantidad de conserjes de centros educativos en nómina para ese año fue de 20,586. Se espera que, al finalizar el Plan Nacional de Edificaciones Escolares (PNEE), se necesiten 24,155 conserjes. Al cierre de 2014, se había cumplido apenas una cuarta parte de este plan, no obstante, la cantidad de conserjes en nómina superaba lo necesario en más de 6,700 empleados (**Gráfico 6.13**).

Por otro lado, se observa que los conserjes se distribuyen de forma desigual a nivel nacional. En 2011, el ratio promedio de aulas por conserje fue de 1.74 a nivel nacional pero con una amplia dispersión, desde 3.0 en la provincia de La Altagracia a 0.88 en la provincia de Independencia. Producto de la política activa de contrataciones, este ratio se redujo a 1.42 a nivel nacional, aunque hubo poca variación en los valores extremos, permaneciendo La Altagracia como la provincia con menor disponibilidad de conserjes, aunque en línea con los requerimientos que establece el Manual Operativo de Centro Educativo Público (**Tabla 6.9**).

Gráfico 6.13 Cantidad de conserjes en nómina vs. necesarios en los centros educativos 2012-2014



Fuente: Estimaciones basadas en las nóminas del personal administrativo del MINERD de los meses de diciembre de 2011, diciembre de 2013 y enero de 2015 y las estipulaciones del Manual Operativo de Centro Educativo Público

Tabla 6.9 Evolución del ratio de aulas por conserjes por provincia

Indicadores	Diciembre 2011	Enero 2015
Aulas por conserjes	1.74	1.42
Provincia con más aulas por conserjes	La Altagracia (3.0)	La Altagracia (2.7)
Provincia con menos aulas por conserje	Independencia (0.88)	Independencia (0.81)
Provincia en la mediana	Puerto Plata (1.91)	San Cristobal (1.81)

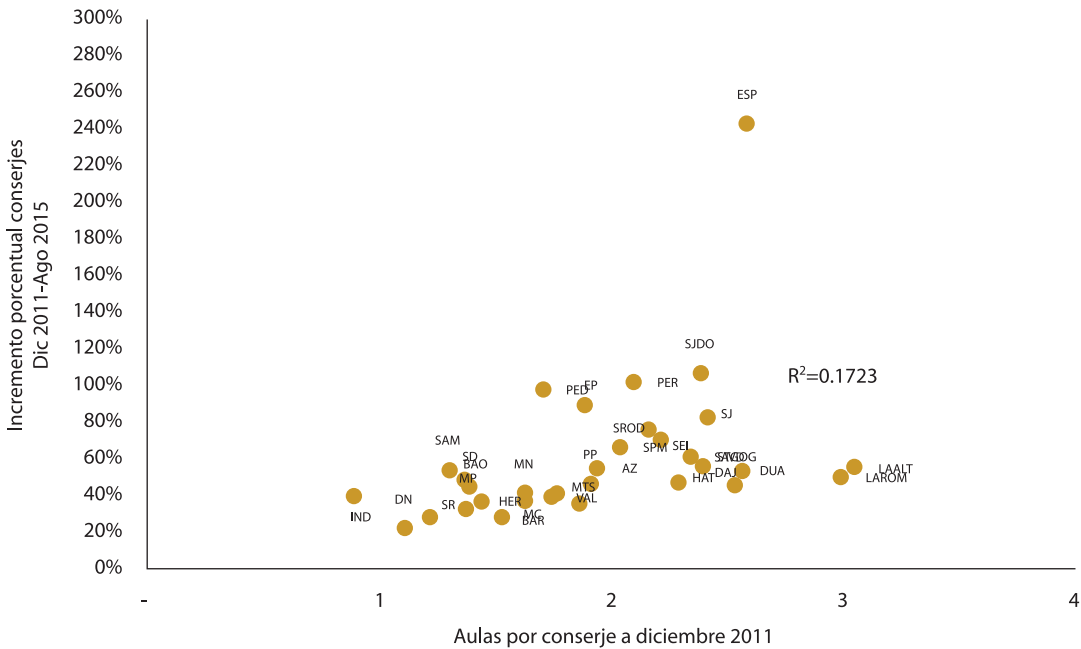
Fuente: Elaboración propia a partir de las nóminas administrativas del MINERD de diciembre de 2011 y enero de 2015

En cuanto a la distribución de conserjes entre provincias, los datos sugieren que se ha favorecido una mayor equidad. En efecto, las provincias con más necesidades han visto crecer el número de conserjes de forma más acelerada (ver **Gráfico 6.14**).

Sin embargo, esta relación positiva no implica que la asignación de conserjes ha sido perfectamente equitativa. En la provincia de Espaillat, la contratación de 938 personas incrementó la cantidad de conserjes asignados a los centros educativos en un 243% entre diciembre de 2011 y enero de 2015.

El análisis del caso de los conserjes sugiere que la gestión de los procesos de contratación y asignación del personal de MINERD puede ser mejorada para garantizar una distribución más eficiente de los recursos. Si se ajustase el número de conserjes a lo establecido en la normativa, se podría prescindir de alrededor de 14,312 cargos, lo que liberaría alrededor de RD\$1,403 millones anualmente (considerando el salario mensual de los conserjes a agosto de 2015 de RD\$ 7,543) que podrían ser reasignados a otras actividades centrales del sistema (**Gráfico 6.15**).

Gráfico 6.14 Provincias según el ratio de aulas por conserjes en el 2011 y el aumento de la cantidad de conserjes diciembre de 2011-enero de 2015



Fuente: Elaborado a partir de la nómina administrativa de diciembre de 2011 y enero de 2015

Una oportunidad para mejorar la calidad del gasto sería la reasignación del personal administrativo a los cargos de mayor necesidad. En efecto, la estimación de personal necesario según el Manual Operativo de Centro Educativo Público y su comparación con el personal en nómina sugiere que, de asignar el personal necesario a cada centro educativo, se tendría que aumentar la cantidad de secretarios/as y cocineros/as.

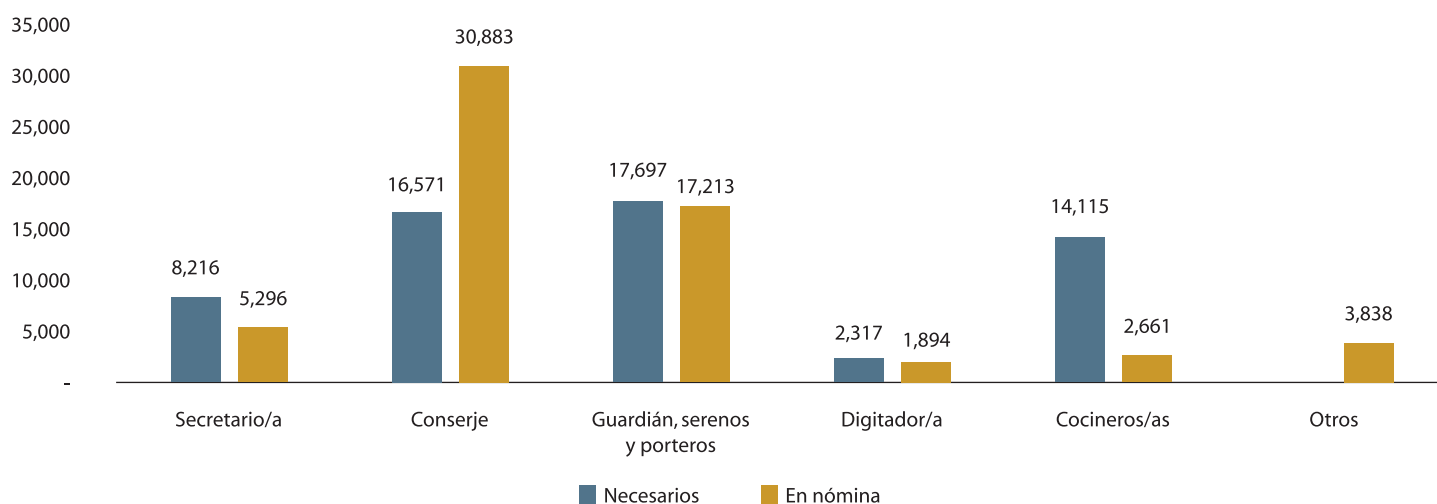
Por último, es preciso destacar que las prácticas para la selección y ubicación del personal administrativo empleadas durante el 2012-2014 no garantizaron la idoneidad de los perfiles contratados (33,452 personas) en los puestos de trabajo. Esto se debe a que el Manual Operativo de Centro Educativo Público, documento que especifica el perfil y las competencias que debe tener el personal de las escuelas, entró en vigencia a final de 2014.

Lo anterior sugiere que la mayoría de las decisiones de contratación fueron tomadas sin contemplar los

lineamientos de este documento. Por otro lado, según la Dirección de Desarrollo Organizacional del MINERD, la sede central, los distritos y las regionales educativas no cuentan con una normativa actualizada respecto a los nuevos desafíos derivados del Pacto Nacional por la Reforma Educativa, como **por ejemplo, manuales de puestos o manuales operativos capaces de orientar sobre los procesos de selección y ubicación del personal. Tampoco se aplican de manera consistente técnicas** de evaluación para la selección, como concursos de oposición y pruebas de competencias para garantizar la idoneidad del nuevo personal administrativo.

Los hallazgos de esta sección sugieren que la calidad de la gestión de los cargos no docentes presenta una oportunidad de mejora evidente, y se sugiere a la autoridad educativa desarrollar un estudio particular al respecto para mejorar los procesos de selección, la asignación, distribución y redistribución de estos recursos para asegurar mayores niveles de pertinencia, eficiencia, equidad y transparencia.

Gráfico 6.15 Cantidad de personas en nómina vs. necesarias en los centros educativos a agosto de 2015



Fuente: Elaborado a partir de los datos de la nómina administrativa de agosto de 2015 y la cantidad de centros educativos públicos y semioficiales registrados en el Sistema de Información para la Gestión Escolar (SIGERD)

6.2.5 Sostenibilidad del gasto en personal

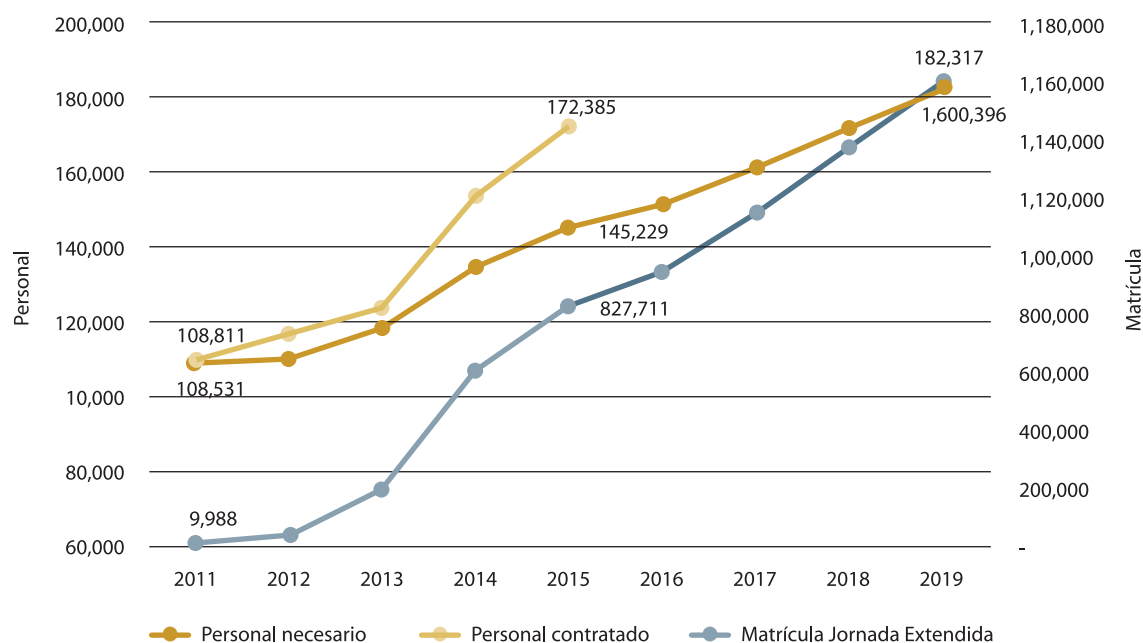
Entre 2011 y 2015, el gasto directo en personal aumentó en un 155% (RD\$39,004.75 millones), como resultado del incremento de la plantilla docente en un 40%, de la plantilla administrativa en un 80% y de los salarios del personal en un 40%. Este incremento del gasto en personal estuvo relacionado con la implementación de políticas educativas como la implementación de la Jornada Escolar Extendida, la reducción de los déficits históricos de personal docente y los incrementos salariales al personal docente. Sin embargo, un análisis basado en los estándares de requerimientos de personal vigente indica que los incrementos en la plantilla de personal fueron superiores a las necesidades del sistema (ver **Gráfico 6.16**). En diciembre de 2015, el sistema educativo dominicano requería de 145,229 empleados, no obstante, el personal contratado a la fecha ascendía a 172,385, para una diferencia de 27,152 empleados, es decir un 18.7% por encima de lo requerido. El análisis sugiere que, de continuar con esta tendencia,

el sistema corre el riesgo de concentrar casi la totalidad de sus recursos en el pago de salarios, amenazando así su sostenibilidad.

La consideración de este riesgo se hace más relevante en el contexto de la universalización de la Jornada Escolar Extendida, compromiso que establece el Pacto Nacional para la Reforma Educativa, que implica un aumento de las necesidades de personal del sistema educativo. En efecto, el modelo organizacional de la jornada extendida obliga a contar con al menos 1 docente por cada 19 estudiantes, en vez 1 por cada 31 estudiantes en Jornada Regular.

Es importante recalcar que el factor con mayor impacto en el crecimiento de las remuneraciones es el salario docente, y por tanto, debe de ser racionalizado con mayor cuidado. El análisis del período 2011-2015 indica que el 51% del incremento del gasto total en personal (RD\$20,100 millones) es atribuible al incremento de los salarios docentes.

Gráfico 6.16 Matrícula en jornada escolar extendida, personal necesario y personal contratado por el MINERD observado para el período 2011-2015 y proyectado para el período 2016-2019



Fuente: Elaboración propia con base en MINERD (2016)

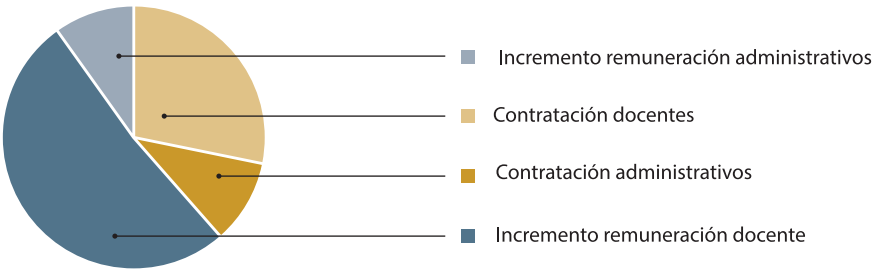
De continuar la matrícula del sector público creciendo a un ritmo de 2% anual, y de lograrse un 80% de cobertura bajo la modalidad de JEE, para el año 2019, el sistema requerirá un mínimo de 182 mil empleados para operar (104 mil docentes y 78 mil administrativos). La sostenibilidad del gasto en remuneraciones dependerá de la calidad de las políticas de contratación y salarial que se apliquen. A fin de analizar esta dimensión fueron analizados distintos escenarios:

- **Tendencial.** Se incrementa el gasto en personal en un 27% anual, como se ha venido haciendo cada año desde 2011.
- **Contrataciones mínimas y salarios fijos.** Se incrementa la plantilla de personal en la cantidad

mínima necesaria para responder a las necesidades de Jornada Escolar Extendida, sin incrementar los salarios promedio del personal.

- **Contrataciones mínimas y 40% de incremento en salarios.** Se incrementa el personal en la cantidad mínima necesaria para responder a las necesidades de Jornada Escolar Extendida aplicando la misma política salarial del período 2011-2015 de incrementar los salarios promedio del personal en un 40%.
- **Contrataciones expansivas y 40% de incremento en salarios.** Se incrementa el personal docente en un 40% y el administrativo en un 80%,aplicando la misma política salarial del período 2011-2015 de incrementar los ingresos del personal en un 40%.

Gráfico 6.17 Factores determinantes del aumento del gasto en personal entre 2011 y 2015



Fuente: Elaboración propia con base en MINERD (2016)

Tabla 6.10 Supuestos para los escenarios de política de contratación y salarios, para la evaluación de la sostenibilidad del gasto educativo público en personal docente y no docente

	Línea base (Dic 2015)	Escenarios de los resultados de la política de contratación y salarial del MINERD a diciembre 2019		
		Contrataciones mínimas y salarios fijos	Contrataciones mínimas y 40% de aumento en salarios	Contrataciones expansivas y 40% de aumento en salarios
Política contratación				
Plantilla docente	92,802	104,181	104,181	129,923
Plantilla administrativa	66,390	78,136	78,136	143,249
Total Personal contratado	159,193	182,317	182,317	273,173
Política salarial				
Ingreso promedio mensual docente	RD\$39,981	RD\$39,981	RD\$55,974	RD\$55,974
Ingreso promedio mensual administrativos	RD\$10,130	RD\$10,130	RD\$14,182	RD\$14,182

Fuente: Elaboración propia con base en la nómina administrativa y docente del MINERD de diciembre de 2015

Los resultados de cada uno de los escenarios analizados indican que el gasto educativo solo sería sostenible si se implementa una política de contrataciones mínimas y/o de mejoras modestas de los salarios.

Como se ilustra en el **Gráfico 6.18**, el escenario tendencial no garantiza la sostenibilidad del gasto, ya que implicaría un aumento del gasto en remuneraciones a RD\$165 mil millones para el año 2019, equivalente al 99% del presupuesto del MINERD para ese año. El resultado es similar cuando se replican las políticas de contratación y salarial expansivas, similares a las aplicadas durante el período 2011-2015. En este caso, el gasto en personal alcanzaría RD\$139 mil millones, representando el 84% del presupuesto total para 2019. Solo los escenarios en los que se realizan contrataciones mínimas requeridas y/o se controla el incremento de los salarios garantizan la sostenibilidad del gasto educativo en el mediano plazo.

El análisis de sostenibilidad ilustra la importancia de tomar medidas en el corto plazo, de modo que se reformen las políticas de recursos humanos. Sobre todo, se sugiere una redistribución del personal más eficiente, tanto en cargos como en territorios, para de

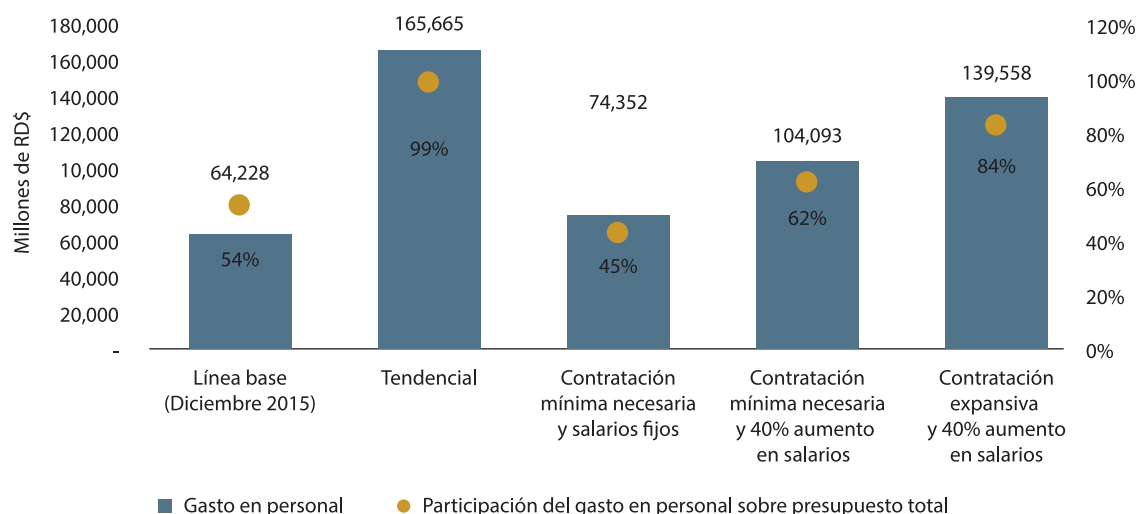
esta manera evitar comprometer la calidad del servicio educativo de futuras generaciones.

6.3 PENSIONES Y JUBILACIONES

El análisis de pensiones y jubilaciones fue abordado desde una perspectiva de relevancia y pertinencia en el capítulo de análisis de valor, por lo que, en esta sección del estudio, los esfuerzos se concentrarán en evaluar la sostenibilidad de este gasto.

Los docentes del sistema educativo público se benefician de un régimen de pensiones especial que genera un peso financiero creciente en el gasto corriente educativo. Las pensiones y jubilaciones de los docentes del sector público no son garantizadas por el Sistema Nacional de la Seguridad Social, sino por un régimen especial de reparto instituido por la Ley 451-08 y la Ley 66-97. La coordinación de este régimen de seguridad social es realizada por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), una instancia descentralizada del MINERD. Este instituto se encarga de gestionar las solicitudes de jubilación cuya aprobación definitiva depende de la emisión de un decreto presidencial.

Gráfico 6.18 Gasto en personal proyectado para 2019 según diferentes escenarios



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la nómina de diciembre de 2015

Nota: Se asume que el presupuesto del MINERD alcanza RD\$167,062.63 millones en 2019, manteniendo la asignación del 4% del PIB al presupuesto educativo y un crecimiento económico nominal de 9% anual.

Las pensiones de estos profesionales no son financiadas por cúmulo de aportes mensuales y las ganancias generadas por su inversión (capitalización individual), sino que constituyen un derecho adquirido por antigüedad que debe ser financiado por el gasto corriente del presupuesto administrado por el MINERD para cada año. La normativa establece que los docentes pueden ser jubilados a partir de los 20 años de servicio, teniendo derecho a una pensión mensual equivalente al 60% del salario del último año en servicio. A partir de los 30 años de trabajo, los docentes pueden jubilarse con el 100 % de su último salario. Esto quiere decir que un docente que ingrese a la carrera a los 25 años puede ser jubilado a los 55 años con la máxima pensión posible (Ver **Tabla 6.11**).

El presupuesto educativo no solo remunera a los docentes actualmente en funciones, sino a todos aquellos que están jubilados y/o pensionados.

En agosto de 2014, 11,997 personas recibían pensiones financiadas por el presupuesto del MINERD (INABIMA, 2014). Esto no exime al MINERD de las obligaciones de contribuir al seguro de pensiones como cualquier otro empleador con base en la remuneración bruta de sus empleados.

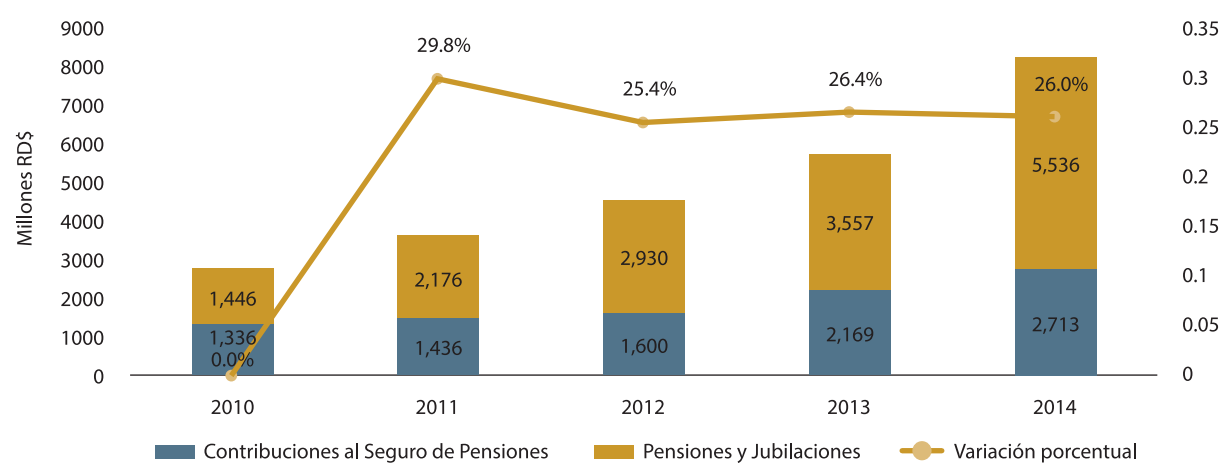
El resultado acumulado de este régimen de pensiones, junto al crecimiento de la masa salarial originado tanto por el aumento del personal como de los salarios, ha provocado que el gasto en pensiones y jubilaciones haya aumentado en al menos un 25% anualmente en los últimos 4 años. Las erogaciones financieras por concepto de contribuciones a los fondos de pensiones fueron de RD\$1,335 millones en 2010 y alcanzó los RD\$2,713 millones en 2014. Mientras que las pensiones y jubilaciones se multiplicaron por más de 3 veces en cuatro años, pasando de RD\$1,446 millones en 2010 a RD\$5,337 en 2014.

Tabla 6.11 Criterios para derecho a jubilación de los docentes Ley 451-08

<i>Años de servicio</i>	<i>Edad mínima</i>	<i>Pensión mensual en relación al salario últimos 12 meses</i>
30 años	Ninguna	100 %
25 años	> 55 años	90 %
20 años	> 60 años	85%
20 años	< 60 años	60 %

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 451-08

Gráfico 6.19 Evolución del gasto en pensiones de los empleados, 2010-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ejecución presupuestaria publicados por el MINERD

Este crecimiento del gasto en jubilaciones y pensiones bajo el marco normativo actual no tiene perspectivas de desacelerarse. Un análisis de la nómina de enero de 2015 revela que los docentes activos, dadas su antigüedad y sus edades, tendrán, sin considerar aumentos salariales adicionales, derechos adquiridos a jubilación equivalentes a RD\$9,874 millones anuales. Solo los docentes con más de 30 años de servicio tienen adquiridas jubilaciones por RD\$3,942 millones, si se asume que recibirán 13 pensiones mensuales equivalentes a su ingreso total mensual de 2015.

Una reforma de este régimen especial de pensiones es una necesidad desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera del sistema educativo. Asumiendo que el financiamiento educativo se mantenga en un 4 % del

PIB y que este crezca como en los últimos dos años en un 10 % anual en términos nominales, las autoridades educativas pueden esperar que el presupuesto del MINERD solo crezca en un 9.4 % anual, como lo ha hecho en 2014 y 2015. En este momento, el gasto en pensiones aumentará en un 25% anual, por lo que su importancia seguirá en aumento hasta alcanzar el 29% del gasto educativo total para 2025. Por ende, a menos que el financiamiento educativo en relación al PIB aumente de forma significativa, el gasto del MINERD transferido a personal inactivo alcanzará la tercera parte del total del presupuesto en menos de una década. Esto supone un reto importante al sistema educativo dominicano, el cual debe proteger los derechos de los trabajadores de la educación, sin poner en riesgo la sostenibilidad del gasto educativo.

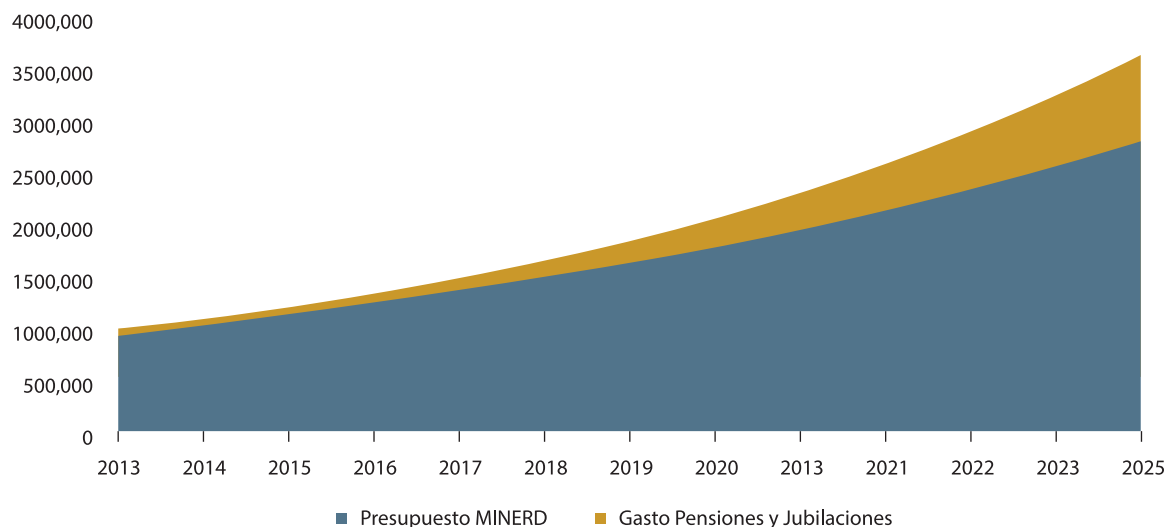
Tabla 6.12 Proyección de los derechos adquiridos a jubilación de los docentes en nómina a diciembre de 2015

<i>Condición</i>	<i>Docentes</i>	<i>Pensiones (mensual)</i>	<i>Pensiones (anual)</i>
30 años o más	6,042	\$ 303,267,424	\$ 3,942,476,513.30
25 antigüedad y 55 de edad	1,610	\$ 69,499,889	\$ 903,498,556.78
20 años antigüedad y 60 de edad	877	\$ 33,560,995	\$ 436,292,930.81
20 años antigüedad	12,300	\$ 352,679,017	\$ 4,584,827,215.96
Total	20,829	\$ 759,007,324	\$ 9,867,095,217

Fuente: Elaboración a partir del artículo Art. 11. de la ley 451-08 y la nómina docente MINERD de enero de 2015

Nota: Los docentes son clasificados en la escala de jubilación más alta, para este ejercicio se asume que no habrán aumentos de salarios en 2015 y que a los docentes le ingresaran 13 salarios cada año

Gráfico 6.20 Proyección del gasto total del MINERD y el gasto en pensiones, 2013-2015



Fuente: Elaboración propia con base en la ejecución presupuestaria al año 2014

Nota: Para el ejercicio se asume que el presupuesto anual crece a un 9.34 %, el crecimiento observado en 2014 y 2015 y que corresponde al crecimiento del PIB nominal. El gasto en pensiones crece a un tasa de 25 % anual, como lo hizo entre 2010-2013

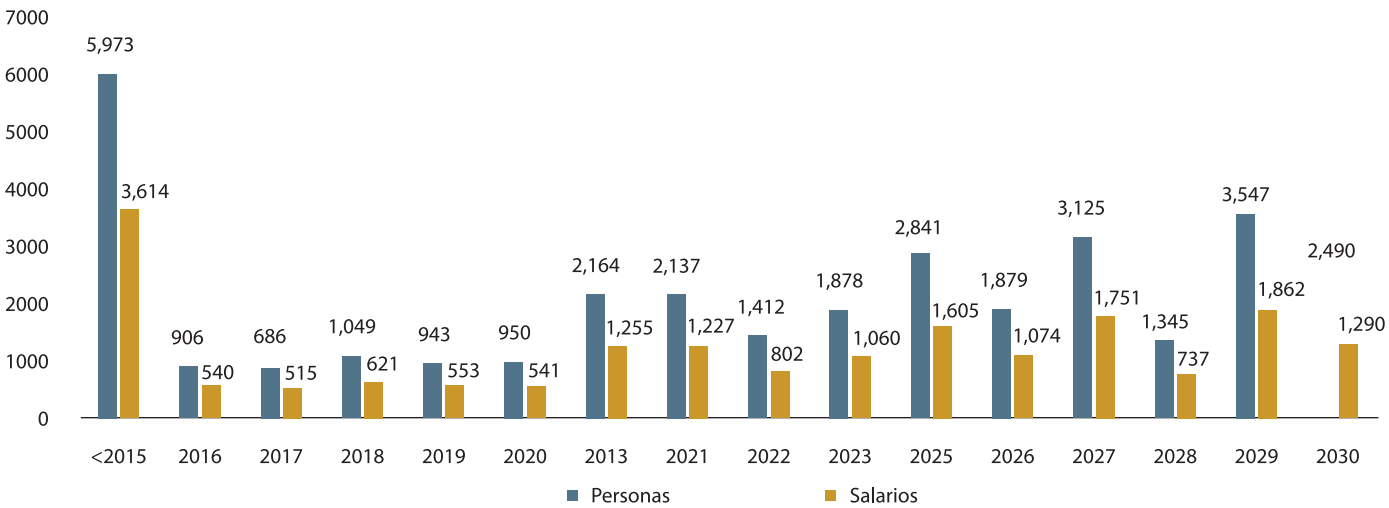
Cabe destacar que la trayectoria efectiva de este gasto estará definida tanto por las políticas de jubilaciones como por la evolución de los salarios docentes que determinan el monto de los aportes. Por ejemplo, si se adoptara la medida de jubilar solo a los maestros que tengan al menos 30 años de servicio en el sistema al año 2030, se jubilarían 906 docentes cada año, equivalentes a un derecho adquirido de RD\$500 millones anualmente. Como se observa en el **Gráfico 6.21**, una política de jubilación con estas características implicaría programar un aumento significativo del gasto en pensiones a partir del año 2021 cuando el sistema educativo deberá jubilar más de 2,000 docentes por año. Esto debido al tamaño de la cohorte de docentes que ingresaron al servicio a partir de 1991.

Este análisis exploratorio pone en evidencia la necesidad de un estudio actuarial de la población docente que, tomando en cuenta las tasas de mortalidad y/o probabilidades de discapacidad de los maestros, estime con mayor precisión la evolución del gasto en pensiones y jubilaciones.

6.4 RETENCIONES: SINDICATOS, COOPERATIVA Y SEGURIDAD SOCIAL

El gasto destinado a remuneración docente se ha visto incrementado de manera significativa en los últimos años, al punto tal que los salarios docentes dominicanos se encuentran entre los más altos de la región centroamericana y caribeña (EDUCA & Diálogo Interamericano, 2015a). Sin embargo, el salario docente y el administrativo están sujetos a eventuales descuentos que reducen la proporción de los ingresos que llegan a manos de los trabajadores del sistema. Entre estos se pueden identificar dos tipos de descuentos: a) los de carácter legal, como son el fondo de pensiones, seguridad social e impuestos sobre la renta en ciertos casos; y b) los descuentos adicionales, entre los cuales se encuentran los compulsivos, pagados al sindicato mayoritario de los maestros, la Asociación Dominicana de Profesores (ADP), y los generados por créditos adquiridos vía la Cooperativa Nacional de Servicios Múltiples de los Maestros (COOPNAMA).

Gráfico 6.21 Número de docentes que cumple 30 años en servicio por año y suma del monto adquirido en pensión anualizado 2015-2030



Fuente: Elaboración propia en base a la nómina docente del MINERD de diciembre de 2015

Los descuentos de carácter legal, específicamente seguridad social e impuestos sobre la renta quedan fuera del alcance de este estudio, puesto que están condicionados por ley. En el caso de las pensiones, este gasto se analiza en la sección de pensiones y jubilaciones. Por tanto, en esta sección se analizan los descuentos adicionales.

La primera de las retenciones adicionales que se evaluará es el descuento salarial que se aplica a los docentes en favor del sindicato mayoritario de los maestros. En este caso, el MINERD actúa como agente de retención de la ADP, deduciendo el 1% del salario base de todo cargo docente que figure en su nómina²⁰. Para diciembre de 2015, este descuento representó cerca de RD\$422 millones, que el MINERD transfirió a la ADP.

El siguiente descuento que se evaluará, son los pagos realizados a la COOPNAMA por concepto de préstamos asumidos por los trabajadores del MINERD²¹. Según los estudios de situación de personal docente publicados por el MINERD para los años 2013 y 2015, el salario neto del docente se reducía significativamente, luego de aplicársele los descuentos

por compromisos con esta cooperativa. En ocasiones, estas contribuciones podían llegar a representar hasta la totalidad del salario neto del docente. Por ejemplo, en el año 2012, el salario docente promedio era de RD\$20,326 luego de aplicados los descuentos por ley. Sin embargo, una vez se aplicaban los descuentos por compromisos a terceros, fundamentalmente sindicato y COOPNAMA, el salario promedio se reducía a RD\$11,780. De hecho, el 53.8% de los docentes recibía menos de RD\$8,000 mensuales y el 5.2% recibía entre RD\$0 y RD\$200 mensuales.

Para el año 2015, esta situación, a pesar de los incrementos salariales, continúa afectando a una parte importante del personal docente, ya que más de la mitad de los docentes recibió un resultante salarial de RD\$15,000 o menos, cuando el promedio salarial, hacia diciembre de 2015, era cercano a los RD\$40,000 (ver **Tabla 6.13**). De modo que la situación salarial de los docentes producto de las retenciones a terceros, por fuera de las que dicta la ley, está lejos de resolverse.

Al decir del MINERD: “Esta realidad plantea un problema de regulación en términos de la administración de los recursos humanos, ya que,

Tabla 6.13 Personal docente según resultante salarial año 2012 vs. 2015

<i>Resultante salarial</i>	<i>Personal Docente 2012</i>		<i>Personal Docente Diciembre 2015</i>	
	<i>No. de personas</i>	<i>Personas % Del Total</i>	<i>No. de personas</i>	<i>Personas % Del Total</i>
Entre RD\$0 y RD\$200	3,593	5.2%	4,498	5.02%
Entre RD\$200 y RD\$500	5,733	8.3%	403	0.45%
Entre RD\$500.05 y RD\$1,000	1,261	1.8%	612	0.68%
Entre RD\$1,000.05 y RD\$5,000	13,752	19.9%	7,302	8.14%
Entre RD\$5,000.05 y RD\$8,000	12,823	18.6%	7,740	8.63%
Entre RD\$8,000.05 y RD\$15,000	29,269	42.4%	24,989	27.87%
De RD\$15,000.01 o más	2,668	3.9%	44,128	49.21%
Total	69,099	100%	89,671	100%

Fuente: Marco Integral para los Incentivos del Docente Año 2013, Oficina de Planificación y Desarrollo Educativo, MINERD 2012. Situación del Personal Docente de la República Dominicana MINERD 2015

²⁰ Se califica como descuento compulsivo, pues no existe formalmente una voluntad expresa del docente solicitando y/o aceptando esta deducción.

²¹ Este descuento se realiza bajo acuerdo contractual entre el docente y la Cooperativa, en el que el MINERD opera como agente retentor, no como parte involucrada contractualmente.

al no existir una política clara para controlar el endeudamiento del personal, crean distorsiones de dos vías; la primera hacia dentro, en términos del desempeño del personal fruto de una realidad salarial no creada por el sistema mismo y que afecta al sistema en sus niveles de eficiencia, en pocas palabras, un problema que él no ha creado implícitamente. La segunda, es la percepción hacia el exterior de que el maestro, para nuestra realidad salarial como país, no devenga un sueldo competitivo”²².

La raíz de las distorsiones en torno a la nómina docente que plantea el MINERD continua vigente. Cualquier persona que desea tomar un crédito en instituciones bancarias está sujeto a un tope de deuda de no más del 40% de sus ingresos nominales. Sin embargo, la COOPNAMA no se rige por este principio (EDUCA, 2015). La COOPNAMA, en sus Políticas de Préstamos, contempla que un socio puede afectar hasta el 70% de su sueldo neto (sin incluir servicios de farmacia, misceláneos y TURICOOP) y, si el socio tiene un sueldo igual o menor al salario mínimo establecido por la ley, podrá afectar hasta el 90% de su sueldo neto. Estos lineamientos permiten, tanto al personal docente como al administrativo, llegar a niveles de endeudamiento de hasta el 90% de su salario (COOPNAMA, 2014).

Esta suerte de *pignoración* que los docentes hacen de sus salarios, representa en los hechos una reducción de riesgos para la COOPNAMA. Sin embargo, la reducción del riesgo no se ha visto reflejada en las tasas de interés de sus operaciones, ya que, como se ha verificado, se sitúa por encima del promedio de la banca local tradicional (EDUCA, 2015). En consecuencia, es altamente probable que el magisterio y profesorado dominicano sean de los más altamente endeudados del mundo. Téngase presente que el MINERD transfiere a la cooperativa, por concepto de retención, el equivalente a la tercera parte del total de la nómina (MINERD, 2015i; EDUCA, 2015).

Las retenciones aquí presentadas no constituyen gasto público *per se*. Se trata de deducciones que el sistema

realizó de los ingresos legítimamente generados por los educadores. Sin embargo, cuando esta retención no tiene definida tasas tope racionales, se puede llegar a retener hasta la totalidad de los ingresos de los docentes. Es indudable que esta situación genera efectos sobre la calidad educativa, ya que desincentiva a cumplir con las obligaciones cotidianas de los educadores. Pues es evidente que, quien recibe menos de RD\$ 5000 (US\$110 corrientes) de pago mensual efectivo (cerca de 7,302 educadores), no tiene los incentivos adecuados para desempeñarse conforme a lo esperado.

Se podrían implementar medidas para enfrentar esta situación. Primero, regular el techo de las retenciones que el MINERD efectúa sus empleados, y segundo, limitar dichas retenciones a préstamos inmobiliarios, siempre y cuando esto se traduzca en mejores tasas de interés, dada una evidente reducción del riesgo. En el caso de las retenciones aplicadas por concepto de sindicato, dar la libertad al docente de decidir, por escrito, si quiere efectuar aportes vía retención automática.

6.5 INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

6.5.1 Eficacia en el gasto en construcción de aulas

La República Dominicana es uno de los países que presentaba, en 2011, más altos niveles de déficits acumulados de infraestructura escolar en la región (Duarte et al, 2011). Para hacer frente a esta realidad, en el año 2012, el gobierno lanzó el Plan Nacional de Edificaciones Escolares (PNEE), el cual tiene como objetivo cubrir el déficit histórico de infraestructura escolar y atender la brecha de necesidades de espacios para el aprendizaje a través de la construcción de 28,000 aulas, y sus respectivas infraestructuras de apoyo para el año 2016 (Decreto 625-12). Bajo el mecanismo de sorteo, a 2014 el PNEE había adjudicado la construcción de cerca de 23,000 nuevas aulas. Sin embargo, hacia diciembre de 2015, apenas habían sido construidas alrededor de 9,294 aulas, alrededor de un 30% de la meta establecida a un año de concluir el plan²³.

²² Véase MINERD (2013).

²³ Es importante destacar que, aunque el mecanismo de sorteo represente claras ventajas en materia de transparencia del gasto, supone riesgos en términos de calidad y conclusión a tiempo de las obras, ya que se complejizan las tareas de supervisión y pago.

Es importante destacar que la implementación de este plan ha contribuido a reducir de forma importante los niveles de sobrepoblación que han caracterizado al sistema educativo dominicano, sobre todo en conos urbanos. Entre el año 2012 y 2014, la cantidad de estudiantes promedio por aula a nivel de provincia se redujo en un 16%, pasando de 48 a 40 estudiantes. De esta manera, se logra cumplir con la capacidad máxima establecida de 40 estudiantes por aula para el Nivel Medio, como indica el Reglamento para el Diseño de Plantas Físicas Escolares (Decreto 305-06). No obstante, el número alcanzado aún queda por encima de los 35 estudiantes por aula, capacidad máxima establecida para Básica²⁴, nivel donde se concentra cerca del 60% de la matrícula, y sensiblemente por encima de los ratios de calidad definidos por la UNESCO, o bien por el *benchmark* de los sistemas con mejor desempeño de la región y el mundo.

Los datos también muestran de qué manera el número de provincias con un promedio de menos de 35 estudiantes por aula creció de 7 en el año 2012 a 18 en 2014, elevando a 56% las provincias cuyas aulas poseen en promedio la cantidad óptima de estudiantes para dictar clases en condiciones adecuadas de acuerdo con la normativa vigente (Ver **Tabla 6.14**).

Por otro lado, el número de estudiantes matriculados en provincias en las que el aula promedio albergaba 35 estudiantes o menos a final de 2014 representó un 30% de la matrícula total, cuando en 2012 apenas alcanzaba un 11%. No obstante, aunque en términos generales las provincias presentan mejoras en sus déficits, todavía la mayoría de la matrícula (55%) se encuentra concentrada en provincias en donde el aula promedio sobrepasa los 41 estudiantes.

La inmovilidad en los indicadores de sobrepoblación escolar en aquellas provincias de mayor necesidad, obedecen fundamentalmente a retrasos en la entrega de nuevas aulas. Uno de los requisitos que el MINERD establece para la construcción de planteles es que la obra se concluya en un período entre 6 y 12 meses. Al evaluar la duración de construcción de los planteles inaugurados bajo el PNEE en 2014, se observa que menos de un 1% fueron entregados en el tiempo establecido, y cerca del 60% fueron entregados luego de 18 meses o más de construcción, lo que claramente constituye un problema en términos de eficacia y también de eficiencia.

Es importante destacar que el MINERD depende del visto bueno de la Oficina de Ingenieros Supervisores de

Tabla 6.14 Número de provincias y concentración de la matrícula según cantidad de estudiantes por aula, 2012 vs 2014

<i>Estudiantes por aula</i>	<i>Número de provincias</i>				<i>No. de estudiantes matriculados en el sector público y semioficial</i>			
	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>Distribución 2012</i>	<i>Distribución 2014</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>Distribución 2012</i>	<i>Distribución 2014</i>
Capacidad óptima (35 o menos)	7	18	22%	56%	189,805	531,470	11%	30%
Capacidad máxima (De 36-40)	9	6	28%	19%	325,484	271,760	18%	15%
Capacidad agotada (41 o más)	16	8	50%	25%	1,261,082	973,141	71%	55%

Fuente: Memorias MINERD 2013 y 2014

Nota: Al no contar con el número de matriculados por sector para el año 2014-2015, para la construcción de esta tabla se parte del supuesto de que el número de matriculados mantiene los mismos niveles por provincia que el año escolar 2012-2013.

²⁴ Los datos disponibles están desagregados según los niveles educativos establecidos por el currículo de 1995, en donde el Nivel Básico corresponde a los grados 1° a 8° y el Nivel Medio de 9° a 12°. En la actualidad, esta clasificación coexiste con el nuevo currículo, el cual establece un Nivel Primario de 1° a 6° y un Nivel Secundario de 7° a 12°.

Obras del Estado (OISOE) y del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para proceder con los pagos, afectando su capacidad de incidencia en el cumplimiento de las metas de construcción de infraestructura escolar. Por lo que se sugiere explorar oportunidades de mejora en el ámbito administrativo y de interacción entre ambas dependencias que permitan garantizar un mayor cumplimiento de las metas en tiempo y forma.

Estos retrasos, aparte de no contribuir a una más rápida mejora de la cobertura y reducción de la sobrepoblación de estudiantes por aula, generan ineficiencias en el gasto. La planificación de adquisición de equipamiento para las escuelas se realiza en función de la fecha de entrega de las construcciones, por lo que retrasos prolongados en las obras obligan a liberar el presupuesto apartado para mobiliario y equipos. Al carecer de la debida planificación, estos recursos corren el riesgo de ser utilizados de forma ineficiente y descoordinada. Esta aparente discrecionalidad en el uso de los recursos y la postergación del gasto planificado, compromete el presupuesto futuro, reduciendo la posibilidad de ejecución de planes importantes, y generando costos de almacenamiento innecesarios.

6.5.1.1 Eficacia del gasto en infraestructura para la primera infancia

Otro de los programas de importancia dentro de la cuenta de infraestructura son los relativos a la atención integral a la primera infancia. En 2013, el Gobierno lanzó el programa Quisqueya Empieza Contigo con el objetivo de establecer un sistema de atención integral a la primera infancia y multiplicar el número de niños y niñas que reciben este servicio. Con el fin de ampliar la cobertura, el Gobierno se planteó como meta beneficiar a 466,776 niños y niñas entre 0 y 5 años, a través de la construcción de 250 Centros de Atención Integral para la Primera Infancia (CAIPI)²⁵ y 1000 Centros de Atención Integral de Familia e Infancia (CAFI)²⁶, antes de agosto 2016 (Dirección General de Programas Especiales, 2013).

Sin embargo, se observa un rezago importante de las metas de este plan, tanto a nivel de infraestructura como de cobertura. Desde el inicio del plan en 2013 a junio 2015, debían construirse casi el 90 % de los CAIPI. No obstante, solo 18 de los 224 centros CAIPI que se tenían como meta para esa fecha estaban contruidos, y apenas 12, es decir el 5.4%, estaban operando. En el caso de los centros CAFI, se tenía como meta contar con 800 para la misma fecha, solo un centro CAFI había sido construido.

Tabla 6.15 Duración construcción planteles del PNEE inaugurados en 2014

<i>Duración promedio</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Menos de 12 meses	5	0.9%
Entre 12 y 18 meses	209	39.7%
Entre 18 y 24 meses	251	47.6%
Más de 24 meses	62	11.8%
Total	527	100.0%

Fuente: MINERD 2015

²⁵ Los Centros de Atención Integral para la Primera Infancia (CAIPI), también conocidos como estancias infantiles, proveen servicios integrales directos a niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad, desde los 45 días de nacidos/as hasta los 4 años y 11 meses de edad. Estos centros son de jornada completa, organizados en una infraestructura diseñada para esos fines, con atención directa en cada centro de 226 niños atendidos (INAIPI, 2015).

²⁶ Los Centros de Atención Integral de Familia e Infancia (CAFI), también conocidos como centros comunitarios, ofrecen servicios de educación inicial, salud, nutrición, formación a las familias, y movilización de la comunidad. Esta modalidad funciona mediante redes familiares y centros comunitarios de atención a los niños y las niñas y tiene como eje central asistir a las familias en su rol de primeras educadoras de sus hijos e hijas (INAIPI, 2015).

Cabe destacar que 41 de estos centros estaban en funcionamiento gracias a la utilización de infraestructuras dispuestas e instaladas por las organizaciones no gubernamentales contratadas (**Tabla 6.16**).

Los retrasos en la ejecución y entrega de los centros se atribuyen a debilidades gerenciales y escasa coordinación entre las instituciones públicas responsables de las construcciones. Por ejemplo, muchos de los contratistas que ganaron el concurso para construir las obras licitadas no habían podido iniciar a junio de 2015 por la falta de habilitación de los terrenos por parte del MOPC y el MINERD. En adición, se percibe la existencia de trabas burocráticas que impiden una mayor agilidad en los procesos de construcción. Como consecuencia de esto, el Instituto Nacional de Atención a la Primera Infancia (INAPI), entidad rectora de este subsistema, apenas había ejecutado el 6% de su asignación presupuestaria en los primeros seis meses

del año 2015 (Foro socioeducativo, 2015b).

En la **Tabla 6.17** se presenta el estatus de la construcción de infraestructura de los centros CAIPI. A la fecha de elaboración de este estudio, aún se ejecutaban recursos correspondientes a la construcción de los primeros 100 CAIPIs sorteados en julio de 2013. De estos, la construcción del 64% de los centros todavía no había sido iniciada.

A pesar de que el Gobierno proclamó por decreto el 2015 como “Año de atención integral a la primera infancia”, los retrasos en la construcción de espacios para la atención integral a la primera infancia constituyen, sin lugar a dudas, el caso de mayor ineficacia en la categoría de infraestructura, y uno de los mayores incumplimientos dentro de los planes estratégicos del MINERD. Resulta difícil emitir juicio alguno respecto a la eficiencia, transparencia, equidad

Tabla 6.16 Estatus de las construcciones y habilitaciones en relación a las metas del Plan Quisqueya Empieza Contigo

<i>Tipos de infraestructura</i>	<i>Metas 2015</i>	<i>Estatus Julio 2015</i>
Estancias infantiles	114	52 centros CIANI habilitados para funcionar como CAIPI. Las 45 estancias infantiles restantes están bajo gestión del Consejo Nacional de Estancias Infantiles -CONDEI- (Seguridad Social)
Centros CAIPI	224	18 construidos 12 en funcionamiento 1 en funcionamiento por gestión directa
Centros CAFI	800	41 en funcionamiento en cogestión ONG

Fuente: Extraído de Boletín No. 14: Balance del presupuesto del MINERD enero-junio 2015 y resultados en atención y educación para la primera infancia, Foro socioeducativo. Octubre, 2015.

Tabla 6.17 Estatus de las construcciones de los centros CAIPI

<i>Estatus de construcción y entregas de CAIPI</i>	<i>Agosto 2015</i>	<i>% del total de centros</i>
Entregadas	18	7%
En construcción	73	29%
Sin iniciar construcción	160	64%
Total previsto a 2016	251	100%

Fuente: Extraído de Boletín No. 14- Balance del presupuesto del MINERD enero-junio 2015 y resultados en atención y educación para la primera infancia, Foro Socioeducativo. Octubre, 2015.

y solvencia del gasto, cuando no existe eficacia. Algunos estudios demuestran que el gasto en la primera infancia es la inversión de mayor rentabilidad en educación, por lo que las demoras en la ampliación de la cobertura para este nivel necesariamente afectan los resultados presentes y futuros del sistema educativo (EDUCA, 2013; UNICEF, 2008). Considerando que las autoridades exhiben experiencias positivas en la cogestión de estos centros, para agilizar la construcción de estos espacios se propone la realización de alianzas con actores clave dentro de los territorios (sociedad civil, sector empresarial, ayuntamientos, entre otros) que permitan facilitar la ejecución financiera y física de estos proyectos de infraestructura.

6.5.2 Eficiencia del gasto en infraestructura escolar

Para el análisis de la eficiencia del gasto en infraestructura escolar, se toman como referencia los datos correspondientes al 3er sorteo del PNEE, último disponible a la fecha de realización de este estudio. Al evaluar los montos presupuestados para la construcción de nueva infraestructura escolar, se observan diferencias significativas en el costo promedio por aula según nivel educativo, aún en aquellos casos

en que los centros educativos poseen el mismo número de aulas. Por ejemplo, para el Nivel Básico, el costo promedio por aula en centros educativos de 24 aulas es de RD\$ 2.9 millones, mientras que para el Nivel Medio asciende a RD\$ 3.9, una diferencia de 35% (Ver **Tabla 6.18**). Un caso similar se presenta en los centros educativos con 4, 5, 8, 10, 14 y 16 aulas, cuyo costo promedio en el Nivel Medio supera entre un 10% y un 44% el costo promedio por aula de su equivalente en Nivel Básico. Según el Reglamento para el Diseño de Plantas Físicas Escolares, el tamaño óptimo de las aulas tanto para el Nivel Básico como el Medio debe ser de 50.4m² interiores. Si se asume que todas las aulas presupuestadas siguen estos lineamientos, parecería que no existen razones lo suficientemente convincentes para el rango de variabilidad entre niveles en costos promedio por aula.

De igual forma, para las escuelas de un mismo nivel, se observa una diferencia importante entre el costo promedio por aula en los centros educativos de menor y mayor tamaño. Parte de estas diferencias podrían ser explicadas por economías de escala. Sin embargo, se observa que el costo promedio por aula no reduce

Tabla 6.18 Costo promedio por aula según tamaño en centros educativos del Nivel Básico y Medio

<i>Número de aulas por centro educativo</i>	<i>Costo promedio por aula Básico/Inicial</i>		<i>Costo promedio por aula Media</i>	
	<i>Millones de RD\$</i>	<i>Miles de US\$ corrientes</i>	<i>Millones de RD\$</i>	<i>Miles de US\$ corrientes</i>
4	\$5.8	\$139.8	\$8.4	\$201.1
5	\$5.4	\$129.6	\$7.0	\$167.9
6	\$5.7	\$135.6	\$6.1	\$145.6
8	\$4.5	\$107.4	\$5.5	\$131.5
10	\$3.9	\$94.6	\$4.7	\$112.6
12	\$4.0	\$95.6	\$4.2	\$100.3
14	\$3.8	\$90.3	\$4.3	\$102.7
16	\$3.5	\$84.9	\$3.9	\$94.5
18	\$3.3	\$78.2	\$3.5	\$84.3
20	\$3.0	\$72.7	\$3.3	\$79.6
22	\$3.0	\$71.8	\$3.2	\$76.6
24	\$2.9	\$68.7	\$3.9	\$92.7

Fuente: Elaborado a partir de Presupuestos planteles 3er sorteo PNEE del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de 2013

de manera consistente a medida que incrementa el número de aulas por centro educativo. Por ejemplo, en el Nivel Básico, el costo promedio por aula en centros educativos de 12 aulas es de RD\$3.99 millones, relativamente mayor al costo en centros educativos de 10 aulas. En el Nivel Medio se da una situación similar, pues el costo por aula promedio en centros educativos de 14 aulas supera al costo de aquellos con 12 aulas.

También se observan diferencias en el costo por aula a través de distintos centros educativos con características similares. A modo de ejemplo, en el caso de centros educativos de Básica con 18 aulas, la escuela Boca Cachón presenta un costo por aula de RD\$2.39 millones, mientras que en la escuela Centro para la Niñez presenta un costo por aula de RD\$3.46 millones, una diferencia de RD\$1.07 millones por aula, para una diferencia en costo de RD\$19.22 millones entre un centro y el otro. Esta diferencia representa un monto suficiente para construir al menos 6 aulas adicionales por valor de RD\$3.2 millones cada una.

Evalutando el Nivel Medio, se observa, por ejemplo, el caso del Liceo Mata San Juan, el cual presupuestó un costo promedio por aula de RD\$4 millones, mientras que el Liceo Cruce de Angelina lo hizo en RD\$5.25 millones, para una diferencia de RD\$17.5 millones entre un liceo y otro, cuando ambos son de 14 aulas

por plantel. Considerando que el MINERD provee los terrenos y un mayor factor de variabilidad en el costo de construcción de las escuelas por provincia, estas diferencias en costo por aula no se justifican fácilmente. Al consultar al respecto con la Oficina de Planificación del MINERD se constató que parte de las diferencias observadas son atribuibles a la manera en que se calcula el costo promedio por aula. Un aula funge como una unidad de costo que agrupa no solo la construcción de aulas *per se*, sino también la de otros espacios dentro del centro educativo, como son los comedores, cocinas, canchas deportivas, laboratorios, baños, entre otros. Es decir, el costo promedio del aula surge como resultado de la división del total de la obra entre el número de aulas construidas, causando variabilidades que dificultan la comparabilidad de costos por aula entre un centro y otro.

Esto conduce a concluir que, para el caso del PNEE, sus debilidades en términos de calidad del gasto no se concentran en eficiencia. Sin embargo, la manera en que se calculan los costos y presentan los datos dificulta una correcta evaluación y justificación de este tipo de gasto. De hecho, al evaluar el costo promedio general por aula del 3er sorteo, se observa que el 82.7% de las aulas fueron sorteadas a un precio promedio igual o inferior a RD\$3.5 millones, precio cercano al de las mejores prácticas nacionales (Ver **Tabla 6.19**).

Tabla 6.19 Costo promedio por aula según tipo de centro educativo

Tipo de centro educativo	Cantidad de centros	Cantidad aulas	Participación No. aulas	Inversión en millones de RD\$	Participación Inversión Total	Costo promedio por aula	
						Millones de RD\$	Miles de US\$
De 4 a 9 aulas	100	779	11%	3,885.78	16.7%	5.92	141.56
De 10 a 17 aulas	50	659	9%	2,669.10	11.5%	3.43	82.16
De 18 a 24 aulas	247	5,534	78%	16,590.00	71.2%	3.10	74.07
De 48 aulas	2	96	1%	146.90	0.0%	2.99	71.54
Total general	399	7,068	100%	23,291.77	99%	3.30	78.84

Fuente: Elaborado a partir de Presupuestos planteles 3er sorteo PNEE del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de 2013

Se recomienda profundizar este análisis una vez se disponga del gasto ejecutado por aula, de modo que se pueda medir la eficiencia de este gasto al comparar la variación entre el costo sorteado y el ejecutado. De igual forma, para mejorar la transparencia, se recomienda recolectar, organizar y publicar las informaciones concernientes a los comparativos de precio de adquisición de los terrenos, estudios topográficos que justifiquen potenciales variabilidades en los precios de construcción, y las características de la obra, así como la justificación de las mejoras realizadas, a fin de facilitar el monitoreo de la calidad del gasto en términos de eficiencia, transparencia, pertinencia y equidad. Medidas como estas contribuirían a limitar posibles discrecionalidades en la asignación de recursos para las obras, e incluso generar ahorros.

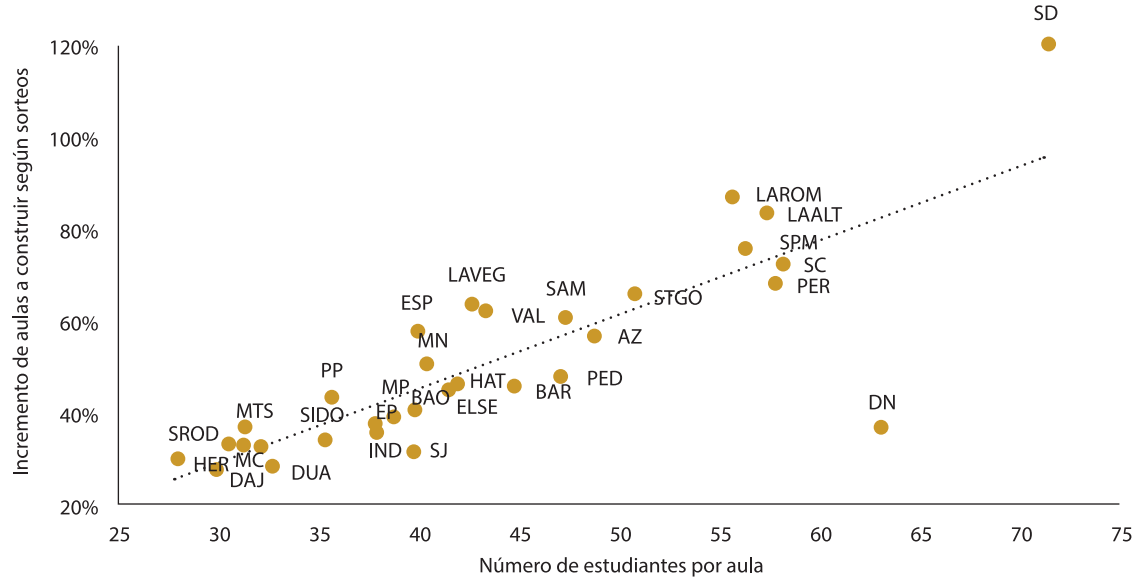
6.5.3 Equidad en la construcción de infraestructura

La planificación en la construcción y rehabilitación de aulas tiende a fomentar la equidad, puesto que

otorga prioridad a aquellas provincias que presentan mayores déficits de cobertura. A modo de ejemplo, en provincias en las que durante el año escolar 2012-2013 el promedio era de más de 55 alumnos por aula, tales como La Romana, La Altagracia, Peravia, San Pedro de Macorís y San Cristóbal, se esperaba un incremento de más del 70% en el número de aulas disponibles (Ver **Gráfico 6.22**).

Sin embargo, al analizar las construcciones concluidas a diciembre de 2015, la distribución de nuevas aulas (tanto del PNEE como fuera de este programa) no necesariamente favorecía a las provincias con mayor necesidad. Por ejemplo, en Valverde y El Seibo, provincias que para el año escolar 2012-2013 presentaban un promedio de 41 y 43 estudiantes por aula, el número de nuevas aulas había incrementado en 32% y 36% respectivamente, mientras que provincias como Santiago, La Romana y San Cristóbal, las cuales tenían en promedio entre 56 y 58 estudiantes por aula, vieron un incremento en el número de nuevas aulas

Gráfico 6.22 Número de estudiantes por aula en 2012-2013 vs. aulas por construir según sorteos PNEE al 2014 por provincia



Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de aulas a 2012, Memorias MINERD 2013-2015

menor a 26% (Ver **Gráfico 6.23**). Según el MINERD, una de las principales limitaciones para la ejecución de las obras según lo planificado ha sido la adquisición de los terrenos. En los territorios más densamente poblados, generalmente se presentan dificultades para ubicar espacios con las dimensiones requeridas. De no ser superadas estas limitaciones, las metas orientadas a la reducción de la sobrepoblación escolar y el cumplimiento del horario escolar no podrán cumplirse según lo esperado.

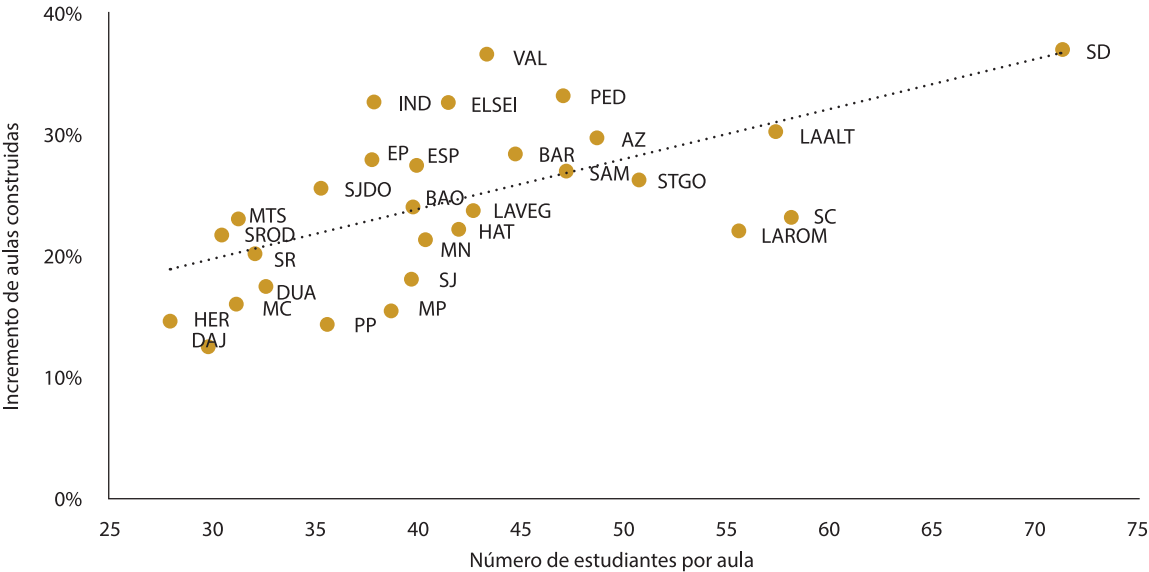
6.5.4 Transparencia en la construcción de infraestructura escolar

En términos de transparencia se identifican aspectos tanto positivos como negativos. Uno de los esfuerzos que se deben destacar en pro de la promoción de transparencia del gasto en infraestructura, es la realización de los sorteos de aulas. A través de este mecanismo, todo ingeniero civil, arquitecto o empresa cuya razón social sea la construcción y reparación de obras civiles tiene la oportunidad de participar como contratista en el PNEE. Un elemento que facilita

garantizar la transparencia de las construcciones son las publicaciones, en diarios de circulación nacional, del llamado a convocatoria para los sorteos, así como la integración de los gremios de ingenieros y arquitectos y la publicación de los resultados en la web.

Sin embargo, este proceso ha presentado debilidades. A modo de ejemplo, algunos actores de la sociedad civil han denunciado casos de venta de adjudicaciones entre contratistas, lo cual va en perjuicio de la calidad y el tiempo de entrega de las construcciones. De igual forma, se han denunciado casos de escuelas cuyas dimensiones no son coherentes con el tamaño y las necesidades de las comunidades (ADP, 2015). Asimismo, se han denunciado obras que se presupuestaron con un monto, se adjudicaron con otro, y actualmente presentan un presupuesto que difiere de los dos anteriores (CED, 2013). En la misma línea, en esta sección se comprobaron variaciones importantes en los precios planificados para la construcción de planteles escolares con característica similares, sin aparente justificación.

Gráfico 6.23 Número de estudiantes por aula en 2012-2013 vs. incremento de aulas construidas al 2015 por provincia



Fuente: Elaboración propia con base en datos de aulas a 2012, Memorias MINERD 2013-2015

Un aspecto que se debe mejorar a fin de garantizar la transparencia es el acceso a información completa y oportuna de los procesos de construcción de infraestructura escolar. El hecho de que al menos cuatro instituciones estén involucradas en la construcción de infraestructura escolar dificulta la coordinación y consolidación de la información, representando obstáculos en el acceso y monitoreo a los procesos por parte de la sociedad en general²⁷. En adición, ni el MINERD, ni el MOPC, ni la OISOE publica información acerca del estatus de la construcción de aulas de manera periódica. Tampoco se cuenta con una lista de fácil acceso que contenga el desglose del total de aulas construidas y rehabilitadas a nivel país. La única información disponible son las memorias del MINERD publicadas anualmente, y estas no contienen informaciones exhaustivas para el monitoreo, como los costos finales de cada obra. Uno de los casos que se deben resaltar es el reciente escándalo de la OISOE. Según el Decreto 625-12, el 40% de las obras del PNEE son ejecutadas a través de la OISOE. En septiembre de 2015, se puso en evidencia la falta de transparencia en el manejo de los fondos del PNEE por parte de esta oficina cuando un arquitecto empleado en una de las escuelas en construcción se suicidó presuntamente por dificultades económicas producto del acoso y chantaje de una asociación de malhechores dirigida por empleados de la OISOE.

Las evidencias presentadas en los juzgados motivaron que 3 funcionarios fueran procesados con medidas cautelares de prisión. Con este lamentable hecho quedaron al descubierto actos de corrupción por parte del OISOE, como la sobrevaluación de las obras y la retención de los pagos por parte de empleados de la institución hacia los contratistas, de manera que estos luego tuvieran que tomar préstamos a los mismos empleados de esta oficina para así poder cumplir con los compromisos de la obra a cambio de una alta tasa de interés (Benzán, 2015; Méndez, 2015).

Como se desprende de las investigaciones realizadas por la prensa²⁸, episodios como estos, respecto a los cuales, la presente investigación no pretende identificar si se trata de hechos aislados o sistemáticos, demandan de las autoridades educativas y de la sociedad civil indagar a profundidad para incrementar los niveles de transparencia y credibilidad en el sistema.

6.6 FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE PERSONAL

6.6.1 Aspectos generales

Los expertos coinciden en que la calidad docente es el factor intraescolar de mayor impacto para el aprendizaje estudiantil (EDUCA & Diálogo Interamericano, 2014). En este sentido, la formación inicial y la capacitación en servicio son los primeros pasos para el fortalecimiento de la profesión docente. Para fines de este estudio, se evalúa, fundamentalmente, la calidad del gasto del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio (INAFOCAM). A partir del año 2013, esta institución coordina la mayor proporción de programas de formación y actualización del personal docente en servicio de la educación pública. Esto debido a que la calidad de los programas de formación inicial docente es corresponsabilidad del MESCyT y las universidades públicas y privadas que imparten carreras relacionadas a la pedagogía, y por tanto, este análisis implicaría ir más allá del carácter exploratorio de este estudio.

Por dicho motivo, entre las líneas de investigación posteriores se recomienda un estudio de características similares a las de este que tenga como objetivo evaluar la calidad del gasto de los programas de formación inicial impartidos por el ISFODOSU, instituto con dependencia directa del MINERD, y financiado por el presupuesto público destinado a la educación preuniversitaria. El interés especial surge del conjunto de transformaciones e innovaciones que este instituto descentralizado viene implementando.

²⁷ MINERD, MOPC, Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE) y Ministerio de Hacienda.

²⁸ *Listín Diario*, 7 de octubre 2015; *Diario Libre*, 6 de octubre 2015; *El Caribe*, 6 de octubre 2015; *El Nacional*, 6 de octubre.

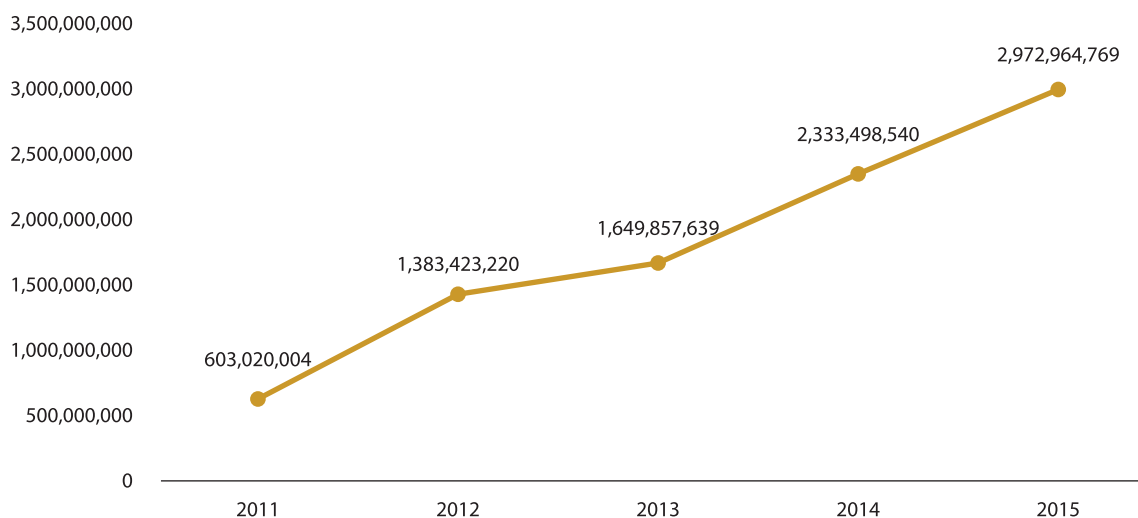
A pesar de ser uno de los países de América Latina con mayor número de profesores titulados en aula, los estudiantes de la República Dominicana se encuentran entre los de más bajos niveles de aprendizaje de la región (UNESCO, 2014). Lo anterior sugiere que la formación que reciben los educadores en las Instituciones de Educación Superior (IES) no ha sido suficiente para dotar a los docentes de las competencias necesarias para desempeñar sus funciones de manera efectiva (EDUCA & Diálogo Interamericano, 2014). A modo de ejemplo, un estudio realizado por IDEICE (2013) encontró que los maestros de primer ciclo de educación Primaria solo dominaban el 60% de los contenidos del currículo de Matemática del nivel que impartían. De igual forma, apenas 1 de cada 4 aspirantes a ingresar a la carrera docente logró superar el concurso de oposición en 2015 (MINERD, 2015).

Esta realidad ha llamado la atención de la comunidad educativa, motivando a un incremento en la inversión pública en formación docente, la cual pasó de RD\$603 millones en 2011 a RD\$2,972 millones en 2015, para la totalidad de acciones formativas del sistema educativo

dominicano, cuyo presupuesto distribuye el MINERD entre el ISFODOSU y el INAFOCAM (MINERD, 2015h) (Ver **Gráfico 6.24**). Lo anterior representa una inversión en capacitación por docente en 2015 de RD\$ 35,375 cerca de cuatro veces lo invertido por docente en 2011 (RD\$9,146). Desde el análisis de relevancia y pertinencia, las necesidades que evidencia el sistema y los planes y compromisos asumidos en materia de política educativa permiten afirmar que el gasto en capacitación cumple con estas dos dimensiones de calidad.

Sin embargo, lo mismo no se puede asegurar cuando se evalúa la calidad de este gasto desde otras perspectivas. Existen diversas formas para analizar la calidad del gasto de acuerdo con las dimensiones restantes, las siguientes dos se proponen evaluar la eficiencia y la eficacia: a) relación entre capacitación docente y aprendizaje de los estudiantes evaluados a través de las Pruebas Nacionales, y b) la variación en el dominio de los contenidos por parte de los docentes luego de impartidas las capacitaciones.

Gráfico 6.24 Inversión en Capacitación de Maestros (incluye gastos administrativos)



Fuente: Memorias MINERD 2011-2015

6.6.2 Inversión en formación docente y resultados de Pruebas Nacionales

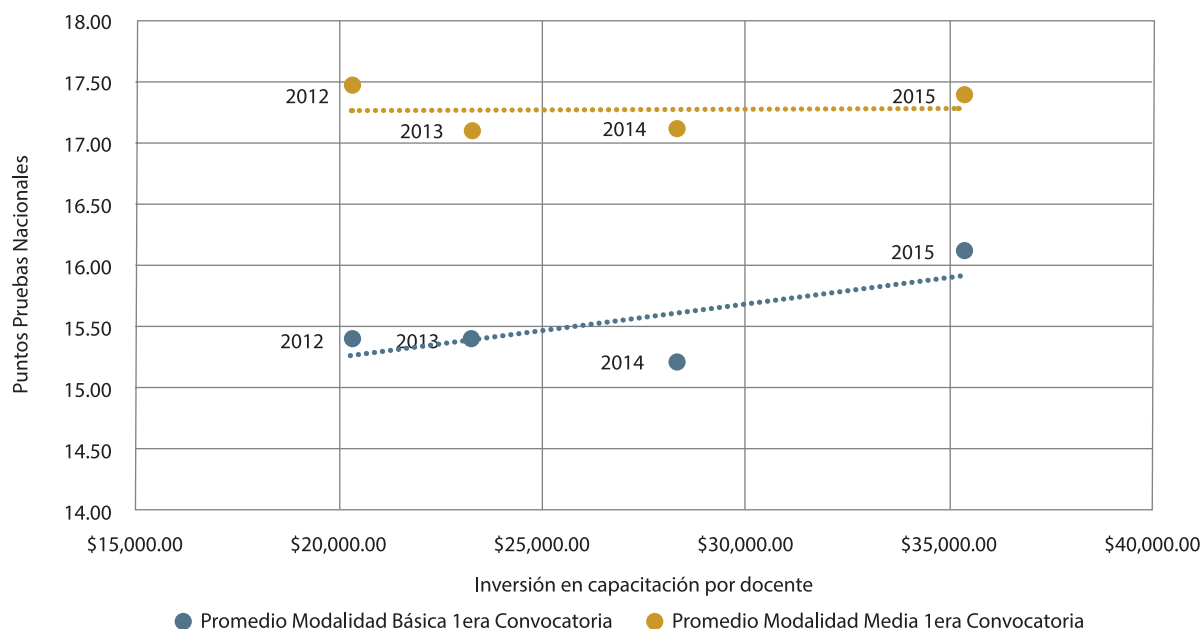
Al observar los resultados de las Pruebas Nacionales, no siempre se observa una relación entre un mayor gasto en capacitación y los resultados de las Pruebas Nacionales. Al evaluar el período “post 4%”, se observa que, si bien ha habido un aumento en el promedio de las calificaciones en la primera convocatoria de Pruebas Nacionales en Nivel Básico, pasando de 15.42 puntos en 2012 a 16.12 puntos en 2015, los resultados en el Nivel Medio han permanecido prácticamente invariables. En Educación Media (modalidad general) la puntuación pasó de 17.47 puntos a 17.40 puntos en el mismo periodo (Ver **Gráfico 6.25**) (MINERD, 2014c; MINERD, 2015f). Aunque este resultado se puede atribuir a un posible rezago, puesto que el efecto de las capacitaciones docentes no es necesariamente inmediato, se requiere un estudio profundo sobre las otras variables asociadas, sin lo cual resultaría arriesgado cuestionar – de manera aislada – la eficiencia

de la inversión en capacitación docente. En este sentido, sería un aporte de gran relevancia conocer la cantidad de docentes, en cursos objeto de Pruebas Nacionales, que han participado previamente en programas de capacitación.

Sin embargo, las tendencias observadas hasta el momento levantan aún cuestionamientos acerca de la eficiencia de la inversión. Por ejemplo, si se estimase el costo en capacitación por punto promedio de las Pruebas Nacionales, un punto del año 2015 para Básica o Media, costaría cerca de dos veces lo que un punto en el año 2012.

Al analizar los datos por regional, se observa una ligera correlación positiva entre los resultados de las Pruebas Nacionales de 2014 y la inversión en capacitación por docente en 2013. Sin embargo, cuando se excluye del análisis el dato atípico de la provincia de Barahona (Regional 1) no se evidencia una relación positiva entre

Gráfico 6.25 Relación entre la inversión en formación y capacitación docente y el promedio de resultados 1era. Convocatoria Pruebas Nacionales en modalidad Básica y Media general, 2012-2015



Fuente: Elaboración de los autores con base en MINERD 2012-2014; Informe Estadístico de Pruebas Nacionales primera convocatoria 2015

las regionales con mayor gasto y mejores resultados (Ver **Gráfico 6.26**). Es importante mencionar que esta información debe analizarse con precaución, puesto que la puntuación promedio en las Pruebas Nacionales puede verse afectada por diversos factores, incluyendo entre estos el aumento de la matriculación en algunos territorios que ha experimentado el sistema educativo luego de la asignación del 4% del PIB.²⁹

6.6.3 Evaluación de programas formativos: el caso del INAFOCAM

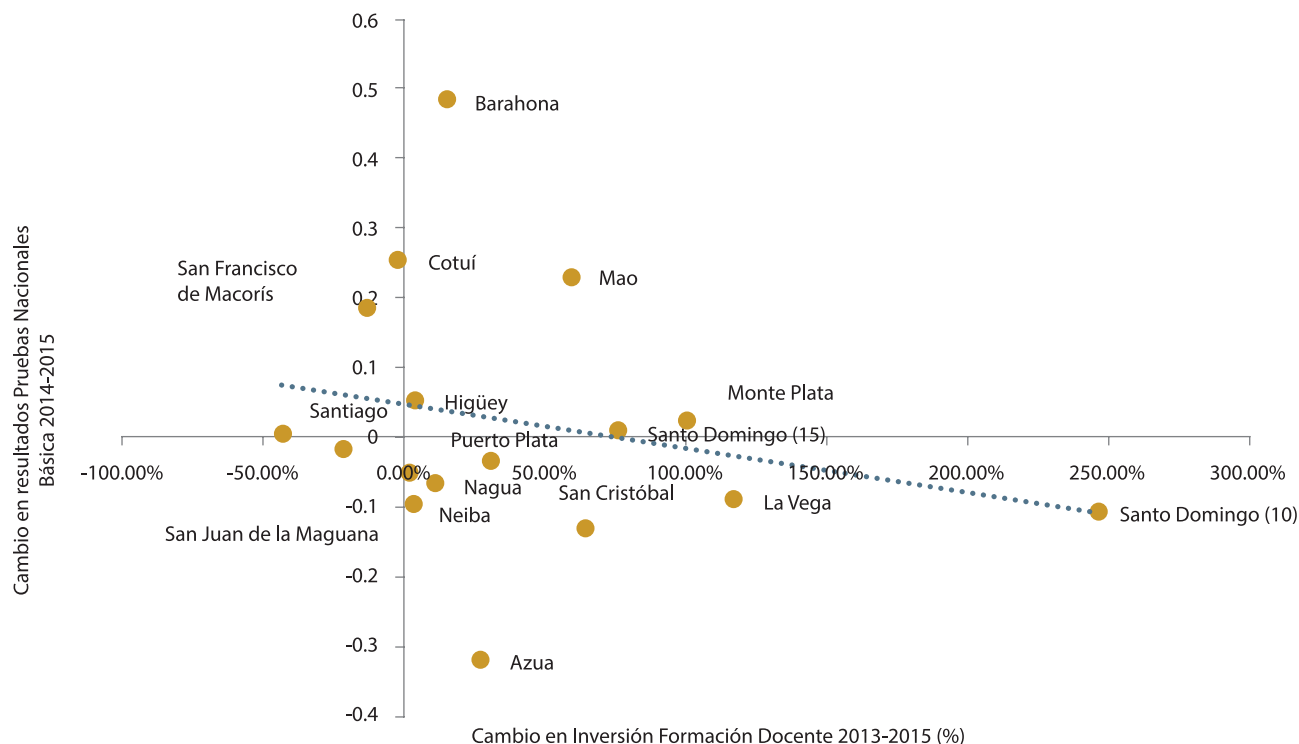
Para evaluar la eficacia de la formación docente, se comparan los resultados de las pruebas diagnósticas que realiza el INAFOCAM, previo a la acción formativa y luego de finalizar los programas de especialidad o de diplomado. Es importante tomar en cuenta que el INAFOCAM – a través de su Departamento de Investigación y Evaluación – también concluyó en el año 2015 dos estudios, los cuales permitieron tener una aproximación sobre el nivel de dominio

de los contenidos por parte de los docentes, tanto de educación Primaria como de Secundaria.

El primer estudio, “Características personales de los docentes y su relación con la eficacia de aula”, destaca que los docentes tienen valoraciones altas respecto a la eficacia personal, aunque presentan muy bajas valoraciones en relación a la eficacia de la enseñanza. El estudio asocia dicho hallazgo con una baja percepción de logro en los objetivos que se proponen para el proceso enseñanza-aprendizaje. Como causa de ello se señalan factores como una baja calidad de la formación inicial y permanente, un clima escolar disruptivo o de conflictividad, una escasa participación de las familias en la escuela, así como unos valores que inciden en el comportamiento de los estudiantes, y por ende, en el aprendizaje.

El segundo estudio, “Dominio conceptual: Necesidades formativas de los docentes de la República Dominicana”,

Gráfico 6.26 Cambio Inversión Formación Docente 2013-2014 por regional vs Cambio Promedio en Resultados Pruebas Nacionales 2013-2015 de Básica por regional, 1era Convocatoria



Fuente: Departamento de Investigación y Evaluación INAFOCAM y Resultados de Pruebas Nacionales 2011-2014 (CUBO MINERD)

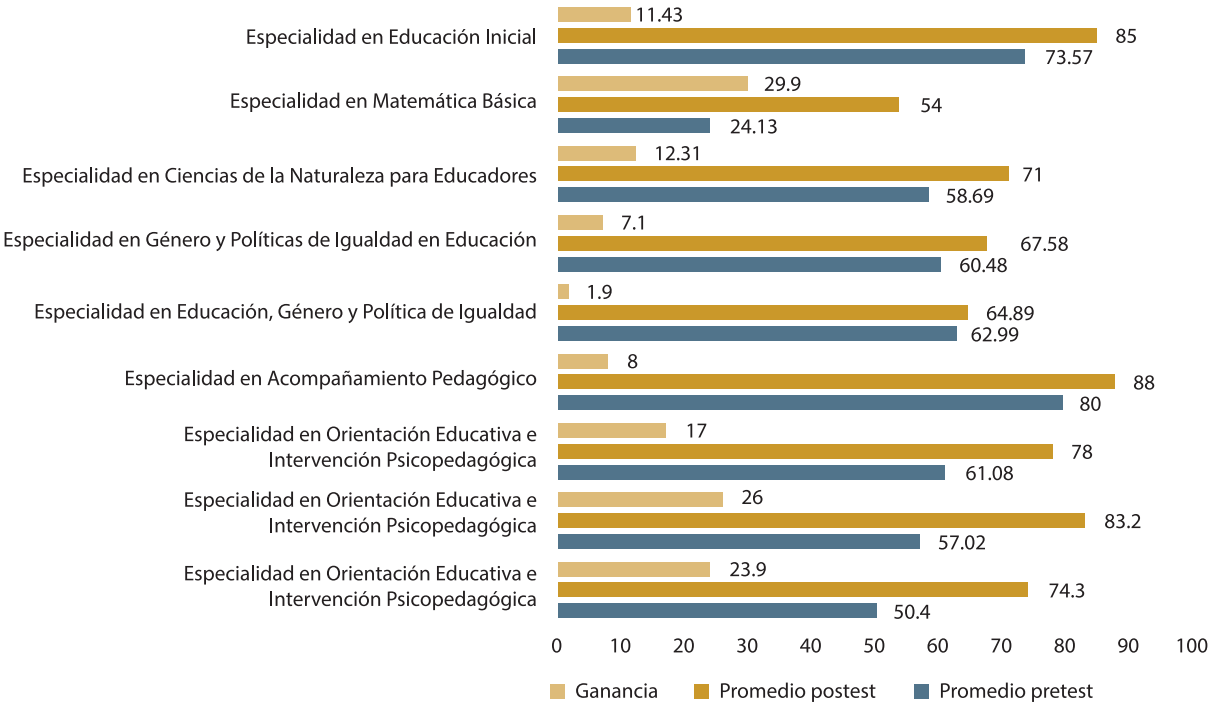
²⁹ Se excluye del gráfico la regional de Montecristi, puesto que su inversión fue considerablemente más alta que en las demás regionales en el año 2014. En la sección 6.6.4 se abunda sobre el tema.

sitúa en un bajo nivel el rendimiento académico tanto del docente del Nivel Primario como del Nivel Secundario, siendo el rendimiento académico promedio del país en dicho estudio de 41.27 puntos.

En relación con las pruebas aplicadas al inicio y al final de diversos programas de especialización, el **Gráfico 6.27** presenta los resultados globales para los períodos

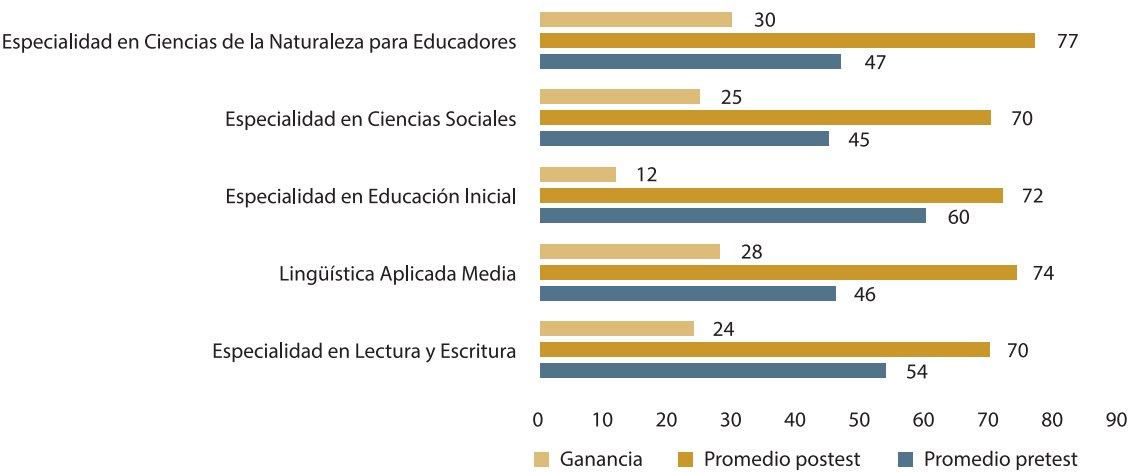
2013-2014 y 2014-2015, los dos primeros años beneficiados con la ejecución presupuestaria del 4%. Aunque todos los programas formativos coordinados por el INAFOCAM son objeto de seguimiento y monitoreo, el Departamento de Investigación y Evaluación evaluó en 2013-2014 el 29% de los programas de postgrado y en 2014-2015 el 23% de estos.

Gráfico 6.27 Nivel de conocimiento del docente antes del programa y ganancia estadística luego de concluir el programa (especialidades), 2013-2014



Fuente: Departamento de Investigaciones del INAFOCAM

Gráfico 6.28 Nivel de conocimiento del docente antes del programa y ganancia estadística luego de concluir el programa (especialidades), 2014-2015



Fuente: Departamento de Investigaciones del INAFOCAM

Respecto a los resultados para el año 2013-2014, la media en el diagnóstico antes de la intervención fue de 58.7 puntos mientras que el puntaje de salida fue de 73.9 puntos, con una ganancia de 15.2 puntos. En el año 2014-2015, el nivel de entrada promedio fue de 50.4 puntos, mientras que el de salida fue de 72.6 puntos, con una ganancia de 23.8 puntos. El **Gráfico 6.31** detalla la ganancia para cada especialidad evaluada.

Según refleja el **Gráfico 6.31**, se observa además una alta heterogeneidad en los niveles de ganancia porcentual de las capacitaciones, situación que convierte en objeto de revisión a las distintos programas e instituciones formadoras, en busca de posibles oportunidades de mejora. Como resultado de la participación en las especialidades, también puede apreciarse un mayor nivel de ganancia comparativa en áreas curriculares en las cuales los grupos de docentes evaluados mostraron un nivel inicial de conocimientos más reducido, como en el caso de la especialidad en Matemática Básica.

En esta misma línea, para el área de Ciencias de la Naturaleza, en 2013-2014 la evaluación de entrada partió de 58.69 puntos, con una evaluación de salida de 71 puntos promedio y una ganancia – para dicho período – de 12.31 puntos (Ver **Gráfico 6.31**). En el segundo año, partiendo de un nivel menor de

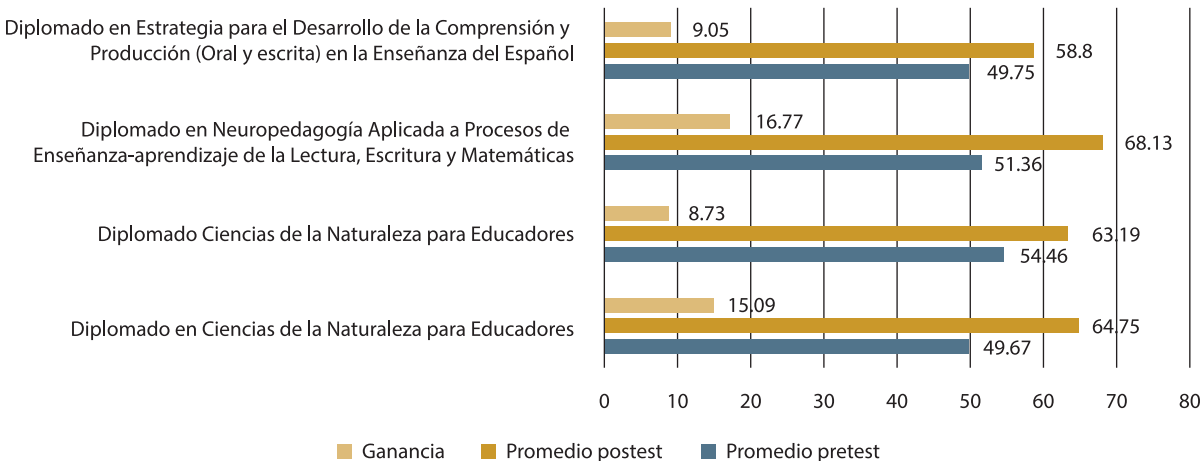
conocimientos se logró sin embargo una ganancia de 30 puntos (Ver **Gráfico 6.29**).

Una situación similar se observa para los programas de educación continuada. En el período 2013-2014 se seleccionaron para su evaluación, de forma aleatoria, cuatro programas de diplomado (Ver **Gráfico 6.29**), la media de cuyos resultados para el año 2013-2014 fue de 51.31 puntos en el diagnóstico previo a la intervención formativa, mientras que el puntaje de salida fue de 63.72 puntos, con una ganancia de 12.41 puntos.

La diversidad de modalidades desplegadas como formación continua (diplomados, cursos, talleres, jornadas, congresos, seminarios, entre otros) complejiza la valoración de los niveles de eficiencia y eficacia de la inversión en este ámbito, considerando además que el número de diplomados apoyados desde el INAFOCAM exhiben rangos variables de duración (entre uno y seis meses).

Como se ha señalado, al indagar respecto de las escasas mejoras observadas en el desempeño docente post-formación, el INAFOCAM indicó que una de las principales razones por las que los docentes se mantienen presentando bajos resultados es que muchos de ellos participan en los programas sin contar

Gráfico 6.29 Nivel de conocimiento del docente antes del programa y ganancia estadística luego de concluir el programa (Diplomados), 2013-2014



Fuente: Departamento de Investigaciones del INAFOCAM

con formación previa en el área en que se capacitan. La institución cita, por ejemplo, que se dan casos de educadores que imparten docencia en Matemática cuya preparación de base no está ligada al área, por lo que, al ser enviados a la especialidad, no pueden aprovecharla como es debido. Este problema va más allá de la capacitación y está más ligado a la distribución del personal docente, aspecto imprescindible para optimizar la calidad del gasto.

Ante este escenario, el impacto de las capacitaciones puede ser mejorado si se considera la reubicación de los maestros en su área de especialidad. Sin embargo, entendiendo las limitaciones del sistema y la factibilidad de implementar tal medida a corto plazo, el INAFOCAM asume los diplomados como cursos preparatorios para otros posteriores de especialización en la misma área. Sin embargo, los resultados pretest de las especialidades sugieren que los cursos de nivelación deben ser fortalecidos.

Por otra parte, un estudio posterior a este debe valorar el impacto de la inversión pública vinculada a innovaciones en los programas de formación continua que se promueven desde el INAFOCAM y el MINERD, tales como la Estrategia de Formación Continua Centrada en la Escuela (EFCCE) y la Iniciativa INDUCTIO. La EFCE, al cabo de sus primeros tres años de ejecución, involucra a la totalidad de centros de educación Primaria de 11 distritos. Los resultados preliminares de este modelo formativo apuntan a una mejora del desempeño de los docentes. Según el INAFOCAM, esta mejora se explica por la vinculación de la formación continua con las necesidades del centro educativo, la cual empieza a dar respuesta de forma práctica a las carencias que provienen de la formación inicial del docente. Por otro lado, la iniciativa INDUCTIO pretende realizar una inducción profesional a 400 nuevos maestros en 36 distritos de las 18 regionales educativas, a través de un programa de mentoría que permite retroalimentar al docente en tiempo real.

6.6.4 Equidad en la inversión en formación y capacitación docente: el caso del INAFOCAM

Al evaluar la inversión en formación docente es necesario considerar en qué medida están siendo distribuidos de forma equitativa los recursos. Una sobre-concentración de recursos en zonas en donde no son requeridos supone un uso ineficiente, puesto que priva a otras zonas más necesitadas de inversión como forma de reducir la brecha generada en la estructura social de la República Dominicana y que la inversión educativa, históricamente, no hizo sino acentuar. En este sentido, una asignación eficiente del gasto en capacitación docente supone dar prioridad a aquellos territorios con mayores niveles de rezago educativo.

Para una aproximación al análisis de la equidad en la distribución de los recursos invertidos en capacitación docente, se realiza un análisis comparado entre regionales. En 2014, el INAFOCAM invirtió un promedio de RD\$52,972,465 por regional, para una inversión por docente promedio de RD\$13,287 (INAFOCAM, 2014). Se observa una importante variabilidad en el monto invertido por docente entre regionales que oscila desde los RD\$4,122 en San Francisco de Macorís hasta casi seis veces este monto para el caso de Santo Domingo, donde la inversión por docente es de RD\$23,627. Una regional que se debe destacar es Montecristi, donde la inversión es de RD\$69,695 por docente, lo cual supera significativamente la inversión en las demás regionales (Ver *Gráfico 6.30*)³⁰.

Un indicador para estimar las necesidades de formación docente son los resultados de las Pruebas Nacionales. Se esperaría que aquellos territorios con menor desempeño en estas pruebas estandarizadas se beneficiaran de una mayor asignación presupuestaria. Al analizar la inversión en capacitación por regional respecto a los resultados de las Pruebas Nacionales, se observa que no existe una correlación entre el resultado de las Pruebas Nacionales y la asignación de los recursos. A modo de ejemplo, Montecristi, la Regional que presentó calificaciones más altas en las pruebas de 2013, con un promedio de 16.52 puntos,

³⁰ Según señala el INAFOCAM, en el caso de Montecristi, las causas de esta distribución de la inversión para el año 2014 se relacionan con la apertura de un programa de licenciatura y del inicio de la Estrategia de Formación Continua Centrada en la Escuela en uno de sus distritos (13-01), del que aún solo se benefician escasos distritos educativos.

tuvo el mayor nivel de inversión por docente. Sin embargo, San Francisco de Macorís, que presentó una de las calificaciones más bajas con un promedio de 15.68, fue una de las regionales que obtuvo una inversión por docente más baja.

La variabilidad entre regionales en la distribución de la inversión por docente y la no correspondencia entre los resultados en las Pruebas Nacionales y la asignación de los recursos sugieren la necesidad de definir criterios de equidad para la inversión en formación y capacitación docente.

6.7 PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS A LOS ESTUDIANTES

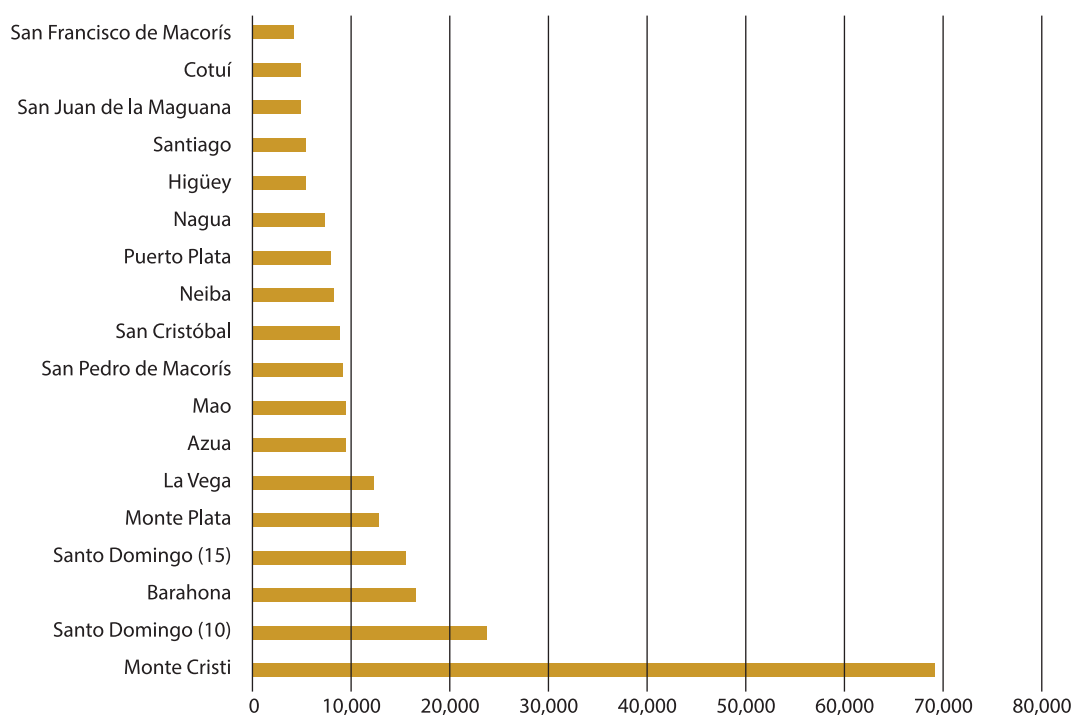
6.7.1 Eficacia, eficiencia y transparencia del gasto

El MINERD contempla dentro de su planificación anual la provisión de bienes y servicios orientados a apoyar el proceso de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes provenientes de sectores sociales vulnerables. El Instituto de Bienestar Estudiantil

(INABIE), organismo descentralizado adscrito al MINERD, es el ente encargado de esta labor. Entre los principales programas de apoyo al servicio educativo administrados por el INABIE se encuentran: el Programa de Alimentación Escolar (PAE), apoyo en materiales y útiles escolares, transporte escolar, y servicios de salud bucal y visual. El PAE es el programa del INABIE de mayor cobertura, beneficiando a más de un millón y medio de estudiantes en 2014 y representando 89% del presupuesto de la institución.

El presupuesto del INABIE, al igual que el de las demás dependencias del MINERD, está estructurado en función de objetos de gasto y cuentas, por lo que el análisis del mismo se realiza partiendo de esta clasificación. En 2014, el presupuesto asignado al INABIE se duplicó en comparación con el de 2012, ascendiendo a RD\$8,339 millones, para un 7.6% del presupuesto total del MINERD. De este, el objeto de gasto “Materiales y suministros” concentró el 97.8%, y el PAE representó un 91% de este objeto.

Gráfico 6.30 Inversión total del INAFOCAM por docente según regional educativa, 2014



Fuente: Memoria del INAFOCAM 2014 y nómina docente del MINERD

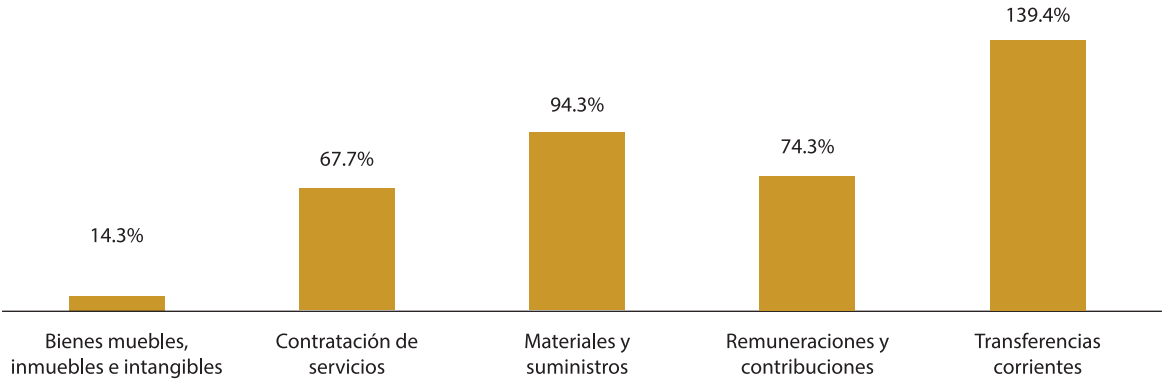
El nivel de ejecución alcanzado, aunque menor que el del sistema educativo preuniversitario en su conjunto, fue de 93.7% (RD\$ 7,819 millones), lo que denota eficacia en la capacidad de ejecución del INABIE. Sin embargo, cuando se evalúa la ejecución de manera desagregada, se observa un contraste donde el objeto de gasto “Materiales y suministros” es el único de cinco que presentó un nivel de ejecución en línea con lo planificado, para un logro de 94.3% (Ver **Gráfico 6.31**).

Cuando se analizan las cuentas contenidas dentro del objeto de gasto de “Materiales y Suministros”, se observan diferencias en el monto ejecutado reportado en las diferentes fuentes, por lo que resulta difícil evaluar con precisión el desempeño de la gestión presupuestaria. Según las Memorias del MINERD 2014, las cuentas relativas al PAE, lograron el 95% del objetivo establecido en el POA, con el 90% de los recursos planificados, lo que sugiere un uso eficaz de los recursos. Sin embargo,

cuando se toma como referencia el presupuesto del INABIE para realizar el mismo análisis, el PAE presenta una sobre ejecución ligeramente por encima del 100% de lo planificado. Por tanto, las conclusiones difieren cuando se evalúa la eficacia en la ejecución a través de lo reportado en el presupuesto del INABIE y cuando se evalúa partiendo de las Memorias institucionales del MINERD, las cuales son elaboradas a partir del POA (Ver **Tabla 6.20**).

Al consultar al INABIE respecto a las diferencias entre las informaciones reportadas en el presupuesto de la institución y las Memorias (POA) –de RD\$322 millones en planificación y RD\$1,166 millones en ejecución – la institución lista varias razones. El INABIE indica que hay actividades que por su naturaleza no operativa, no quedan reflejadas en el POA, como por ejemplo las cuentas de gastos financieros, lo que trae diferencias entre la planificación a nivel de POA y la planificación

Gráfico 6.31 Nivel de ejecución del INABIE por objeto de gasto 2014



Fuente: *Ejecución presupuestaria INABIE 2014*

Tabla 6.20 Planificación Programa Alimentación Escolar (PAE) 2014 en presupuesto INABIE vs POA

Concepto	Programado (Millones RD\$)	Ejecutado (Millones RD\$)	% Ejecución
Presupuesto INABIE	\$7,428	\$7,526	101%
Presupuesto POA	\$7,068	\$6,360	90%
Diferencia presupuesto INABIE vs POA	\$360	\$1,166	-
Raciones alimenticias distribuidas en PAE	322,409,760	305,392,068	95%

Fuente: *Memorias MINERD 2014. Ejecución Presupuesto INABIE 2014. POA MINERD 2014* ³¹

³¹ Las Memorias del MINERD 2014 y la Rendición de Cuentas 2014 difieren en los montos y logros reportados para el Programa de Alimentación Escolar (PAE). El primer documento registra una distribución de 305,392,068 raciones alimenticias, representando una inversión de RD\$6,360 millones, mientras que el segundo menciona 307,013,747 raciones alimenticias distribuidas, para una inversión de RD\$6,078 millones.

presupuestaria. También añade que los tiempos en que los dos instrumentos (Presupuesto y POA) son estructurados difieren, por lo que tienden a ocurrir cambios a nivel de planificación. Esta desalineación entre los diferentes instrumentos de planificación presupuestaria supone trabas a la transparencia de información, dificultando el monitoreo del gasto.

Por otro lado, el INABIE indica que resulta difícil planificar los gastos con exactitud, puesto que la ejecución de muchas de sus actividades depende de otras instituciones y/o dependencias, y por ende no están del todo bajo su control. Por ejemplo, en el caso del PAE Jornada Extendida, se elabora un presupuesto con base en la cantidad de escuelas por suplir que se incorporarán bajo esta modalidad, aunque no haya certeza respecto a cuándo las escuelas estarán en funcionamiento.

Estas realidades ponen de manifiesto que en el caso del INABIE, tanto el POA como el presupuesto cumplen su rol como instrumentos de planificación de manera parcial. Se han detectado diferentes debilidades. En primer lugar, las actividades que planifica el INABIE se realizan en función del año escolar, mientras que los instrumentos de planificación financiera se diseñan en función del año calendario, lo cual dificulta el seguimiento y la alineación entre la ejecución de las actividades y la planificación presupuestaria. En segundo lugar, no existe un seguimiento periódico efectivo del cumplimiento de las actividades establecidas en el POA. Esto deja poco tiempo para ajustar la planificación a la necesidades

del año siguiente, considerando los plazos de ley instituidos para la elaboración del presupuesto. Por ende, se somete una propuesta de presupuesto donde las realidades más recientes en términos de capacidad de ejecución no quedan necesariamente reflejadas. Por último, la codependencia entre actividades enfrentan al presupuesto y al POA a la posibilidad de quedar obsoletos frente a las debilidades de planificación de otras áreas.

Lo anterior supone oportunidades de mejora que pueden contribuir a una planificación y ejecución del gasto más eficaz. En esa línea, cabe destacar que, con el objeto de facilitar la planificación y el monitoreo presupuestario, el INABIE está implementando una serie de iniciativas, entre las cuales está la implementación de un módulo de presupuesto en Dynamics y la de un formulario automatizado que permitirá alinear la ejecución presupuestario a las actividades del POA³².

Otra de las cuentas que merecen especial atención es la de “Transferencias Corrientes al Sector Privado”, perteneciente al objeto de gasto “Transferencias Corrientes”, la cual presenta un nivel de ejecución de 3012% en el auxiliar “Transferencias corrientes a asociaciones sin fines de lucro y partidos políticos”(Ver **Tabla 6.21**). Puesto que el Informe de Ejecución del POA 2014 aún no se ha publicado a la fecha de realización de este estudio, no fue posible detectar los conceptos asociados a estos gastos con los instrumentos de planificación disponibles. Por tal razón, se procedió a consultar al INABIE.

Tabla 6.21 Ejecución presupuestaria cuentas de transferencias corrientes al sector privado del INABIE 2014

<i>Cuentas y subcuentas presupuesto INABIE 2014</i>	<i>Monto presupuestado</i>	<i>Monto ejecutado</i>	<i>% Ejecución</i>
TRANSFERENCIAS CORRIENTES AL SECTOR PRIVADO	7,320,000.00	10,934,949.10	149%
Ayudas y donaciones a personas	3,400,000.00	1,814,497.32	53%
Becas y viajes de estudios	3,720,000.00	3,097,087.28	83%
Transferencias corrientes a asociaciones sin fines de lucro y partidos políticos	200,000.00	6,023,364.50	3012%

Fuente: Ejecución Presupuestaria INABIE 2014

³² Se trata de un sistema de gestión de información diseñado por Microsoft, el cual permite automatizar muchas de las prácticas de negocios asociadas con los aspectos operativos o productivos de una empresa (Microsoft, 2015).

La entidad justificó la sobre ejecución en la existencia de un sistema de becas, heredado del MINERD, a través del cual se benefician a estudiantes necesitados con el pago de matrícula en escuelas privadas, entre estas centros educativos semioficiales. El departamento de servicios sociales estudiantiles es quien se encarga de evaluar la condición social del estudiante y determinar que su situación avale lo solicitado. Bajo este escenario, se hace cuestionable la eficacia del gasto, puesto que la ejecución y la planificación difieren enormemente; también las dimensiones de equidad y transparencia, ya que, aunque se apunte a favorecer a estudiantes necesitados, el procedimiento de selección no es abierto y la ejecución del gasto no queda transparentada en el presupuesto publicado; tampoco y la pertinencia del gasto, en el entendido de que, aunque sea un gasto relevante, no es necesariamente prioritario.

Otro análisis que resulta particularmente interesante es el de las cuentas asociadas a la provisión de uniformes. A pesar de que se trata de una de las labores centrales del INABIE, dichas cuentas presentan un nivel de ejecución de tan solo 18.3% (RD\$567 millones presupuestados vs. RD\$104 millones ejecutados), mientras que otras cuentas, como la de remuneraciones, se sobre ejecutaron por cerca de RD\$4 millones (122%), para un total de RD\$ 21 millones gastados. Situaciones como esta ponen en evidencia oportunidades de mejoras en cuanto a la priorización, pertinencia y eficacia del gasto.

Al evaluar el Informe de Monitoreo del POA 2013, también se observan debilidades en la eficacia y eficiencia del gasto en la provisión de servicios. Un producto que se debe destacar es la evaluación y el tratamiento de patologías visuales a los estudiantes, en el cual, con una ejecución financiera del 100% de los

RD\$21,336,000 presupuestados, apenas se alcanzaron 6,214 estudiantes de los 60,000 programados. Sin embargo, a pesar de que se observa una diferencia significativa entre el cumplimiento de la meta física y la financiera, cuando se analiza la eficiencia del gasto, el costo unitario por tratar a un estudiante (RD\$3,400) se asemeja a los precios de mercado. Por tal razón, la baja ejecución física no debe ser necesariamente atribuida a ineficiencias en el gasto, sino más bien a problema en la planificación. Es importante mencionar que, aún se hubiese cumplido la meta física en su totalidad, el alcance no sería suficiente para cubrir de manera significativa las necesidades de los estudiantes en situación vulnerable. Gastos de menor pertinencia se pueden reenfocar a actividades como esta, que ha sido planificada para tratar estudiantes en situación de vulnerabilidad.

La distribución de uniformes es otra de las actividades que exhiben oportunidades de mejora, particularmente en cuanto a la eficacia del gasto. Para esta se ejecutó el 100% de lo presupuestado (RD\$674,019,762), aunque el objetivo quedó lejos de ser logrado, beneficiando a tan solo 190,478 estudiantes, apenas el 45% de lo que se tenía planificado (423,138 estudiantes). Se observa de qué manera la planificación de esta actividad se realiza en función a la meta establecida del año anterior, y no en función de una evaluación de las necesidades del siguiente año escolar y de los recursos requeridos para satisfacer esta necesidad. Para 2014, se planificó incrementar el número de beneficiarios en 30,000, para alcanzar a un total de 454,000 estudiantes, aunque el presupuesto asignado fue similar al de 2013, año en el que los recursos financieros asignados no fueron suficientes para obtener el nivel de logro deseado (Ver **Tabla 6 .22**).

Tabla 6.22 Ejecución programa de uniformes escolares 2013 vs 2014

<i>Año</i>	<i>Meta Física (Estudiantes a beneficiar)</i>	<i>Meta Financiera (RD\$)</i>	<i>Logro Meta Financiera</i>	<i>Logro Meta Física</i>
2013	423,138	\$674,019,762	100%	45%
2014	454,000	\$613,698,621	100%*	30.4%
2015	454,000	\$1,070,025,590	97.8%	137%

Fuente: Elaboración propia con base en POA 2013-2015, Rendición de Cuentas 2014 y Memorias 2015

En 2015, se ajustó el presupuesto en función de las metas establecidas, sin embargo, agotada cerca de la totalidad del presupuesto para ese año, se logró un cumplimiento superior a lo planificado (137%). Lo anterior pone en evidencia oportunidades de mejora en materia de planificación. Así, resulta poco probable que el gasto sea eficaz, cuando se arrastran deficiencias desde la planificación del uso de los recursos.

Otro aspecto que se debe considerar es la eficiencia del gasto en actividades no centrales con relación a la misión del INABIE, y la pertinencia de realizar estas actividades. Se observa, por ejemplo, como en la planificación del POA 2014 el costo de los viáticos varía significativamente de un producto a otro, así como de una actividad a otra, moviéndose en un rango desde los RD\$945 hasta los RD\$4,600. Es comprensible que el costo de los viajes pueda variar según la distancia a recorrer. Sin embargo, al analizar el precio de los viáticos se observa una dispersión demonado amplia entre el rango de montos asignados.

De igual forma, se observa de qué manera, en 30 de 49 actividades que requieren de traslado, se presupuestan costos de transporte a través de diversos conceptos. Es decir, planifican costos por concepto de transporte al mismo tiempo que se planifican costos por pasaje, apoyo para pasaje, apoyo para transporte, combustible y alquiler de transporte. Por ejemplo, la actividad 12.13 (Desarrollo de los talleres de capacitación de los niveles Inicial, Básico y Medio del PAE-Jornada Extendida empoderada en alimentación saludable y hábitos higiénicos), planifica un monto de RD\$1,735,000 en pasaje, RD\$117,000 en apoyo de pasaje y RD\$1,170,000 en alquiler de transporte. Esto genera serias interrogantes respecto a la eficiencia y transparencia con que se utilizan los recursos asociados a transporte.

En esa misma línea, un aspecto que se debe destacar es la planificación de compras de software. Se presupuestan RD\$567,000 para la adquisición de un software de SPSS, cuando las compras de este tipo de herramientas podrían ser centralizadas reduciendo significativamente su costo. Bienes de uso exclusivo del INABIE, como por ejemplo uniformes escolares, que en teoría ninguna otra entidad adscrita al MINERD

adquiere, pueden ser comprados de manera directa, ya que permite la agilización de procesos. Sin embargo, para productos de uso más general, como los softwares, las compras pueden ser centralizadas y motivar la generación de ahorros. Por ejemplo, el INABIE, como institución descentralizada, no forma parte de la red del Ministerio, por lo que ha tenido que instalar su propio sistema. Si los organismos descentralizados del MINERD realizaran las compras en conjunto, podrían generar ahorros importantes y contribuir a un gasto de calidad desde el punto de vista de la eficiencia.

6.7.2 Vulnerabilidad de los estudiantes y equidad en el gasto

Excluyendo al PAE, los beneficios se asignan en función del nivel de pobreza de cada distrito escolar. Este se obtiene a través del cruce de información de hogares vulnerables que identifica el SIUBEN y el mapa y estadísticas de pobreza del MEPyD. Los distritos escolares se indexan en función de sus niveles de pobreza (niveles de pobreza 1 y 2) y la cantidad establecida de *kits* de útiles escolares que se deben entregar. Se hace necesario seguir trabajando para que, a lo interno de cada distrito, los estudiantes más vulnerables sean los beneficiados. Al no existir una base de datos que detalle los estudiantes provenientes de hogares vulnerables y los enlace al centro educativo al que asisten, una vez los útiles llegan al distrito seleccionado, la entrega del beneficio queda a discreción de las autoridades de la escuela. Se están realizando esfuerzos por actualizar las informaciones de la población vulnerable. A modo de ejemplo, a cada familia receptora de *kits* se le pide que complete un formulario con las informaciones requeridas para la identificación del nivel de vulnerabilidad de cada hogar. Estos y otros aspectos de la equidad del gasto serán analizados a mayor profundidad en el siguiente capítulo.

6.8 GASTOS ADMINISTRATIVOS DEL SISTEMA

Los gastos administrativos son aquellos que no inciden directamente en la provisión del servicio educativo, pero son necesarios para la organización y control del sistema. Por tanto, es importante que este tipo de gasto sea minimizado, de modo que no comprometa recursos en detrimento de actividades de mayor incidencia al proceso de enseñanza-aprendizaje.

En esta sección, el estudio se enfoca en identificar posibles áreas de mejora en materia de planificación y ejecución del gasto administrativo. Para hacer esto, se analizan los conceptos de comunicación y publicidad, servicios públicos, viáticos y transporte, entre otros, incluidos dentro de los POAs.

En relación con lo planificado por concepto de comunicación y publicidad, se observa que, en campañas publicitarias, el monto presupuestado pasó de RD\$67 millones en 2013 a RD\$411 millones en 2014, para una variación de 500%, en tan solo un año, incremento considerable si se compara con el aumento nominal del presupuesto del MINERD para ese año, que fue de 9.6%.

Al evaluar la dimensión de relevancia, se identifican actividades en la programación de 2014 cuya vinculación al logro de los objetivos del sistema educativo no es evidente. Por ejemplo, la campaña “Educación como medio para el Desarrollo Económico y Social” ocupa el 80% del total programado para campañas

publicitarias; sin embargo, en los instrumentos de planificación no se percibe cuál es el alcance de esta y cómo apoya al servicio educativo. La calidad de este gasto tampoco puede ser justificada desde el punto de vista de la pertinencia, ya que no forma parte de los planes y políticas consensuados, ni en el Plan Decenal, ni en los compromisos del Pacto Educativo.

De igual forma, se observan oportunidades de mejora en términos de eficiencia del gasto en publicidad. Para el año 2013, el MINERD presupuestó un total de RD\$3.55 millones para la realización de 12 publicaciones, o páginas informativas, en las que detalla el progreso de sus actividades, es decir, RD\$296,000 por cada documento. En los hechos, solo fueron publicados 3, aunque con una ejecución de RD\$2.37 millones, para un equivalente de RD\$790,000 por publicación, es decir 1.5 veces el costo planificado. Al comparar el POA 2013 con el 2014, se observa cómo el costo para un producto similar asciende a RD\$12.6 millones, 2.5 veces más de lo presupuestado en 2013.³³

Tabla 6.23 Montos de campañas por Unidad Ejecutora para el año 2014

<i>Unidad Ejecutora (UE)</i>	<i>Nombre campaña</i>	<i>Monto programado</i>	<i>% que representa del presupuesto de la UE</i>
Dir. de Comunicación y RRPP	Educación como medio para el Desarrollo Económico y Social	RD\$ 346,978,799.53	96.20 %
	Inicio del Año Escolar	RD\$ 13,500,000.00	
	Día del Maestro	RD\$ 12,500,000.00	
	Anti sismos	RD\$ 12,000,000.00	
Dirección General de Educación Inicial (Programa Especial de la Presidencia)	Campaña divulgación de los programas	RD\$ 7,460,800.00	0.59%
Dirección de Supervisión	Cumplimiento y niveles de responsabilidad en actores educativos	RD\$ 7,249,161.00	13.62%
INABIMA	Publicidad con temas alusivos al INABIMA	RD\$ 5,956,915.04	0.106%
Dirección Medios Educativos	Campaña de universalización	RD\$ 4,550,000.00	
INABIE	Somos Bienestar	RD\$ 500,000.00	0.0125%
	INABIE en las redes	RD\$ 500,000.00	23.17%
Dirección de Medios Educativos	Publicidad de Radio Educativa	RD\$ 250,000.00	

Fuente: Elaboración propia con base a POA 2014

³³ Para el año 2014, no se evidencia en el POA el producto relacionado a la publicación de páginas informativas, pero sí se observa la publicación trimestral de una revista.

La difusión de los progresos del MINERD permite mantener el tema de educación en la agenda pública, sin embargo, se recomienda evaluar la pertinencia de los incrementos presupuestarios, puesto que comprometen recursos de importante magnitud que impiden que actividades de mayor impacto en los resultados del sistema puedan ser ejecutadas o dispongan de mayor nivel de recursos.

Existen varias actividades en el POA que, desde el punto de vista de su relación directa con el nivel de logro de los aprendizajes, son al menos cuestionables. Dentro de este grupo se encuentran, por ejemplo, la participación del MINERD en la Feria Internacional del Libro de Santo Domingo. Según el POA, en 2013 se invirtió un total de RD\$15.4 millones en el pabellón de la Feria, superando lo presupuestado en RD\$ 1.37 millones. Para 2014, el gasto para este evento incrementó a RD\$18.5 millones, RD\$3 millones por encima que lo ejecutado en 2013, lo cual, en tan solo dos años, totalizó una inversión en pabellones de RD\$ 33.9 millones. Es importante destacar que, además de este monto, algunas de las direcciones e institutos descentralizados del MINERD realizaron actividades por concepto de la Feria. A modo de ejemplo, en el POA 2013 se programó un adicional de RD\$ 8.85 millones, de los cuales se confirma la ejecución de RD\$7.5 millones por parte de la Dirección de Cultura.

Para 2014, lo programado en actividades relacionadas a la Feria fue aún mayor, presupuestándose un total de RD\$12.7 millones. En este sentido, se recomienda evaluar la relevancia y pertinencia de invertir RD\$ 55.5 millones en eventos como la Feria del Libro (Ver **Tabla 6.24**). Con esto no se pretende motivar al MINERD a no realizar este tipo de actividades, sino más bien se invita a ser más eficiente en la utilización de los recursos. Cabe destacar que, con un monto equivalente a este gasto, se podría, por ejemplo, contribuir a reducir el déficit de edificaciones escolares, construyendo dos escuelas de 16 aulas con capacidad de albergar 560 estudiantes cada una.³⁴

Otro de los gastos administrativos evaluados en este estudio es el de los viajes. En el caso particular de la Dirección de Relaciones Internacionales, para 2014 se observa que, del presupuesto planificado de RD\$65 millones, el 84.6% (RD\$55 millones) fue planificado para viajes al exterior (actividades, representación del ministro, talleres, entre otros) para 40 funcionarios del MINERD, equivalente a un monto por funcionario anual de RD\$1.37 millones. Si bien es cierto que estas actividades pueden agregar algún valor, si se identifican opciones alternativas de capacitación e intercambio para los funcionarios, estos recursos podrían ser canalizados a necesidades prioritarias del sistema educativo.

Tabla 6.24 Desglose de lo programado por Dirección para la Feria del Libro 2013 y 2014

<i>Dirección</i>	<i>Programado 2013</i>	<i>Programado 2014</i>
Dirección General de Cultura	RD\$ 7,520,000 (ejecutado 7.45 millones)	RD\$ 11,696,790
Dirección de Desconcentración	RD\$ 600,000.00	RD\$ 660,885
INEFI	RD\$ 500,000	N/A
Dirección de Medios (Radio Educativa Dominicana)	RD\$ 230,000	RD\$ 220,020
Diseño de Desarrollo Curricular	N/A	RD\$ 127,175
Dir. Gral. Mantenimiento e Infraestructura Escolar (Pabellón del MINERD)	RD\$ 14,000,000 (ejecutado RD\$ 15.37 millones)	RD\$ 14,000,000 (ejecutado RD\$18.5 millones)
Total	RD\$ 22,850,000	RD\$ 26,704,870

Fuente: Elaboración de los autores con base en POA 2013 y 2014

³⁴ Se toma como referencia lo presupuestado para la construcción de escuelas en el POA 2014.

Otros gastos relevantes a evaluar son los destinados a reuniones. Al estudiar el caso particular del Órgano Técnico del Consejo Nacional de Educación, se observa de qué manera, para la actividad 1.1 sobre las sesiones ordinarias del Consejo, se programó un total de RD\$3.9 millones, equivalentes a RD\$649 mil por sesión. Se observa lo que parece una duplicidad en costos al presupuestar alimentación por persona por un costo de RD\$ 2,700 y dieta por persona por un costo de RD\$6000. Por otro lado, El propio CNE también evidenció ineficiencias en el uso de recursos destinados a reuniones, promediando costos por reunión de RD\$ 333,000 en 2013. Llama la atención que para el producto “Revisión de la ley 66-97”, incluido en el POA 2013 como actividad que realizaría el CNE, se tenía programado celebrar 10 reuniones con un costo total de RD\$ 400,000, pero solo se celebró una utilizando el 79% del presupuesto para estos fines, lo que equivale a RD\$ 317,228. Si bien estas reuniones pueden ser relevantes y pertinentes al servicio educativo, el gasto asociado a estas es claramente ineficiente y alimenta dudas en materia de transparencia que se sugiere sean evaluadas a profundidad.

Otro de los gastos administrativos que presentó oportunidades de mejora fue el de las comunicaciones. A modo de ejemplo, según lo reportado en el informe de ejecución del POA 2013, la Dirección Administrativa adquirió 100 teléfonos móviles para Directores Distritales por un monto de RD\$ 4,338,669, equivalente a un costo de RD\$ 43,387 por equipo, cerca de lo invertido por estudiante para 2013.³⁵ No existe evidencia de que el uso de teléfonos de alta gama en labores de supervisión se asocie a mejores resultados educativos, por lo que, aparte de ser poco relevante y pertinente, este gasto resulta ineficaz e ineficiente. Aparte de esto, el hecho de que el costo de estos aparatos supere considerablemente los precios de mercado, sugiere que los instrumentos de licitación no están logrando los fines previstos. Gastos como este son los que el Foro Económico Mundial clasifica en su Informe de Competitividad Global como despilfarro en el uso de los recursos públicos, lo cual tiene a la

República Dominicana, en este indicador, en los últimos lugares de los 140 estudiados.

Los gastos administrativos para encuentros y eventos también deben ser evaluados y reformados a fin de contribuir a mejoras en la eficiencia. Por ejemplo, la Dirección Jurídica programó para 2014, 10 encuentros para procesos de licitación por un valor total de RD\$1 millón por conceptos de salón y alimentación. Si se consideran los gastos de notaría, este monto se eleva a RD\$1.5 millones. Aunque las revisiones de las licitaciones son de suma importancia para asegurar la calidad del gasto, es contraproducente tener que invertir estos montos cuando se podrían generar ahorros realizando estos encuentros en las facilidades del MINERD y sus dependencias.

La Dirección Jurídica también presenta un incremento significativo en el gasto por contratación de consultorías. Mientras que, en 2013, el presupuesto total asignado a esta Dirección en el POA fue de RD\$ 710,000, en 2014 el mismo ascendió a más de RD\$14 millones, siendo el principal componente la contratación de consultoría legal³⁶. Como a la fecha de realización del estudio no se disponía del Informe de Ejecución del POA 2014, no se pudo constatar si estos recursos adicionales fueron efectivamente ejecutados.

Hay gastos administrativos que, en teoría parecerían generar un alto valor agregado al sistema educativo, como son los procesos de mejora continua y fortalecimiento institucional. No obstante, la forma en que estas actividades se diseñan y ejecutan no siempre cumple con las dimensiones de un gasto de calidad. Al analizar el caso del INABIMA, podemos ilustrar esta afirmación. El Informe de Ejecución del POA 2013 presenta el producto denominado “Sostenimiento Institucional y Calidad Total”, que consiste en el rediseño de procesos de la institución por un monto ascendente a RD\$ 29.5 millones. Este producto mide su logro con base en la cantidad de manuales generados para los fines (cuatro manuales, según el POA).

³⁵ Según lo reportado por el MINERD, en el formulario de UNESCO, el gasto fue de RD\$ 50,088.

³⁶ Es importante mencionar que, a diferencia del POA 2014, el POA 2013 no detalla los gastos por insumos y se queda solo en el detalle por actividades.

Sin embargo, las transformaciones organizacionales en materia de mejoramiento continuo y gestión de la calidad requieren de una evaluación inicial, acompañamiento en la implementación de mejoras y monitoreo de resultados. Por esta razón, la generación de un manual no es un indicador suficiente para evaluar la mejoría de procesos. En este caso, los beneficios percibidos por la organización derivados de este producto no quedan transparentados, lo cual dificulta justificar la eficacia, eficiencia, relevancia, pertinencia y transparencia de este gasto.

Es importante precisar que, de los instrumentos de planificación evaluados, solo fueron presentados algunos ejemplos a fines de ilustrar el potencial de mejora en materia de calidad del gasto. El MINERD debe abocarse a la realización de una evaluación más exhaustiva de las actividades presupuestadas en los POA, incluyendo los correspondientes a 2014 y 2015, para así mitigar la posibilidad de incurrir en errores de programación y ejecución que propicien un uso no óptimo de los recursos y atenten contra la transparencia y sostenibilidad del gasto.

6.9 CALIDAD DEL GASTO EN SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL³⁷

Los organismos de supervisión, evaluación y control tienen la misión de velar por la correcta aplicación de las políticas y reformas educativas, en particular, aquellas relacionadas al aseguramiento de los niveles de calidad. De igual forma, permiten retroalimentar al sistema identificando posibles oportunidades de mejora y apoyar el proceso de toma de decisiones a partir del continuo monitoreo y evaluación del sistema. Según la Ley General de Educación 66-97, la evaluación y el control del sistema educativo son componentes fundamentales para garantizar el cumplimiento de los fines y propósitos del mismo.

El gasto en supervisión, evaluación y control es considerado relevante, pues está fundamentado

en garantizar el cumplimiento de las políticas relacionadas con la mejora de la calidad del sistema educativo que son impulsadas de manera centralizada. El aprendizaje y el logro académico dependen, en gran medida, del cumplimiento adecuado de las políticas que se monitorean desde estas, y por tanto, constituyen un elemento fundamental para asegurar la calidad de la inversión pública en educación. Adicionalmente, la producción de información de evaluación se considera relevante para el diseño de políticas que conduzcan a optimizar los procesos del sistema.

Las acciones que se realizan en estas instancias están alineadas a la política educativa no. 4 del Plan Decenal que refiere a *“Establecer claros estándares de calidad y un sistema de evaluación que permita monitorear el desempeño del sistema educativo, que estimule la movilización de la escuela, la familia y la comunidad a favor de una mejor educación y garantice al país que los certificados y títulos otorgados estén avalados por los aprendizajes de los estudiantes”*. Por tanto, este gasto, además de relevante, también se considera pertinente.

Las direcciones responsables de supervisar el funcionamiento de los centros educativos y la evaluación de la calidad del sistema conforman la oficina de Supervisión, Evaluación y Control. Esta comprende cuatro direcciones técnicas asesoras que se encargan, fundamentalmente, de los siguientes aspectos:

- ***Dirección de Supervisión Educativa.*** Controla la disponibilidad de información sobre el cumplimiento de las normas y estándares de calidad establecidos.
- ***Dirección de Acreditación y Categorización de Centros.*** Reconoce y acredita centros públicos y privados de acuerdo con los estándares.
- ***Dirección de Evaluación de la Calidad.*** Evalúa los resultados de aprendizaje de forma continua y sistemática.
- ***Dirección de Acreditación y Titulación de Estudios.*** Reconoce, acredita y convalida los estudios realizados dentro y fuera del sistema.

³⁷ Para la realización de esta sección, se agradece la colaboración de la economista Patricia Mones.

En el periodo comprendido entre 2013 y 2015, menos de un 1% del presupuesto total del MINERD se destinó a la supervisión, evaluación y control. Esta proporción se mantiene en niveles similares, incluso si se excluye el presupuesto de construcción de aulas del total, donde la Dirección de Evaluación de la Calidad es la única que ha visto aumentado su presupuesto de manera consistente (Ver **Gráfico 6.32**).

Para fines de este análisis, se contemplaron tres de las cuatro direcciones, en el entendido de que sus actividades centrales inciden de manera directa en la calidad de los aprendizajes, a saber: la Dirección de Supervisión Educativa, la Dirección de Acreditación y Categorización de Centros, y la Dirección de Evaluación de la Calidad.

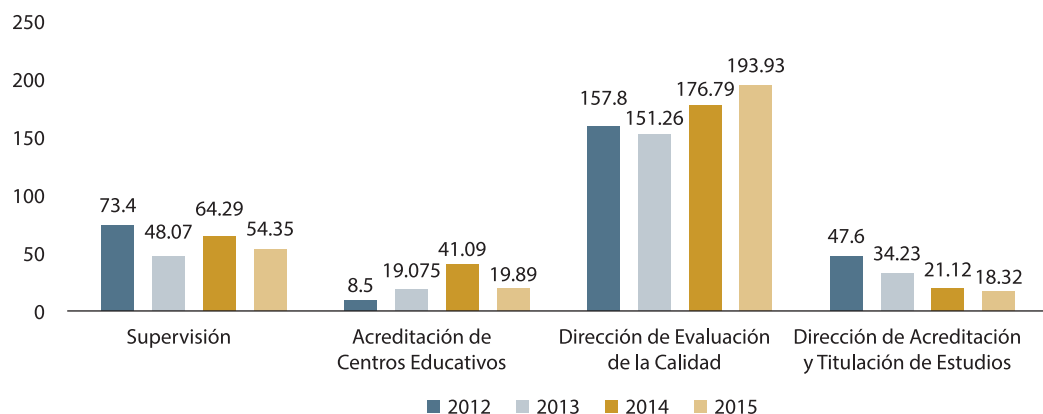
6.9.1 Dirección de Supervisión Educativa

La supervisión contempla el monitoreo del funcionamiento regular de los centros educativos y la implementación efectiva de las políticas impulsadas desde el Consejo Nacional de Educación. En el año 2008, con la finalidad de cerrar las brechas

entre lo dispuesto en los Estándares Curriculares y Administrativos y la práctica en los centros educativos públicos de todo el país, se formalizaron estatutos para la conformación de un Sistema Nacional de Supervisión Educativa (SNSE).

Desde el año 2009, se utiliza el Sistema de Acompañamiento y Supervisión (SAS), el cual se ha constituido en la herramienta principal del SNSE, para la supervisión de los centros. El SAS es un sistema de evaluación continua que permite la generación de información estadística relevante para la identificación de oportunidades. Este se nutre de encuestas periódicas realizadas a los centros educativos a través de una aplicación informática. La aplicación recolecta y procesa datos en tiempo real y en línea, de una muestra del total de centros escolares de los niveles Básico y Medio, y de la modalidad de adultos. Cada distrito y regional educativa cuenta con el apoyo de técnicos especializados que se encargan del monitoreo, tanto de la gestión institucional y pedagógica de los centros como del desempeño de los directores.

Gráfico 6.32 Gasto en supervisión, evaluación y control según función en millones de RD\$, 2012-2015



Fuente: Elaborado a partir de POA 2012-2015

Para realizar la supervisión de los centros educativos, el SAS contempla la aplicación de formularios estandarizados desarrollados por la Dirección General de Supervisión Educativa. Los datos capturados generan informaciones que permiten evaluar los niveles de cumplimiento de las escuelas respecto a las ordenanzas educativas, las leyes y los planes de trabajo anuales definidos. Esto así, para garantizar el logro de las mejoras en los indicadores respecto a los objetivos establecidos por el SNSE. El SAS, comprende el monitoreo de dos ejes, uno pedagógico y otro administrativo (Ver **Figura 6.1**).

Además de la supervisión de centros, los recursos de esta dirección se destinan a la realización de actividades en favor del fortalecimiento del correcto uso del SAS; tales como capacitación, orientación y acompañamiento al personal involucrado. Entre 2012 y 2014, los gastos en actividades relacionadas con orientación, el acompañamiento y la socialización con los actores del proceso de supervisión representaron en promedio un 25% del gasto total en supervisión a nivel de productos (MINERD, 2012b; MINERD, 2013b; MINERD, 2014g).

El gasto presupuestado para supervisión y acompañamiento educativo en los últimos años ha representado, en promedio, un 21% del gasto total de la Dirección de Supervisión y Control.

De esto, más del 50% del gasto presupuestado se concentra en los insumos “Alimentos y Bebidas”, “Pasajes” y “Viáticos”, los cuales, dada la naturaleza de las labores de orientación y de supervisión, podrían considerarse justificados.

En cuanto a la ejecución de las metas de los principales productos de este departamento, que son los relacionados con la supervisión de centros, se cumplieron por encima de un 90% en el período comprendido entre 2013-2015. Sin embargo, la proporción del gasto presupuestado con el que se lograron estos altos niveles de ejecución fueron considerablemente bajos, cercanos al 50%. Igualmente, el monitoreo del cumplimiento del horario y el calendario escolar también muestra niveles bajos de ejecución, alcanzando apenas un 53% de la meta física, con un 2% de ejecución presupuestaria, lo cual denota problemas en la formulación presupuestaria (MINERD 2012b; MINERD, 2012c; MINERD, 2013b; MINERD, 2013f; MINERD, 2014e; MINERD, 2014g).

A pesar de que la cobertura de las visitas de supervisión ha aumentado progresivamente en los últimos años, de acuerdo con los Planes Operativos Anuales del MINERD 2016, aún queda pendiente incluir un 20% en el SAS, lo cual denota oportunidades en materia de eficacia.

Figura 6.1 Tipos de monitoreo que se realizan a través del SAS



Fuente: Elaborado a partir de MINERD 2012

En materia de eficiencia, las visitas de supervisión de los técnicos distritales a los centros educativos, permiten identificar deficiencias en la gestión administrativa y las prácticas curriculares, estructura y servicios del plantel. Nótese, no obstante, que algunos aspectos evaluados relacionadas con el cumplimiento del tiempo en clases, registro y relación centro-comunidad, entre otros, podrían resultar difíciles de estimar, considerando que las visitas de los técnicos suelen ser informadas a los centros, por lo que pueden pre-disponer el comportamiento de los actores, dando lugar a posibles sesgos en el suministro de la información.

Adicionalmente, según algunos técnicos docentes consultados para esta investigación, la forma en que se seleccionan los centros educativos no siempre se realiza de manera aleatoria, sino que muchas veces se toma una muestra de conveniencia y se visitan los centros educativos de mayor proximidad, afectando así la representatividad de la muestra³⁹. Esto atenta contra la eficiencia del gasto, ya que se toman decisiones con base en la información recolectada, por lo cual si esta no es lo suficientemente precisa, pueda dar lugar a errores en el diseño e implementación de la política pública.

Según expertos consultados, la cantidad de técnicos de supervisión disponibles para cada distrito educativo no siempre guarda relación con la cantidad de centros educativos de cada distrito. Esto supone una limitación importante en distritos muy poblados o con zonas rurales aisladas y/o dispersas, pues condiciona la cantidad de visitas posibles por año escolar. Por ejemplo, en distritos como el 1505 Herrera, que cuenta con 298 centros educativos, las visitas podrían ser más difíciles de realizar para un solo técnico en comparación con el resto. Lo mismo en el caso del distrito 0102 Enriquillo, donde un 40% de los centros se encuentran en zonas rurales aisladas, por lo que el tiempo de desplazamiento y costos de supervisión son más altos, afectando así los niveles de equidad del gasto en supervisión (MINERD, 2015k; MINERD, 2015i).

6.9.2 Dirección de Acreditación y Categorización de Centros

6.9.2.1 Categorización de centros educativos privados

Esta instancia tiene la tarea de reconocer y acreditar los centros educativos privados. Adicionalmente, vela por que los estándares mínimos de infraestructura y de implementación curricular del MINERD se cumplan de manera adecuada. Actualmente coexisten en el sistema educativo tres tipos de centros educativos privados:

a) Reconocidos. Cuando un centro educativo inicia funciones, el MINERD realiza una supervisión inicial en la que se asegura de que el centro cumple los requisitos mínimos de infraestructura y calidad docente. Esto incluye evaluar que la planta física en la que opera el colegio cumple con las especificaciones mínimas, y validar que el 80% del personal docente está titulado y que los maestros de áreas especializadas cuentan con un mínimo de 20 créditos en una universidad acreditada por el Estado. La supervisión se realiza por nivel (Inicial, Básico o Medio), y los responsables de llevarla a cabo son los técnicos regionales y distritales de colegios privados del MINERD. Esta supervisión se realiza del 10 de enero al 10 de abril de cada año, para que el colegio evaluado inicie funciones el año escolar que inicia en agosto. Si al evaluar un colegio nuevo este cumple con los requisitos, se le otorga un reconocimiento para operar bajo la asesoría del MINERD. Si el centro educativo privado no cumple con los requisitos mínimos especificados en la Ordenanza 04-2000, que es la que regula el funcionamiento de los colegios privados, entonces no se le otorga el reconocimiento y se visita nuevamente en 6 meses para hacer la revisión. Según la normativa, si en esta nueva visita el centro educativo aún no cumple con los requisitos mínimos, el MINERD debe cerrar el centro y trasladar a los estudiantes a otro centro.

b) No reconocidos o no autorizados. Según la normativa vigente, a los colegios que no cumplen con los requisitos no les es otorgado el reconocimiento,

³⁹ Esta afirmación no pudo ser verificada por fuentes oficiales.

y por ende no pueden operar. Sin embargo, en la práctica, los colegios que no cumplen con los requisitos continúan funcionando aunque no pertenecen al sistema de manera oficial. Un colegio no reconocido no posee código del Sistema de Gestión de Centros, y su práctica pedagógica no es supervisada por el MINERD, por lo que la responsabilidad de la docencia de estos centros recae sobre los padres de los estudiantes. Los estudiantes que asisten a colegios no reconocidos se encuentran registrados en otro centro reconocido, donde toman las Pruebas Nacionales. La titulación de bachiller de estos estudiantes se emite a nombre del centro reconocido en el que se les aplican las Pruebas Nacionales.

c) Acreditados. Cuando un centro educativo cumple una serie de requisitos⁴⁰ especificados más complejos que los mínimos de apertura, entonces este centro es

acreditado. Los centros a los que, al ser evaluados por primera vez, se les otorga la categoría de “reconocidos”, si cumplen con los requisitos de acreditación luego de 6 meses, pueden solicitar una segunda revisión para cambiar su estatus al de acreditados. La acreditación se otorga por nivel, por ejemplo, un mismo centro puede estar acreditado para impartir Educación Inicial, reconocido para Nivel Básico y no reconocido para Nivel Medio.

Actualmente, y desde el año 2000, está vigente la Ley 86-00. Esta ley propone que se realice una categorización de los colegios, para que los aumentos de precios en la matrícula por encima de los ajustes anuales por inflación sean validados en función de los beneficios que este ofrece. La ley resulta controversial, pues supone la regularización estatal de precios sobre el mercado de la educación privada.

Tabla 6.25 Centros educativos del sector privado según condición, 2015-2016

<i>Regional</i>	<i>Autorizado</i>	<i>Autorizado temporalmente</i>	<i>No autorizado</i>	<i>% No autorizado sobre total</i>
01 BARAHONA	15	1	13	45%
02 SAN JUAN DE LA MAGUANA	18		14	44%
03 AZUA	58	1	25	30%
04 SAN CRISTÓBAL	72	4	140	65%
05 SAN PEDRO DE MACORÍS	135		128	49%
06 LA VEGA	65		47	42%
07 SAN FRANCISCO DE MACORÍS	58	1	36	38%
08 SANTIAGO	166	2	228	58%
09 MAO	12		14	54%
10 SANTO DOMINGO	336	2	793	70%
11 PUERTO PLATA	42		59	58%
12 HIGUEY	32	1	64	66%
13 MONTE CRISTI	6		6	50%
14 NAGUA	21	1	21	49%
15 SANTO DOMINGO	437	6	585	57%
16 COTUÍ	40		48	55%
17 MONTE PLATA	6		6	50%
18 BAHORUCO	3		3	50%
Total	1522	19	2230	59%

Fuente: Oficina de Planificación MINERD 2015

⁴⁰ Soporte documental, evaluación rigurosa de la planta física en la que opera, equipamiento, titulación del 100% del personal docente y administrativo, participación comunitaria de los actores del sistema, horario de trabajo y currículum del Ministerio de Educación o superior, conmemoración de fechas patrias.

Según algunos colegios consultados, en la práctica, esta ley no se aplica porque la categorización nunca se ha hecho. Los colegios privados realizan aumentos de tarifas frecuentemente, y el único soporte que remiten al MINERD es una carta-acuerdo firmada por los miembros del consejo de padres del colegio. Sin embargo, el MINERD sí realiza clasificaciones de centros según sus planes de estudio, reconocimiento y otras clasificaciones útiles, pero no para fines de regulación de precios (Morel, 2014).

Es preciso destacar que, a pesar de los avances en la planificación de actividades que conducen al cumplimiento de la ordenanza que regula a los centros educativos privados, una parte significativa de estos centros opera al margen del reconocimiento del MINERD, o ya no cumple las características por las cuales le fue otorgado el estatus de reconocido. Para el año escolar 2015-2016, el 59% de los colegios privados operaban sin contar con el reconocimiento del MINERD. Esto supone retos importantes en materia de calidad, considerando que cerca de 1 de cada 4 estudiantes de todo el sistema educativo pre-universitario dominicano asiste a centros privados (MINERD, 2015a).

6.9.2.2 Gasto en acreditación y categorización de centros

El gasto en acreditación y categorización de Centros educativos representa menos de un 10% del gasto total en supervisión y control. Los productos principales dedicados a la acreditación y categorización de centros consisten en la orientación y acompañamiento de

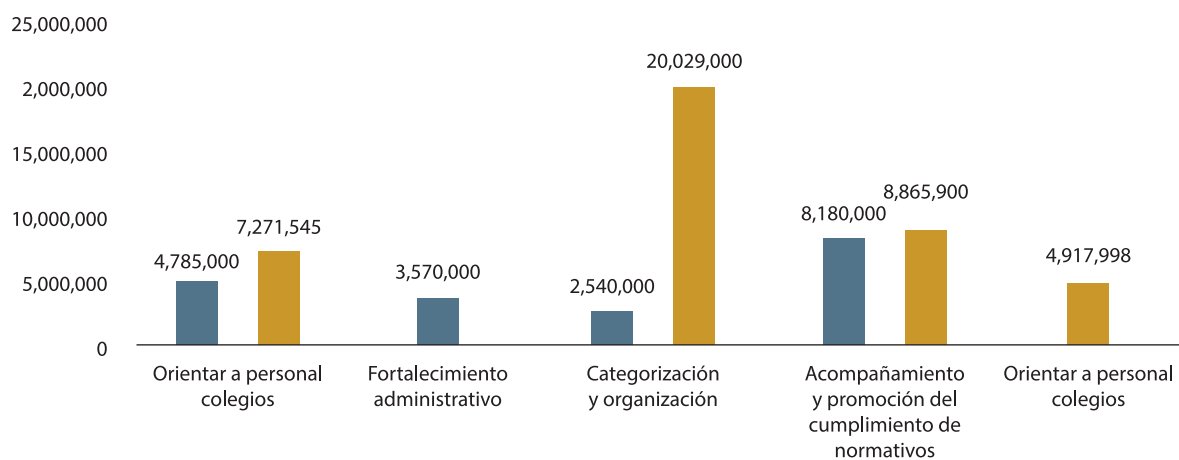
centros educativos privados. El 50% del presupuesto se destina a la orientación de docentes y al acompañamiento al centro en el cumplimiento de las ordenanzas y los requerimientos curriculares mínimos. Según el informe de ejecución del POA 2013 y las memorias 2014, la mayoría de las metas de los productos de la Dirección de Acreditación y Categorización se lograron en un 100%. Para los fines de este estudio se clasificaron las actividades que realiza este departamento en cinco grupos:

1. Orientaciones y capacitaciones al personal de los colegios privados
2. Fortalecimiento administrativo del departamento de orientación
3. Organización de información y categorización de colegios privados
4. Acompañamiento y promoción del cumplimiento de las normativas vigentes
5. Evaluación de centros

Estas categorías reflejan en un sentido amplio las responsabilidades que recaen sobre la Dirección de Acreditación y Categorización de Centros.

En materia de relevancia se observan cambios significativos y positivos entre la planificación de 2013 y 2014. En 2013, el 68% del presupuesto de la Dirección se limitaba a la realización de actividades de orientación y socialización, mientras que, para 2014, fueron incluidas partidas importantes relacionadas con la evaluación de centros privados y a la categorización de los mismos (Ver **Gráfico 6.33**).

Gráfico 6.33 Gasto en acreditación y categorización de centros según clasificación en millones de RD\$, 2013-2014



Fuente: Elaborado a partir de POA 2013-2014

Este cambio en la composición del gasto también se considera pertinente, puesto que va en línea con las políticas trazadas en la Ordenanza 4-2000, la cual establece el Reglamento de las Instituciones Educativas Privadas.

El producto relacionado con la evaluación de centros educativos privados incluye visitas a centros no autorizados, el monitoreo de centros semioficiales, el seguimiento de centros ya reconocidos para revalidar el reconocimiento, la evaluación de tarifas, entre otros. Del año 2013 al 2014, el presupuesto en Acreditación y Categorización creció en un 115%, en mayor medida en actividades relacionadas con la categorización de centros, cuya partida presupuestaria pasó de RD\$ 2.5 millones a RD\$20.0 millones.

6.9.3 Dirección de Evaluación de la Calidad

Esta dirección es la responsable de impartir las diferentes pruebas que se utilizan para medir los niveles de aprendizaje en el sistema, incluyendo las Pruebas Nacionales⁴¹. El gasto en evaluación de la calidad se compone fundamentalmente de la aplicación de pruebas estandarizadas para comparaciones de estándares de calidad entre centros educativos a nivel nacional y entre países como son TERCE, PISA (de inclusión reciente) y evaluaciones diagnósticas de primer ciclo de la educación Secundaria y de 4to de Primaria. En 2013, este gasto representó un 59.9% del gasto en supervisión, evaluación y control, y un 58.3% en el año 2014. Las Pruebas Nacionales fueron el componente de mayor peso, representando un 70.1% y un 76.5% respectivamente.

El reglamento de Pruebas Nacionales establece que la calificación obtenida en las mismas representa un 30% de la calificación final de los estudiantes para los grados que evalúa la prueba. Si un estudiante no aprueba el curso con el resultado obtenido en la prueba cuando la toma una primera vez, o no ha concluido con las pruebas de su centro educativo al momento de aplicar las Pruebas Nacionales, se estipula que el estudiante puede tomar la prueba una segunda vez. Es por esto que se planifican y organizan cada año dos convocatorias de Pruebas Nacionales para el Nivel Básico y tres para el Nivel Medio. Sin embargo, a petición extraordinaria de las autoridades, se brinda una convocatoria no contemplada en la normativa para ambos niveles. Esta convocatoria no forma parte de la planificación presupuestaria original.

Si bien las Pruebas Nacionales son un instrumento que permite la certificación, pues los estudiantes necesitan aprobarlas para avanzar al siguiente nivel o culminar el bachillerato, es también cierto que las mismas constituyen una fuente de información primaria sobre el estado de la calidad de la enseñanza. En los últimos años, se han constatado esfuerzos por parte de la Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa para la implementación de estudios basados en la aplicación de pruebas estandarizadas que no implican certificación, pero que, al igual que las Pruebas Nacionales, sirven para brindar información sobre el estado de la calidad educativa para las distintas clasificaciones de interés. Estas pruebas y estudios suelen ser más costosos que las Pruebas Nacionales.

Tabla 6.26 Costos de aplicación de las evaluaciones de la calidad educativa por estudiante, 2014

<i>Pruebas/estudios</i>	<i>Costo promedio por estudiante</i>
Pruebas Nacionales 2014	79.50
Evaluación diagnóstica de 4to grado de Primaria	261.06
Evaluación diagnóstica del Primer Ciclo de Secundaria	661.54
Piloto del estudio PISA realizado	2,691.13

Fuente: *Elaboración propia con base en MINERD, POA 2014*

⁴¹ El formato vigente de las Pruebas Nacionales data desde el año escolar 1991-1992. En la actualidad se aplican en nivel Básico (8° grado y 3° ciclo de adultos) y Nivel Medio (12° grado), según lo establecido en la Ordenanza 7'2004, que Institucionaliza y Reglamenta el Sistema de Pruebas Nacionales y que Reglamenta las Pruebas Nacionales de Conclusión de la Educación Básica y Media. Se imparten cuatro pruebas en las áreas básicas (Lengua Española, Ciencias Sociales, Matemáticas y Ciencias Naturales), una prueba por día, con una duración de dos horas cada una. Este esquema cambia en Julio de 2016

Para el año 2014, por ejemplo, de todas las pruebas realizadas por el MINERD, las más costosas fueron las relacionadas con la inclusión de la República Dominicana en las pruebas PISA de la OCDE⁴², con un costo de RD\$ 2,691 por estudiante evaluado, mientras que las Pruebas Nacionales tuvieron un costo de RD\$ 80 por estudiante.

6.10 TRANSFERENCIAS DESCENTRALIZADAS

6.10.1 ¿Qué son y cómo se asignan los recursos descentralizados?

Los recursos financieros descentralizados son aquellos que la sede central del MINERD transfiere a los centros educativos, las regionales y los distritos para la adquisición de bienes y servicios contratados por estos. El gasto descentralizado no debe de ser confundido con el total de recursos ejecutados a favor de los centros educativos. De hecho, la mayor parte del

gasto en los centros educativos es centralizado, es decir, que los bienes y servicios son adquiridos o contratados desde la Sede y luego distribuidos a las escuelas. Por ejemplo, el personal, las aulas, el mobiliario escolar y los libros escolares (MINERD, 2015e).

Los recursos financieros se asignan a las juntas descentralizadas con base en el gasto descentralizado anual estándar por estudiante y la matrícula del centro educativo para el cual opera la Junta. El gasto descentralizado presupuestado por estudiante en 2014 fue de RD\$2,426 (MINERD, 2014e). Esta regla de asignación de recursos en función de la matrícula, lo cual aplica un monto único para todos los centros educativos, y supone costos por estudiante homogéneos. Se asume, por tanto, que todos los centros educativos funcionan a capacidad óptima (35 estudiantes por aula) y que el costo de mantenimiento no varía entre planteles escolares.

Figura 6.2 Cálculo de los topes presupuestarios por centro educativo



Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento General para el Funcionamiento de Juntas Descentralizadas 2011

⁴² Es importante destacar que las pruebas PISA se aplicaron por primera vez en el país en 2015. Según la Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa, el compromiso asumido con la OCDE es de tres años y la cuota anual que se debe pagar es independiente a la aplicación.

Cada año, el gasto descentralizado anual por estudiante es definido por la Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo Educativo (ONPDE), partiendo del modelo de costos operativos presentado en la **Tabla 6.27**. Bajo este esquema, se definen los tipos de gastos centralizados y descentralizados.

Para aquellos que son descentralizados (apoyo pedagógico, mantenimiento de infraestructura escolar y gasto administrativo), los centros educativos reciben una transferencia anual.

Tabla 6.27 Modelo de costos operativos que define el gasto anual por estudiante

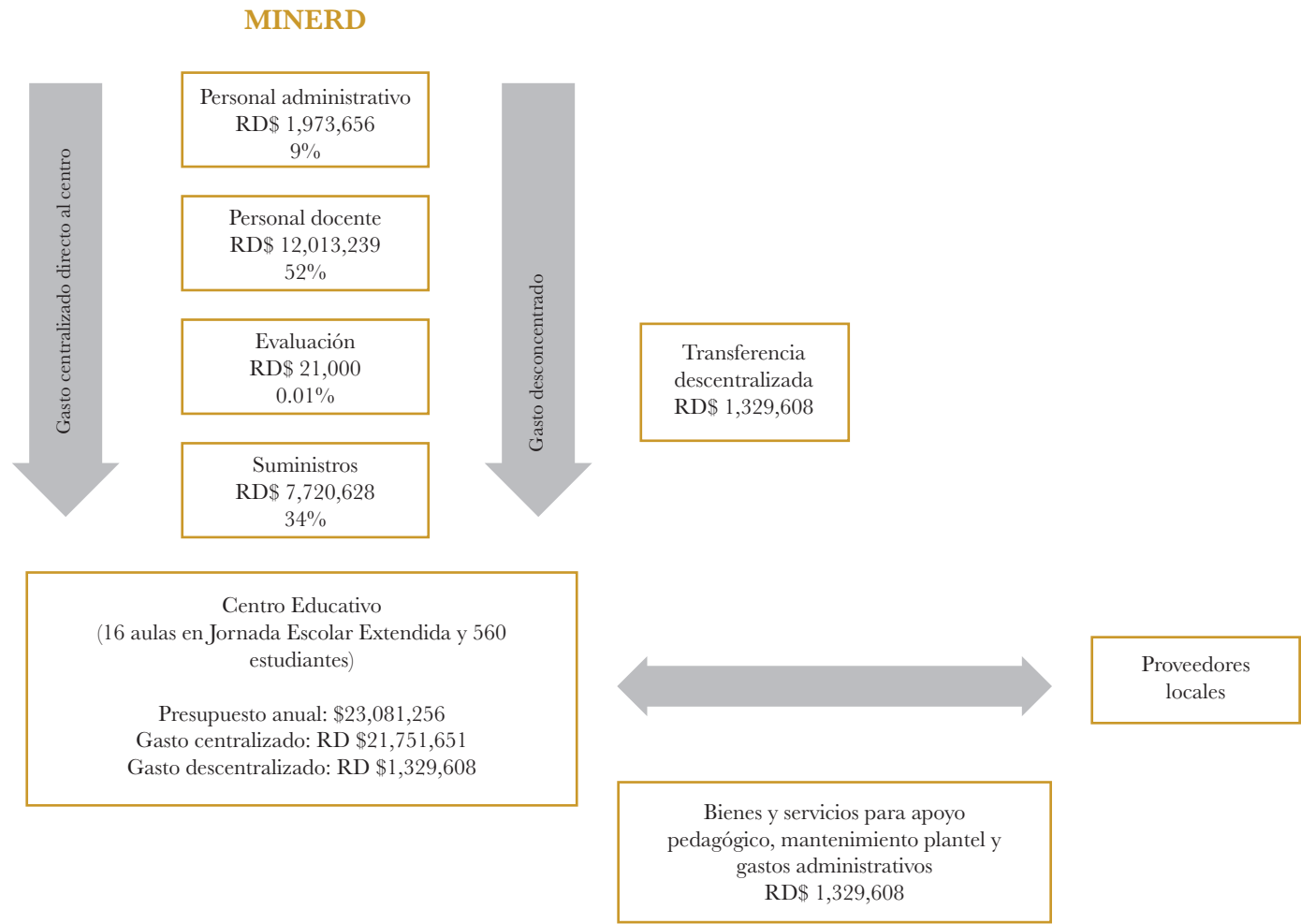
<i>Renglón</i>	<i>Descripción</i>	<i>Estimaciones cantidades y costos</i>
A. Gasto descentralizado		
1. Gasto apoyo pedagógico	Materiales gastable de las aulas, formación y acompañamiento de los docentes, actividades de participación comunitaria	Estándar por aula según resultados promedio estudio de campo de 2012
2. Gasto mantenimiento de la infraestructura escolar	Aseo de los espacios y reposición de la estructura física	Estándar por aula según resultados promedio estudio de campo de 2012
3. Gasto administrativo	Materiales gastables de oficina y caja chica	Estándar por aula según resultados promedio estudio de campo de 2012
B. Gasto centralizado		
4. Remuneración de los docentes	Remuneración recibida por el personal docente	Personal mínimo estipulado por el Manual Operativo de Centro Educativo Público según el tamaño del centro y salarios vigentes nómina MINERD
5. Remuneración del personal administrativo	Remuneraciones que reciben los conserjes, secretarías, guardianes y demás personal administrativo, suponiendo el personal mínimo estipulado del Manual Operativo de Centro Educativo Público	Personal mínimo estipulado por el Manual Operativo de Centro Educativo Público según tamaño del centro
6. Suministros	Alimentación escolar y materiales educativos para los estudiantes y el aula	Según cantidad de secciones y costos de la adquisiciones nacionales
7. Evaluación	Aplicación de las Pruebas Nacionales y pruebas diagnósticas	Cantidad de estudiantes sujetos a pruebas

Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo de Costos Operativos utilizado por la Dirección de Programación Presupuestaria del MINERD.

Según este modelo de costos, un centro educativo de 16 aulas con 560 estudiantes que opere en jornada escolar extendida tiene un costo anual de RD\$23 millones. De este monto, solo RD\$1.3 millones son transferidos al centro, lo que equivale a RD\$2,374 por estudiante. Se entiende que este monto debe ser suficiente para adquirir los bienes y servicios necesarios para brindar apoyo pedagógico, realizar el mantenimiento preventivo del plantel y cumplir con los gastos menores necesarios (Ver **Figura 6.3**).

Es decir que un centro educativo de este tipo solo gestionaría de forma descentralizada el 6% del total de recursos que recibe. Esto se debe, en parte, a que los centros educativos no tienen autonomía en la contratación de recursos humanos, cuya remuneración absorbe el 50% de su presupuesto total, y se liquida a nivel central.

Figura 6.3 Distribución del gasto del MINERD según nivel de centralización con base en estimación de costos del año 2012



Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo de Costos Operativos que define el gasto anual por estudiante

6.10.2 Relevancia y pertinencia del gasto descentralizado

El gasto descentralizado se justifica como relevante para el sistema educativo, ya que apunta a facilitar que las inversiones se adapten al contexto y a las necesidades específicas de los centros educativos y sus estudiantes, así como también motiva a un mayor involucramiento de la comunidad en los asuntos de la escuela.

El marco normativo para la gestión del gasto descentralizado está definido por la Ley General de Educación; la Ordenanza 02-2008, que establece el Reglamento General para el Funcionamiento de las Juntas Descentralizadas, y la Resolución 0668-2011, que pone en funcionamiento el instructivo para el manejo de los fondos transferidos. Las Juntas Descentralizadas de centros educativos, de regionales y de distritos tienen la función de administrar los presupuestos que les sean asignados. De esta forma, la gestión financiera se constituye en un ejercicio en el que no solo participa el personal directivo del centro, sino la comunidad educativa en general. De hecho, la normativa permite a las familias velar por el manejo eficiente de los recursos, ya que establece que el cargo de tesorero de las juntas siempre debe ser ocupado por el representante de las Asociaciones de Padres, Madres y Amigos de la Escuela (APMAE).

El gasto descentralizado también se considera pertinente, pues va en línea con los compromisos de política asumidos. Desde el año 2012, una parte del gasto educativo de los centros se realiza de manera descentralizada. Esta comprende una de las medidas que establece la política de fomento de la participación educativa y la descentralización de la gestión dispuesta tanto por la Ley de Educación 66-97 como por el Plan Decenal 2008-2018, y más recientemente, el Pacto Educativo (EDUCA & Diálogo Interamericano, 2015b). La Ley General de Educación 66-97, en su artículo 102, demanda la implementación de un proceso progresivo y gradual de descentralización. Para estos fines, en su artículo 105, la ley instituye a las juntas regionales, juntas distritales y juntas de centro

Educativo como los órganos de gestión hacia los cuales se descentralizarán las funciones. Estas juntas constituyen órganos de participación en los que se representa la dirección educativa, los padres, madres y tutores, la sociedad civil organizada, los docentes y los estudiantes (Ley 66-97).

Por otro lado, el Plan Decenal establece medidas y metas específicas en torno al manejo de los recursos descentralizados, como la transferencia progresiva de la administración de los recursos para la gestión a los Centros Educativos, los Distritos y las Regionales de educación y la formulación presupuestaria por escuela que se debe aplicar para 2014 (Plan Decenal 2008-2018). Este lineamiento de política fue reafirmado en el Pacto Educativo, donde se llama a impulsar la descentralización y desconcentración operativa del sistema educativo nacional (Pacto Nacional para la Reforma Educativa, 2014).

6.10.3 Eficiencia en la asignación y gestión de los recursos descentralizados

Las juntas descentralizadas deben elaborar un presupuesto coherente con los toques establecidos por la Sede Central, y los bienes y servicios por adquirir deben estar contemplados en la normativa. Una Junta de Centro Educativo, por ejemplo, debe elaborar un presupuesto especificando los gastos requeridos para las actividades de mantenimiento preventivo, mantenimiento correctivo y reparaciones menores, así como para la adquisición de material gastable.

Desde la Sede Central se ejerce el monitoreo y control de la gestión de los recursos descentralizados. La Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, la cual depende del Despacho del MINERD, tiene la función de favorecer la instalación de las juntas descentralizadas, monitorear su implementación y auspiciar la coordinación de los planes de descentralización. Esta dependencia nacional vela por la rendición de cuentas por parte de las juntas para la transferencia de recursos.

Las transferencias de fondos se realizan trimestralmente a las cuentas bancarias de las juntas descentralizadas. El requisito para recibir la primera transferencia es contar con un POA aprobado. Sin embargo, para recibir las transferencias siguientes, las juntas deben realizar satisfactoriamente la rendición de cuentas trimestral, según los mecanismos estipulados por la normativa. Es decir que, para poder recibir los recursos correspondientes a mayo-julio, por ejemplo, un centro educativo debe haber ejecutado y justificado los recursos recibidos entre enero-marzo.

Las juntas descentralizadas tienen limitaciones en cuanto a los tipos de gastos que pueden realizar. La normativa vigente establece que los gastos de los centros educativos deben ser realizados siguiendo el lineamiento “40-40-20”. Es decir, que un 40 % de los recursos debe ser invertido en servicios no personales (servicios de internet y telefonía, viáticos, entre otros), un 40% en materiales y suministros y un 20% en activos no financieros (equipos de informática, equipos y muebles de oficina, entre otros). Las modificaciones de presupuesto deben de ser autorizadas por la Sede Central. Por ejemplo, para la adquisición de activos no financieros se permite acumular el 20% de las transferencias trimestrales para varios períodos.

Las juntas descentralizadas de los centros educativos también pueden optar por utilizar recursos asignados a proyectos específicos. A través de las juntas distritales de educación, estas pueden elevar al Fondo Nacional de Fomento para la Educación proyectos en las áreas de innovación, investigación y experimentación educativa; adquisición de equipos y materiales de apoyo al proceso educativo; capacitación de profesores y estudiantes en programas productivos de subsistencia; actividades especiales; construcción y/o adaptación de facilidades físicas para las actividades educativas complementarias; proyectos puntuales remediales y de nivelación para estudiantes; programas de educación especial para estudiantes que lo requieran, entre otros. Al momento de la realización de este estudio, había

sido aprobada una normativa que permitiese a los centros educativos ejecutar el gasto descentralizado de acuerdo con su POA. No obstante, esta nueva normativa todavía no había sido implementada.

Según la Dirección de Planes, Programas y Proyectos del MINERD, en algunas ocasiones, el involucramiento de las APMAE en la gestión financiera de las juntas es menor a lo esperado. En adición, la misma fuente agrega que no todos los centros educativos elaboran planes de desarrollo y POAs, por lo que los presupuestos no necesariamente se corresponden con las prioridades educativas. Estas limitantes se ven reflejadas en el logro de la meta pautaada en el Plan Decenal, que para 2014 establecía contar con un presupuesto por cada centro educativo. Sin embargo, no se ha logrado a la fecha.

Todo lo anterior sugiere que, a pesar de constituir un gasto relevante y pertinente, en los hechos, el involucramiento reducido de las APMAE en la gestión de los fondos que a veces ocurre, la desvinculación o inexistencia de planes de desarrollo y POAs en el centro educativo y las limitantes normativas sobre la estructura y tipo de gasto que puede ejecutar el centro educativo pueden estar afectando los niveles de eficiencia del gasto descentralizado. No obstante, para determinar si el gasto descentralizado es eficiente o no, es necesario proceder a la realización de estudios que permitan conocer en qué y con cuáles criterios fueron asignados y ejecutados los recursos transferidos a las juntas descentralizadas.

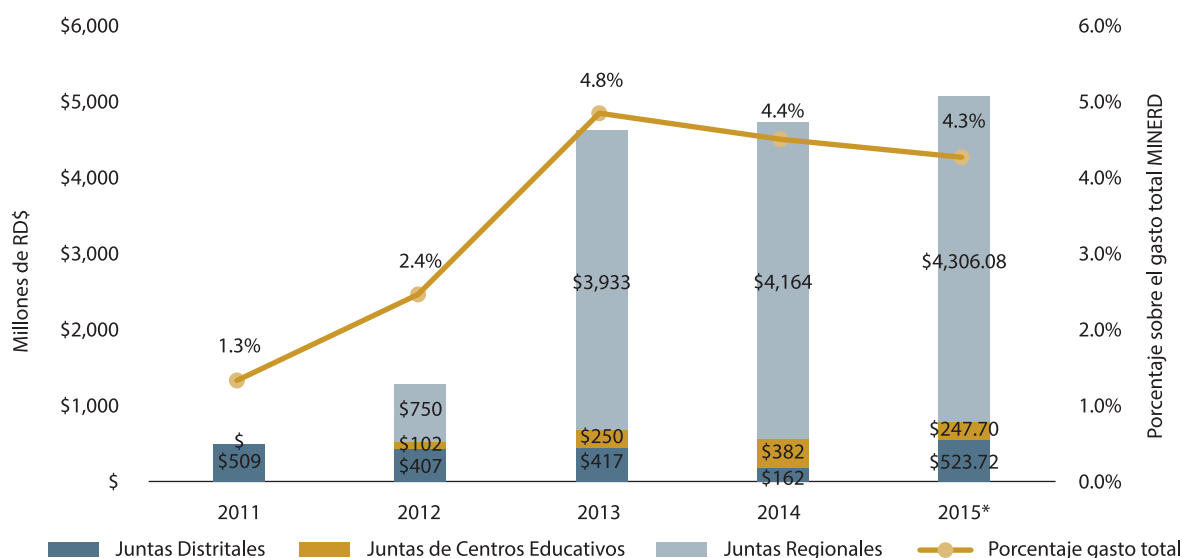
6.10.4 Eficacia del gasto descentralizado después del 4 %

Luego de la asignación del 4%, se ha avanzado en la desconcentración de la gestión del gasto. En 2013, el gasto descentralizado creció en un 265% en relación con el año anterior, pasando de RD\$1,259 millones a RD\$4,600 millones, equivalente a RD\$ 2,334.62 por estudiante del sector público. El gasto descentralizado también creció como porcentaje del gasto total, aunque todavía representa menos del 5% de este (Ver *Gráfico 6.34*).

Después del crecimiento observado en 2013, el gasto descentralizado creció a menor ritmo que el gasto educativo total, tanto en 2014 como en 2015. Esta tendencia ha causado que la participación del gasto descentralizado sobre el total se haya reducido ligeramente, motivando un retorno a la concentración del gasto. La desaceleración en el ritmo de crecimiento del gasto descentralizado representa una reducción en términos reales del monto transferido por estudiante, el cual apenas aumentó en un 2%, no compensando

los niveles de inflación del período 2013-2015. Con base en cálculos realizados por el Departamento de Programación Financiera de la ONPDE, que toma en cuenta la depreciación del peso dominicano frente al dólar y la tasa de inflación, los montos transferidos en 2013 y 2014 fueron equivalentes a RD\$2,056 y RD\$2,008 del año 2010, respectivamente (Ver **Gráfico 6.35**).

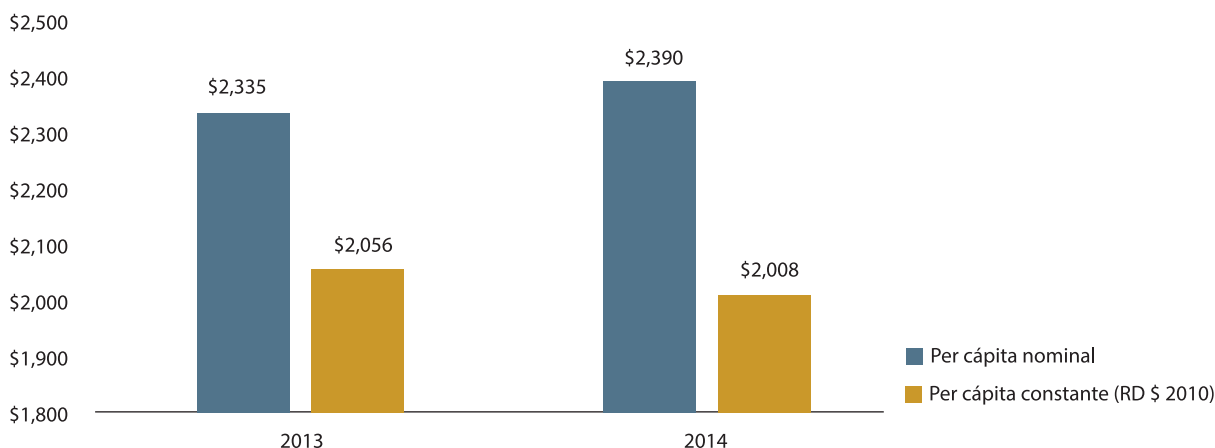
Gráfico 6.34 Gasto descentralizado, 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Ejecución Presupuestarios publicados por la Oficina Nacional de Planificación Educativa

*Nota: Las cifras del año 2015 corresponden al presupuesto programado

Gráfico 6.35 Transferencia por estudiante en pesos nominales y reales, 2013-2014



Fuente: Elaboración propia con base en informaciones del Sistema de Rendición de Cuentas administrado por la Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa

Según datos extraídos del Sistema de Rendición de Cuentas administrado por la Dirección General de Gestión y Descentralización Educativa, para 2013, no todos los centros educativos ejecutaban la totalidad de los recursos descentralizados que les eran asignados⁴³. El 28% de los centros educativos ejecutó menos del 90% de los recursos que le fueron asignados, y el 11% menos de un 50% (Ver **Gráfico 6.36**).

Según el Director de Planes, Programas y Proyectos de la ONDPE, esto se debe a las dificultades que enfrentan los centros educativos para cumplir con los requerimientos de rendición de cuentas a partir del segundo trimestre del año.

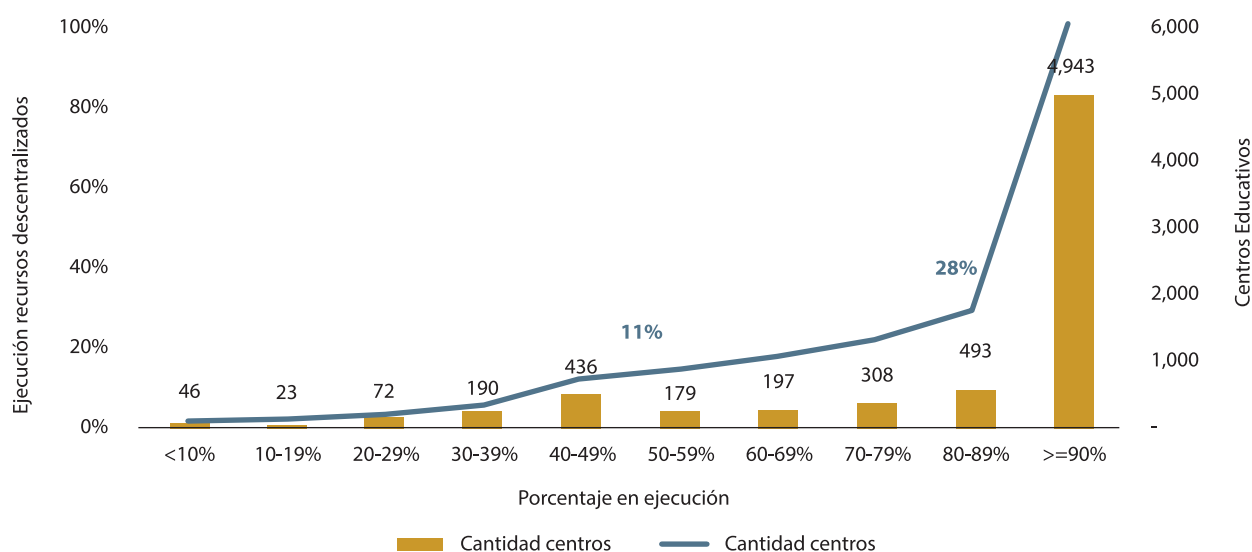
Por último, es importante señalar que a diciembre de 2014, apenas un 20% de las juntas de centros educativos, 1,406 de 7,000, recibían recursos de manera directa (MINERD, 2014e). Esto se debe a que el 80% de estas, no posee personería jurídica, por ende, tampoco tiene cuenta bancaria a su nombre. Los centros educativos en esta situación reciben los recursos que le corresponden a través de los distritos educativos, quienes se encargan de realizar los pagos de las facturas directamente.

La mencionad situación puede afectar la calidad del gasto descentralizado desde el punto de vista de la eficacia, ya que, en muchos casos, los recursos asignados a las escuelas no llegan en tiempo y forma debidos. También generan efectos a la luz de la dimensión de equidad, puesto que los centros educativos en contextos desfavorables son aquellos que tienen mayor dificultad para formalizar el funcionamiento de una Junta de Centro.

6.10.5 ¿Puede mejorar la asignación del gasto educativo desde el punto de vista de la equidad?

La forma de asignación del gasto descentralizado no garantiza la equidad en su distribución. Asumir un gasto estándar por estudiante implica asumir un funcionamiento homogéneo de los centros educativos. Por tanto, la asignación de los recursos puede terminar sin relación directa con los proyectos de cada comunidad educativa. Por ejemplo, una falla que presenta esta metodología es que no permite tomar en cuenta la necesidad de compensar deficiencias y problemas de infraestructuras y de servicios básicos arrastradas desde períodos anteriores.

Gráfico 6.36 Distribución de los centros educativos según ejecución de los recursos descentralizados 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNESCO-UIS

⁴³ Datos disponibles a mayo de 2015

Uno de los aspectos que pueden generar diferencias importantes en los costos por estudiante es la densidad poblacional de las aulas. En efecto, el mismo modelo utilizado por la ONPDE supone que los costos de aseo y mantenimiento son generados por la infraestructura y no por la cantidad de estudiantes que dan uso a las aulas. Lo que indica que aquellos planteles con menor cantidad de estudiantes por aula tendrán costos más elevados por estudiante.

Una estimación con base en los costos de un centro educativo para el Nivel Básico de 16 aulas indica que, si este tiene 15 estudiantes por aula, los costos operativos promediarían en RD\$5,318 por alumno, muy por encima del ingreso para gasto descentralizado que recibe la escuela por estudiante. Esto es particularmente importante en aquellos centros educativos aislados con escasa matrícula, ya que no reciben recursos suficientes para cubrir sus costos operativos de manera efectiva (Ver **Gráfico 6.37**).

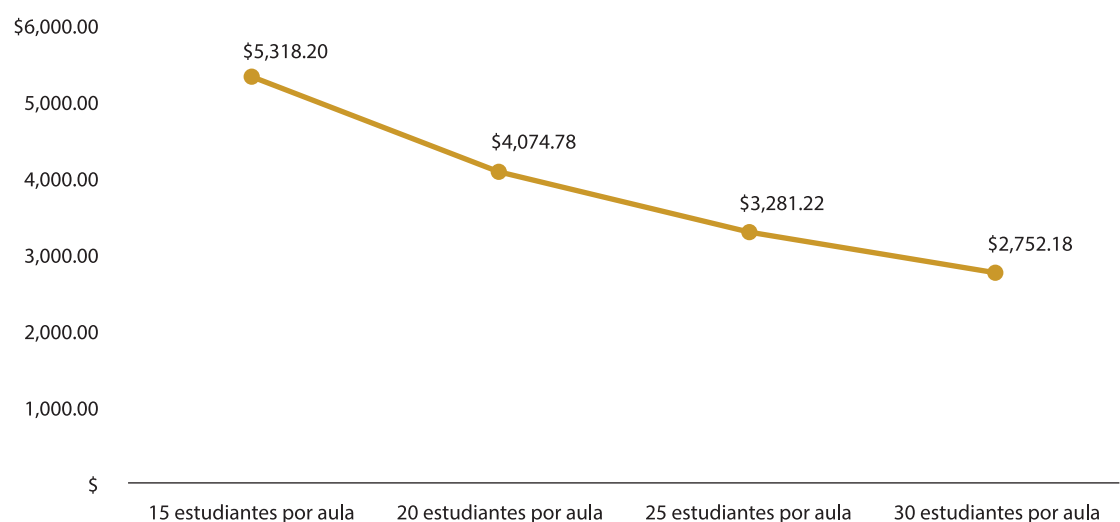
Por último, la transferencia por estudiante aún no toma en cuenta los costos generados por la jornada escolar extendida en la que se ofrecen servicios complementarios, como la realización de cursos o talleres optativos (MINERD, 2015g). Según el

Departamento de Programación Financiera de la ONPDE, los costos por aula utilizados bajo el actual modelo fueron estimados cuando el sistema se organizaba en tandas, por lo que dos o más centros podían compartir un mismo plantel. En adición, las estimaciones consideraban una estructura arquitectónica por aula más modesta. Por tal razón, las implicaciones de la nueva organización del sistema no están debidamente integradas en los modelos que permiten estimar los recursos que serán transferidos, por lo que será necesario ajustarlos a la brevedad posible.

6.10.6 Oportunidades de mejora en la transparencia

Según el Departamento de Programación Financiera de la ONPED, los sistemas de información utilizados actualmente no contabilizan el valor de los bienes y servicios transferidos a los centros educativos. Es decir, se contabilizan los bienes y servicios adquiridos por el MINERD, pero no su distribución exacta por centro educativo. Los distritos educativos, encargados de una gran parte de la distribución, no utilizan un sistema integrado de contabilidad que permita conocer el flujo de los recursos con exactitud (MINERD, 2015e).

Gráfico 6.37 Distribución de los centros educativos según ejecución de los recursos descentralizados 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNESCO-UIS

El gasto descentralizado se monitorea a través de un sistema de información que permite obtener datos por centro educativo. Sin embargo, se observa que la calidad del registro en dicho sistema puede ser mejorada, ya que sus datos difieren de los publicados en el SIGEF, donde, para el año 2013, se reportaron RD\$42 millones por encima de lo registrado en el sistema de rendición de cuentas. La distribución por tipo de junta descentralizada difiere también de la del sistema de rendición de cuentas, ya que, en la ejecución de las regionales y distritos educativos reportada en la rendición de cuentas, es superior a la reportada en el SIGEF (Ver **Tabla 6.28**).

6.11 ANÁLISIS DE LA EQUIDAD DEL GASTO

El concepto de equidad supone reducir la brecha de desigualdad percibida como injusta por una sociedad y en un tiempo histórico determinado. En el ámbito educativo, la equidad se relaciona con múltiples dimensiones: “la igualdad en el acceso, para lo cual es necesario que haya escuelas disponibles y accesibles para toda la población; igualdad en la calidad de la oferta educativa, lo cual requiere que todos los estudiantes tengan acceso a escuelas con similares recursos materiales, humanos y pedagógicos; y la igualdad en los resultados de aprendizaje, es decir que todos los alumnos alcancen los aprendizajes establecidos en la educación básica, sea cual sea su origen social y cultural, desarrollando al mismo tiempo las capacidades y talentos específicos de cada uno” (Blanco, 2006). Lo anterior supone crear las condiciones para que todos los estudiantes puedan

aprovechar y hacer uso de los beneficios según sus condiciones particulares.

El concepto de equidad educativa se enmarca en el contexto dominicano a través del marco legal vigente. Tanto la Constitución como la Ley de Educación 66-97 reconocen el derecho a la educación. El artículo 6 de la referida ley establece como una de las funciones del sector educativo fomentar la igualdad en oportunidades de aprendizaje y la equidad en la prestación de servicios educacionales. En adición, la Estrategia Nacional de Desarrollo postula en su segundo eje la construcción de: “Una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial”.

Este marco normativo enfrenta a los tomadores de decisión a la difícil tarea de armonizar el presupuesto público con las necesidades del sistema educativo, a la vez promover un uso eficiente y equitativo de los recursos. Lograr esta compatibilización entre eficiencia y equidad del gasto representa un reto importante para el MINERD, ya que, mientras un uso eficiente de los recursos supone hacer más con menos, la búsqueda de la equidad en ocasiones puede implicar un incremento del gasto y un menor impacto en los resultados de corto y mediano plazo. Sin embargo, la eficiencia y la equidad no son dimensiones de análisis mutuamente excluyentes. El análisis de la eficiencia tiene sentido solo cuando los estudiantes logran los resultados mínimos, independientemente del contexto sociocultural del cual provienen.

Tabla 6.28 Ejecución de los recursos descentralizados según fuente de información

<i>Tipo de junta de centro</i>	<i>Monto ejecutado 2013 (millones RD\$)</i>		
	<i>SIGEF</i>	<i>Sistema rendición de cuentas MINERD</i>	<i>Diferencia SIGEF menos Sistema rendición de cuentas</i>
Juntas Regionales de Educación	250	301	(51)
Juntas Distritales de Educación	417	504	(87)
Juntas de Centros Educativos	3,933	3,753	180
Total	4,600	4,558	42

Fuente: Elaboración propia con base en informaciones del Sistema de Rendición de Cuentas administrado y el SIGEF

Mientras que el análisis de equidad supone estimar la asignación óptima de recursos para que todos los estudiantes alcancen los mínimos requeridos, aun cuando para esto la autoridad educativa deba realizar asignaciones diferenciales entre los diferentes grupos estudiantiles y sus condiciones.

6.11.1 Retos en materia de equidad en el acceso

Según Morduchowicz (2000), uno de los pocos consensos que existen respecto al tema de equidad en educación es que los sistemas escolares son inequitativos. En todos los países se observan, en mayor o menor medida, desigualdades en el acceso, la permanencia y la calidad de la educación entre los distintos grupos poblacionales. Lo anterior obliga a plantear políticas que promuevan la corrección de estas inequidades.

La República Dominicana no es la excepción. La participación educativa promedio en el país varía según la zona de residencia de los estudiantes, el sexo

y el nivel de ingreso de sus hogares. La **Tabla 6.29** ilustra cómo los estudiantes de sexo masculino que residen en zonas rurales y que provienen de hogares de menores ingresos presentan un nivel de participación significativamente inferior al promedio nacional para los niveles Inicial y Medio.

El nivel de ingreso de los hogares resulta ser una de las variables que más incide en la desigualdad entre los niveles de matriculación de los estudiantes. Por ejemplo, mientras el 20% de los hogares con mayores ingresos (quintil 5) exhibe un nivel de matriculación en Educación Media cerca del 75%, el 20% de los hogares con menores ingresos (quintil 1) presenta un nivel de matriculación un tercio menor (52.6 %). Es importante destacar que las diferencias observadas en el Nivel Medio son un reflejo de las inequidades enfrentadas en el Nivel Básico, las cuales inciden en la permanencia y el progreso adecuado hacia el siguiente nivel.

Tabla 6.29 Tasa matriculación neta por nivel, sexo, zona de residencia y quintil de ingresos 2013

<i>Categoría</i>	<i>Inicial</i>	<i>Básico</i>	<i>Medio</i>
Nacional	32.9	94.0	59.7
<i>Sexo</i>			
Hombre	31.5	93.7	55.0
Mujer	34.5	94.4	64.4
<i>Zona de residencia</i>			
Urbana	35.4	93.6	62.6
Rural	27.5	94.9	54.0
<i>Quintil Ingresos</i>			
Quintil 1	25.4	93.9	52.6
Quintil 2	34.6	94.3	56.3
Quintil 3	34.3	94.7	63.6
Quintil 4	38.6	92.8	64.9
Quintil 5	48.2	94.4	74.6

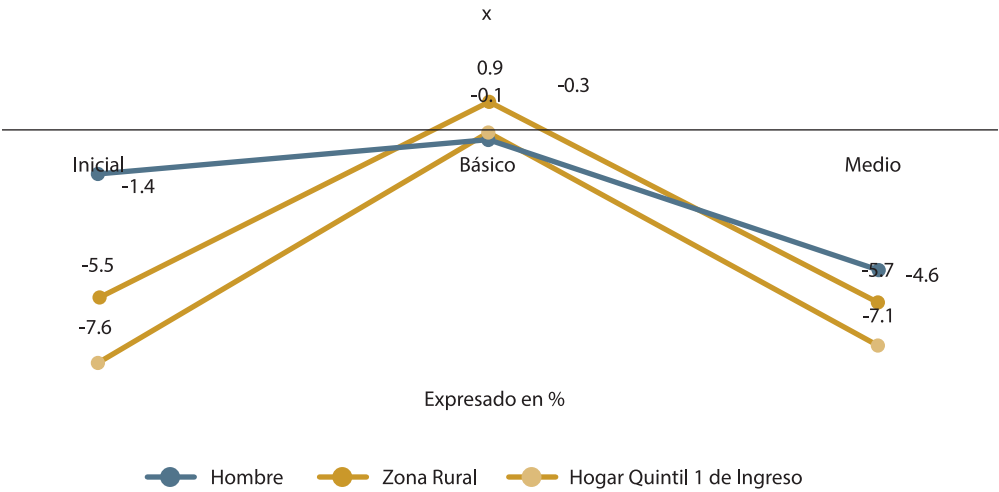
Fuente: SISDOM, 2014 en base a encuesta de hogares

La ubicación geográfica de la población constituye también un factor importante de desigualdad educativa. En el año escolar 2012-2013, el Distrito Nacional fue la demarcación que mayor nivel de matriculación presentó en su población de edad escolar, mientras que Pedernales fue una de las provincias con menor nivel de matriculación. Al igual que entre los quintiles de ingreso, la brechas territoriales en el acceso a la educación son más amplias para el Nivel Inicial y el Medio que para el Básico (Ver **Gráfico 6.42**).

6.11.2 Retos en materia de equidad en los aprendizajes

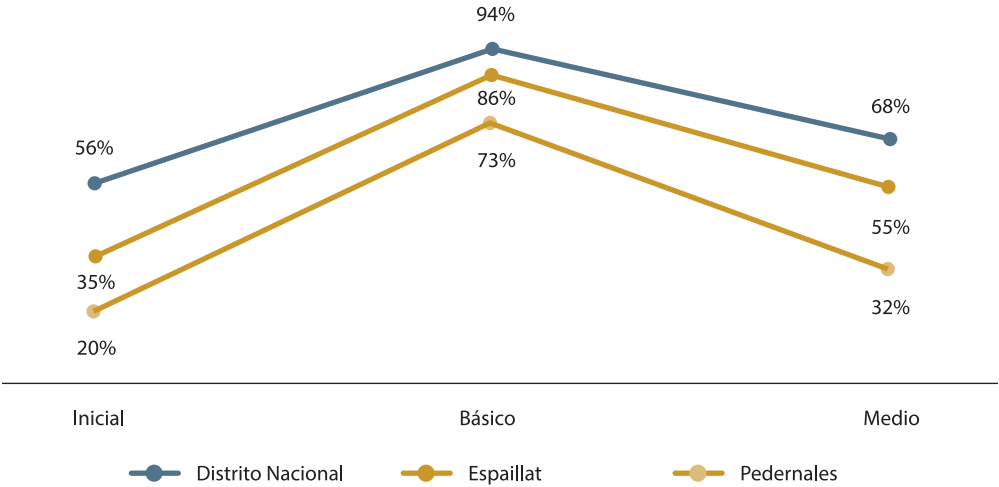
Un gasto educativo que promueve la equidad debe contribuir a mejorar los aprendizajes entre las distintas poblaciones estudiantiles, dando prioridad a aquellas que evidencian mayor nivel de rezago. Al evaluar el impacto del gasto en los aprendizajes, se observa que las desigualdades educativas son aparentemente menos marcadas. Un análisis de los resultados de la primera convocatoria de las Pruebas Nacionales aplicadas en 2013 para el Nivel Básico demuestra que, solo en el

Gráfico 6.38 Tasa de matriculación neta por nivel, según sexo, zona de residencia y quintil de ingresos, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de SISDOM 2014

Gráfico 6.39 Tasas de matriculación neta por nivel, según provincias seleccionadas 2012-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de SISDOM 2014

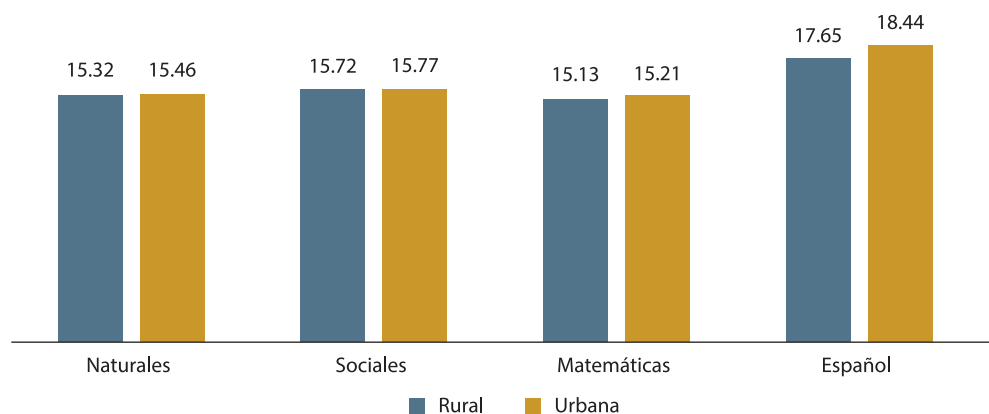
caso de la prueba de Lengua Española, los estudiantes de zonas urbanas mostraron resultados superiores a los de las zonas rurales, superándoles en promedio por más de 0.5 sobre una escala de 30. Es importante destacar que, aunque un menor porcentaje de los estudiantes en zonas rurales alcanzan el final del nivel, aquellos que lo logran tienen un rendimiento en las pruebas similar al de los estudiantes en zonas urbanas. Las tendencias son similares cuando se comparan los resultados por sexo y demarcación.

Los resultados del SERCE contribuyen a caracterizar la desigualdad educativa en la República Dominicana, ya que permiten estimar el efecto tanto de las circunstancias personales de los estudiantes como de la segregación escolar. Por ejemplo, la desventaja en el logro de aprendizaje de los estudiantes en situación de pobreza podría atribuirse a que sus padres han alcanzado pocos años de educación formal, tienen menos acceso a los materiales de lectura y viven en

condiciones de aislamiento geográfico. Al mismo tiempo, esa brecha de logro también puede ser explicada porque, en promedio, los estudiantes de menores ingresos asisten a centros educativos que disponen de menor cantidad de recursos y cuentan con un clima escolar menos favorable para el aprendizaje.

Las desigualdades educativas son entonces el resultado de la combinación entre las características individuales de los estudiantes, su contexto familiar y escolar. Por tanto, resulta complejo estimar con precisión en qué proporción cada uno de estos factores incide en los resultados de las pruebas. En el estudio de Factores Asociados al SERCE (UNESCO-OREALC, 2013) se realiza un ejercicio para estimar en qué proporción las desigualdades en los resultados son atribuirles al “efecto escolar”, definido como: “...el porcentaje de variabilidad de los resultados que obtienen los estudiantes que se explica por diferencias en el rendimiento entre escuelas...”

Gráfico 6.40 Promedio calificaciones Pruebas Nacionales Nivel Básico por zona, 2013



Fuente: Estimación propia con los datos del Informe de Pruebas Nacional 2013

Los resultados de la prueba SERCE para la República Dominicana (Ver **Tabla 6.30**) sugieren que el efecto escolar es bajo, es decir, que la variabilidad de los logros de aprendizaje se explica, en su mayor parte, por características de los estudiantes, y no por diferencias en los centros educativos. Las características de los estudiantes que estuvieron relacionados con mejores logros de aprendizaje en este estudio fueron ser niña, provenir de un hogar con un índice educativo alto y estar matriculado en un centro educativo donde el clima escolar es percibido mejor por los estudiantes. El haber repetido un grado estuvo en todos los casos relacionado con un peor desempeño en las pruebas⁴⁴.

En cuanto a las variables relacionadas a la escuela, el efecto escolar neto fue mucho menor en 6° grado que 3° grado. Sin embargo, muchas variables del centro educativo que no fueron significativas para 3er. grado lo fueron para 6°. Por ejemplo, pertenecer a una escuela urbana privada y a un centro educativo con mejor clima escolar estuvo relacionado positivamente con los resultados en las pruebas del 3° grado. Mientras que, para los resultados de aprendizaje del 6to grado, además del clima escolar, la infraestructura escolar y las experiencias docentes tuvieron un efecto positivo.

Tabla 6.30 Resultados del análisis de factores asociados a los resultados de aprendizaje
Segundo Estudio Regional Comparativo Educativo (SERCE), 2008

	<i>Lectura 3° grado</i>	<i>Matemáticas 3° grado</i>	<i>Lectura 6° grado</i>	<i>Matemáticas 6° grado</i>
Efecto escolar neto	0.20	0.21	0.09	0.06
Variables escolares con efecto significativo (coeficiente)	Escuela urbana privada (31.21) Clima escolar (35.49)	Escuela urbana privada (28.30) Clima escolar (31.85)	Índice de servicios de la escuela (5.99) Clima escolar (12.71) Índice de desempeño docente (8.40) Índice de contexto educativo del hogar por escuela (26.99)	Índice de infraestructura (1.65) Clima escolar (11.41) Años de experiencia docente (0.48) Índice de contexto educativo del hogar por escuela (16.04)
Características estudiantes	Niña (12.67) Estudiante ha repetido grado (-16.13) Clima percibido por los estudiantes (6.01) índice de contexto educativo del hogar (5.13)	Niña (12.00) Estudiante ha repetido grado (-10.91) Clima percibido por los estudiantes (4.75) Índice de contexto educativo del hogar (3.29)	Niña (11,11) Estudiante ha repetido grado (-15.85) Clima percibido por los estudiantes (3.78) Índice de contexto educativo del hogar (5.63)	Estudiante ha repetido grado (-6.27) Clima percibido por los estudiantes (4.10) Índice de contexto educativo del hogar (3.69)

Fuente: Elaboración propia a partir de SERCE (2008)

⁴⁴ El índice educativo del hogar es definido como: "... el grado en el cual la familia se ha hecho partícipe de la educación del niño, incluso antes que este comenzara su etapa escolar. Esto incluye la frecuencia con que la familia realiza actividades que tienen que ver con la educación del estudiante, tanto en el plano de las actividades familiares como en la relación de la familia con la escuela. Las preguntas utilizadas en este índice indagan sobre la educación preescolar del estudiante, el conocimiento que tiene la familia de la escuela y los docentes y la opinión que tiene la familia sobre la escuela a la que asiste su hijo"

El Índice de clima escolar: "...considera aspectos relacionados con el agrado y la tranquilidad que siente el estudiante cuando se encuentra en la escuela, el grado de pertenencia a la institución y la relación con sus compañeros. En grado sexto, además, incluye la dedicación y atención que siente el estudiante le prestan sus docentes, la disciplina (orden) de los estudiantes en el aula y la violencia verbal y física que ocurre en la institución" UNESCO (2009).

Los resultados revelan que la República Dominicana está expuesta a presentar desigualdad en términos de aprendizaje debido a la mayor propensión que poseen ciertos grupos poblacionales de pertenecer a una familia con menor índice educativo, así como a tener acceso a una escuela con peor clima escolar. En ambos casos, los niños se enfrentarían a una situación de desventaja.

6.11.3 Criterios para evaluar la equidad del gasto educativo

La desigualdad educativa es considerada un problema en casi todos los países, pero todavía no existe un acuerdo sobre cómo resolverla de forma adecuada (Morduchowicz, 2000). Más allá de disponer de una variedad de instrumentos de políticas educativas disponibles combatir la desigualdad, la dificultad se origina en los diferentes enfoques para su medición.

En ese sentido, el análisis de la equidad del gasto educativo presentado en este estudio toma como referencia para su consideración la metodología aplicada por Aguilar et al (2004) para Bolivia. Según este, se debe responder a cuatro interrogantes para evaluar la equidad del gasto educativo:

1. ¿Qué grupos son objeto de equidad?
2. ¿Qué objeto o recurso debería ser distribuido justamente entre los miembros?
3. ¿Qué principios y conceptos deberían ser usados para determinar si una distribución es equitativa?
4. ¿Qué medidas deberían ser utilizadas para evaluar el grado de equidad?

Es importante destacar que, para el caso dominicano, esta metodología se enfrenta a limitantes en la disponibilidad de la información. En la República Dominicana se realizan esfuerzos para dar seguimiento a las diferencias en los resultados educativos de los distintos grupos poblacionales según sexo, quintil de ingreso, situación de pobreza, zona de residencia (urbana y rural) y zona geográfica (municipios y provincias). Sin embargo, el monitoreo sistemático de estas diferencias resulta difícil de realizar, puesto que el sistema de información disponible no permite el registro del flujo de recursos invertido por cada

grupo poblacional ni por centro educativo. Además, los estudiantes, no están categorizados según un criterio socioeconómico, lo cual impide evaluar la progresividad del gasto educativo en las poblaciones vulnerables⁴⁵. Tampoco se tiene certeza sobre las características socioculturales y económicas de cada uno de los estudiantes según los centros.

Por otro lado, el SIGEF presenta información desagregada solo hasta el nivel de provincia, lo que restringe el análisis de la equidad desde una perspectiva territorial. El cruce de estadísticas demográficas con las sociales y económicas se dificulta, puesto que las demarcaciones educativas no se corresponden con la división política oficial. En efecto, el sistema educativo se divide en 18 regionales y 120 distritos educativos, mientras que el país se divide en 32 provincias y 159 municipios. De hecho, de las 32 provincias, 8 tienen su matrícula distribuida en más de una regional educativa. El MINERD produce estadísticas e indicadores desagregados por provincia, pero algunas fuentes de información, como la nómina, no cuentan con esta información.

Finalmente, la nómina no puede ser utilizada como indicador para determinar la cantidad de recursos asignados a cada centro, puesto que se observan diferencias importantes entre las dependencias asignadas al personal y el lugar efectivo de trabajo. A esto se suma que no todos los centros educativos están identificados como dependencias.

En función de estas limitaciones, se restringe el análisis de la equidad del gasto educativo en términos de quintiles de ingreso, nivel de pobreza y zona geográfica (provincias). Estos tres ejes serán evaluados en función del cumplimiento de los siguientes principios:

- a) Equidad horizontal, el gasto en las poblaciones de características similares es semejante.
- b) Equidad vertical, el gasto es mayor en las poblaciones que así lo requieren.
- c) Adecuación, se proveen recursos que, en calidad y cantidad, están adaptados para responder a las necesidades de cada población.

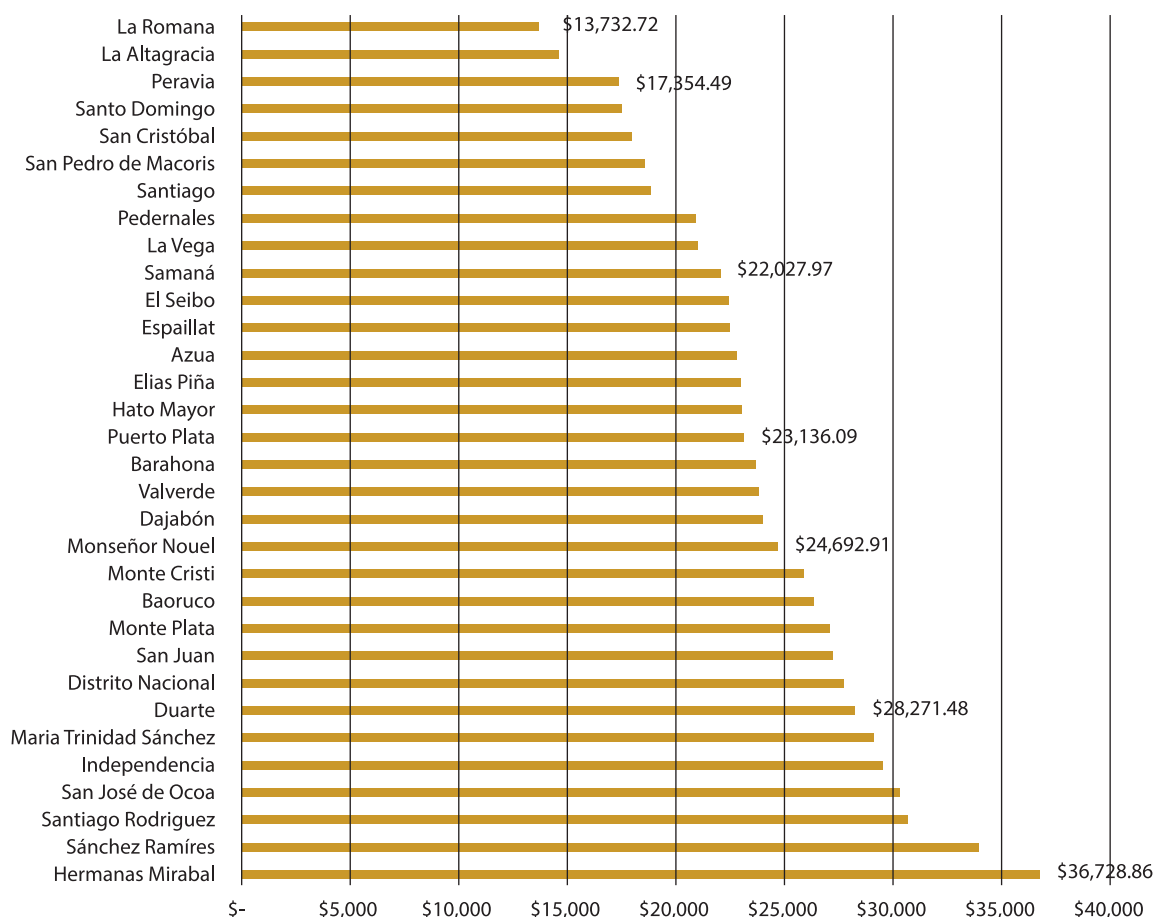
⁴⁵ A excepción de aquellos que reciben el Incentivo a la Asistencia Escolar como parte del programa de solidaridad.

6.11.4 Análisis de la equidad horizontal

La equidad horizontal evalúa las diferencias de gasto observadas entre poblaciones consideradas relativamente homogéneas.⁴⁶ Este análisis se realiza con base en el gasto por provincia presentado en el Informe de Ejecución Presupuestaria 2013. El gasto atribuido por demarcación para este año fiscal ascendió a RD\$72,816 millones (el 74% del total gastado por el MINERD). Este gasto aparece clasificado en 10 categorías: personal docente, personal administrativo, pensiones y jubilaciones, transferencias, mantenimiento, libros de texto y alimentación, infraestructura, terreno y equipamiento.

Si tomamos en cuenta la matrícula del año 2012-2013, un primer hallazgo de esta evaluación es que existe una desigualdad del gasto por estudiante entre provincias. A nivel nacional se observó un gasto operativo por estudiante de RD\$21,326.43. Mientras que la provincia con el mayor gasto per cápita, Hermanas Mirabal, promedió un gasto por estudiante de RD\$36,728, la de menor gasto promedio, La Romana, apenas recibió RD\$13,732 por estudiante⁴⁷. Sin embargo, esta desigualdad no parece ser producto de esfuerzos realizados para reducir las brechas socioeconómicas y educativas entre territorios, puesto que no se observa aparente correlación entre la asignación presupuestaria por estudiante y el nivel de desarrollo de las provincias (Ver **Gráfico 6.41**).

Gráfico 6.41 Gasto operativo por estudiante del sector público según provincia en pesos dominicanos, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Ejecución Presupuestaria del MINERD y el Boletín de Estadísticas Educativas del MINERD

⁴⁶ La homogeneidad está dada por similitudes en la población, tamaño de mercado, estructura de edades.

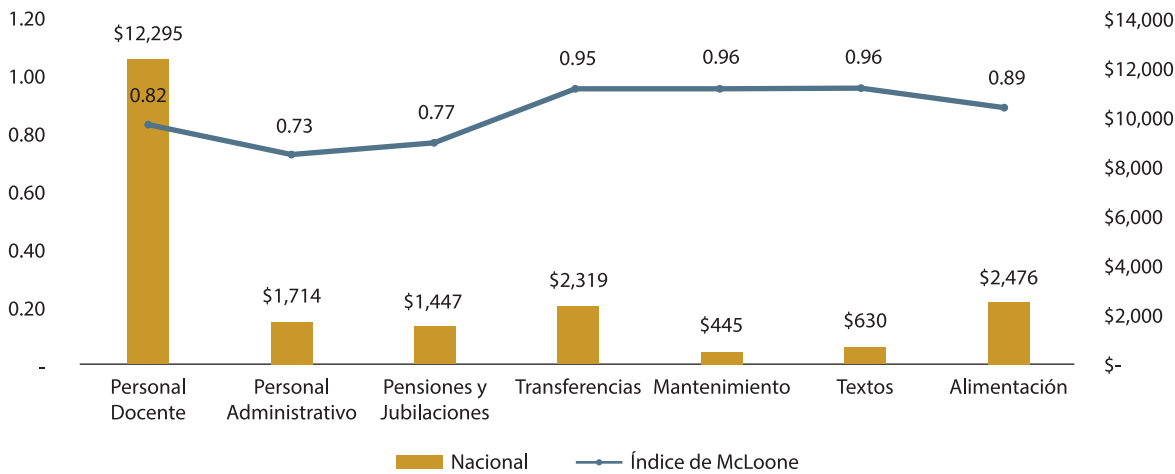
⁴⁷ Para el análisis se construye la variable "Gasto Operativo", la cual excluye el gasto en infraestructura, equipamiento y terrenos, que fue discutido en la sección sobre el gasto en infraestructura.

Al utilizar el Índice de McLoone⁴⁸ para analizar la equidad del gasto operativo de manera desagrada, se observa cómo el gasto en personal docente, en personal administrativo y en pensiones y jubilaciones, presenta la distribución más desigual entre provincias (Ver **Gráfico 6.42**), respecto a la cual, el gasto en personal docente, que representa más de la mitad del gasto operativo total, ocupa la tercera posición más baja en términos de equidad de las siete categorías presentadas.

El análisis del gasto por aula permite entender estas diferencias. A nivel interprovincial, la distribución del gasto por aula presenta mayor grado de igualdad

que la distribución del gasto por estudiante. A pesar de que el rango del gasto anual por provincia es amplio debido a la observación atípica que constituye el Distrito Nacional, tanto el Índice de McLoone (de 0.9 para el gasto por aula, frente a 0.85 para el gasto por estudiante), como los gráficos de nube de puntos, muestran que la dispersión en el gasto por aula es menor que la dispersión del gasto por estudiante. Lo anterior indica que la configuración del mapa escolar tiene un efecto en los costos per cápita por aula, por lo que los territorios con menor cantidad de estudiantes por aula tienden a tener costos más elevados (**Tabla 6.31 - Tabla 6.33**)⁴⁹.

Gráfico 6.42 Gasto anual operativo por estudiante del sector público en RD\$, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Ejecución Presupuestaria del MINERD y el Boletín de Estadísticas Educativas del MINERD

Tabla 6.31 Gasto operativo por estudiante vs gasto por aula, 2013

Indicador	Gasto operativo 2013	
	Por estudiante	Por aula
Media	RD \$24,027	RD \$1,122,671
Mediana	RD \$23,412	RD \$1,098,552
Mínimo	RD \$13,733	RD \$808,070
Máximo	RD \$36,729	RD \$2,170,847
Desviación estándar	RD \$5,211	RD\$228,011
Índice de McLoone	0.85	0.90

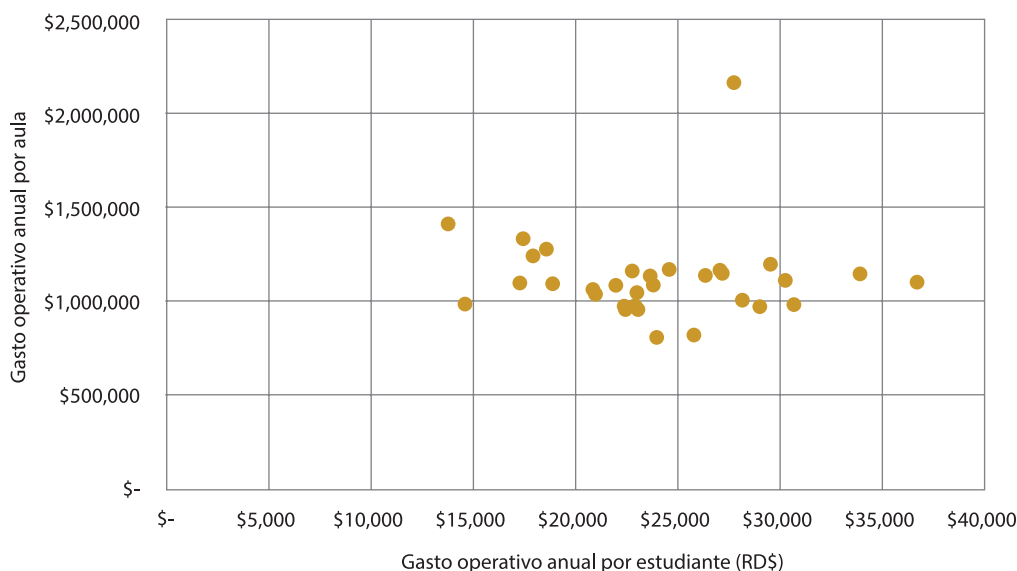
Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Ejecución Presupuestaria 2013

⁴⁸ El índice de McLoone es una medida de equidad calculada donde 0 significa mayor inequidad.
⁴⁹ Esto por razones de economías de escala, por ejemplo, en el costo de maestros, el cual resulta el mismo independientemente de la cantidad de alumnos.

Una ilustración de la desigualdad generada por las decisiones en la configuración del mapa escolar es la diferencia en el gasto observada entre las provincias de María Trinidad Sánchez, Espaillat y Hermanas Mirabal. Estas tres provincias están ubicadas en la misma zona del país, presentan un porcentaje de matrícula rural similar ubicado entre un 48 % y 55 %, ofrecen servicios similares (alrededor de 25% de la

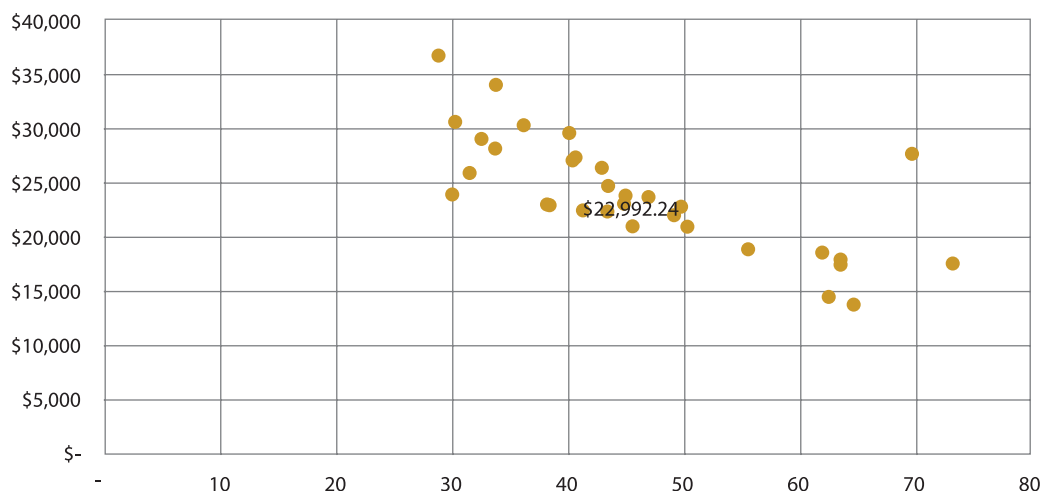
matrícula en el Nivel Medio y 75 % en el Nivel Básico) y tienen niveles de pobreza similares, por lo que, desde la perspectiva de equidad horizontal, las desigualdades en el gasto no parecen ser justificables. Sin embargo, los ratios de estudiantes por aula, el tamaño promedio de los centros educativos y número de docentes por estudiantes, contribuyen a generar desigualdades importantes en el gasto por estudiante entre provincias.

Gráfico 6.43 Provincias según el gasto operativo anual por aula y por estudiante, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en Boletín Estadístico 2010-2011, Memorias 2012-2013

Gráfico 6.44 Provincias según gasto anual por estudiante y ratio de estudiantes por aula, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en Boletín Estadístico 2010-2011, Memorias 2012-2013

En efecto, en 2013, el gasto por estudiante en la provincia Hermanas Mirabal fue cerca de dos tercios mayor (RD\$14,251 más) que en Espaillat. Mientras la diferencia en el gasto por aula fue de solo un 15 % a favor de Hermanas Mirabal, lo que indica que el personal y los recursos disponibles por centro educativo son superiores en esta provincia, pero no en la proporción que la diferencia en el gasto por estudiante sugiere. Por otro lado, se observa una diferencia de poco menos de RD\$7,000 en el gasto por estudiante entre las provincias de María Trinidad Sánchez y Hermanas Mirabal, la cual puede ser explicada por un mayor gasto en personal por aula (Ver **Tabla 6.32**).

Estos resultados sugieren que, para mejorar la distribución del gasto, es necesario repensar la organización del mapa educativo en busca de optimizar la distribución de los estudiantes entre planteles. En adición, para garantizar la equidad del gasto se debe velar por una distribución adecuada del personal docente y no docente entre los territorios. En este sentido, el gasto en edificaciones y las decisiones de micro planificación de los territorios, así como la aplicación de una correcta política de contratación

y asignación del personal, son los principales instrumentos que se deben utilizar para promover la equidad del gasto educativo.

6.11.5 Análisis de la equidad vertical y adecuación de los recursos

La educación pública dominicana beneficia principalmente a sectores de menor ingreso debido a que la mayoría de la población estudiantil proviene de este segmento. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), el 59% de los estudiantes inscritos en el año escolar 2012-2013, pertenecía al 40% de los hogares con menores ingresos (primer y segundo quintil de ingreso). De este grupo, el 67% concentró su matrícula en el sector público. En contraste, se observa que el 64% de los estudiantes pertenecientes al quintil de los hogares con mayores ingresos asistió a centros de educación privada, mientras solo el 9% del quintil más pobre lo hizo. Lo anterior debe ser interpretado, a su vez, a la luz de la heterogeneidad de la calidad y tipología de la educación privada, cuyo costo de matrícula oscila entre los US\$10 mensuales a más de US\$1,000 mensuales.

Tabla 6.32 Comparación nivel de equidad en provincias con características similares

<i>Provincia</i>	<i>% Hogares pobres ICV (2010)</i>	<i>% Matrícula sector privado</i>	<i>% Matrícula rural</i>	<i>Matrícula por aula (2013)</i>	<i>Matrícula por plantel (2013)</i>	<i>Gasto por estudiante (RD\$)</i>	<i>Gasto por aula (RD\$)</i>	<i>Gasto en Personal por aula (RD\$)</i>
Maria Trinidad Sánchez	42%	10%	54%	33	164.77	29,080.10	970,498	688,369
Espaillat	34%	17%	48%	41	251.40	22,476.93	952,760	577,065
Hermanas Mirabal	37%	10%	55%	29	174.03	36,728.86	1,102,077	799,662

Fuente: Elaboración propia con base en el Mapa de Pobreza del MEPyD, boletines estadísticos del MINERD e Informe de Ejecución Presupuestaria 2013

A pesar de que la población de menores ingresos asiste en su mayoría a centros de educación pública, es importante mencionar qué grupos poblacionales con distintos niveles de ingreso se benefician del sistema educativo público. Por ejemplo, los estudiantes cuyos hogares pertenecen a los terceros, cuartos y quintos quintiles representan el 33% de la matrícula pública (Ver **Tabla 6.33**).

Las marcadas diferencias en las condiciones de vida de los hogares y en el acceso a bienes de consumo parecen ser suficientes para justificar la implementación de las medidas compensatorias dirigidas a poblaciones vulnerables estipuladas en la política 7 del Plan Decenal de Educación.

Lo primero que se debe destacar son las variaciones en la capacidad de consumo de los hogares. Según

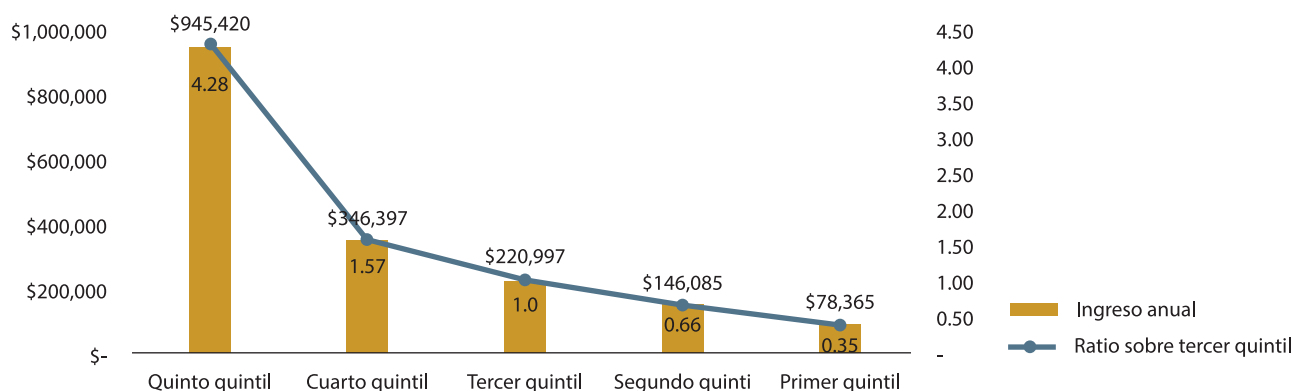
los resultados de la ENFT para el año escolar 2012-2013, el promedio de ingreso anual del quinto quintil fue de RD \$949,420, más de cuatro veces el ingreso de los hogares del tercer quintil, el cual fue de RD \$220,997, y más de doce veces el ingreso promedio de RD\$78,365 que presentaron los hogares del primer quintil. Si bien la capacidad de consumo de los hogares del quinto quintil es cuatro veces superior a la capacidad de consumo del tercer quintil, es necesario prestar especial atención a las diferencias de ingreso entre el tercer y el primer quintil. Considerando que los estudiantes provenientes de hogares que pertenecen a estos quintiles asisten en su mayoría a centros educativos públicos, la diferencia en capacidad de consumo de casi el triple entre el tercer y primer quintil supone niveles significativos de desigualdad.

Tabla 6.33 Población inscrita en la educación preuniversitaria 2012-2013 por quintil de ingreso del hogar

Ingreso hogar	Sector Privado	Sector Público	Semi-privado	Total	Distribución matrícula según quintil		
					Total	Sector privado	Sector público
Primer quintil	87,266	865,810	14,645	967,721	34%	14%	40%
Segundo quintil	112,419	589,783	17,490	719,692	25%	18%	27%
Tercer quintil	127,790	386,240	21,722	535,751	19%	21%	18%
Cuarto quintil	128,363	245,245	9,792	383,400	13%	21%	11%
Quinto quintil	159,798	83,833	7,919	251,550	9%	26%	4%
Total	615,636	2,170,911	71,568	2,858,115	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Morillo (2015) con base en los resultados Encuesta de Fuerza de Trabajo del Banco Central de la República Dominicana de octubre 2012 y marzo 2013

Gráfico 6.45 Ingreso anual promedio de los hogares por quintil de ingreso, 2013⁵⁰



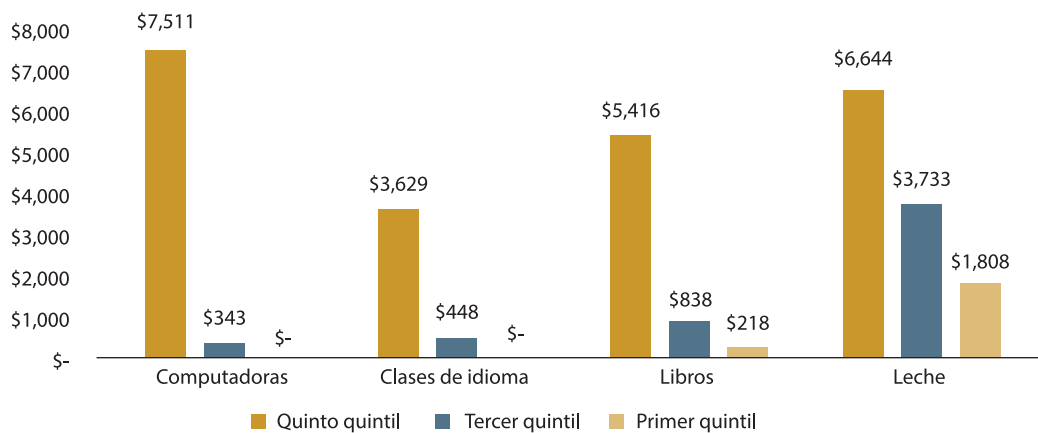
Fuente: Elaboración propia a partir de Morillo (2015) con base en los resultados Encuesta de Fuerza de Trabajo del Banco Central de la República Dominicana de octubre 2012 y marzo 2013

⁵⁰ En la República Dominicana, el quintil 1 tiene un costo por canasta básica de US\$285 (corrientes) y US\$566 (PPA).

Para entender el impacto que tiene el ingreso del hogar en las oportunidades educativas y en las condiciones de vida de los estudiantes, es importante recordar que las diferencias en el consumo son más amplias cuando se trata de bienes y servicios no básicos, pero definen el contexto sociocultural de los hogares y, a la vez, impactan en los resultados educativos de los estudiantes. El **Gráfico 6.46** demuestra claramente las condiciones de desigualdad que presentan los hogares de los diferentes quintiles para acceder a bienes no básicos. Por ejemplo, un hogar del quinto quintil gasta 6 veces más de lo que gasta un hogar del tercer quintil en libros, y 22 veces más para el caso de la adquisición de computadores.

El ingreso se refleja a su vez en las condiciones de vida de los estudiantes. Por ejemplo, los estudiantes de hogares con mayores ingresos habitan con adultos de mayor nivel educativo, viven en condiciones de menor hacinamiento, acceden a mejores servicios de agua y saneamiento y cuentan con frecuencia y calidad de servicios, como conexión a la red eléctrica e internet en la vivienda. Como se observa en la **Tabla 6.34**, las diferencias son más significativas entre el quintil de menor ingreso y el de mayores ingresos (primer y quinto quintil), aunque las diferencias entre los demás quintiles también son relevantes.

Gráfico 6.46 Gasto anual de los hogares en bienes y servicios seleccionados



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados Encuesta de Fuerza de Trabajo 2013 y ponderación IPC por quintil del Banco Central de la República Dominicana

Tabla 6.34 Indicadores por quintil de ingreso de los hogares, 2013

Categoría ingreso del hogar	Escolaridad promedio de la población de 15 años y más (Años)	Porcentaje hogares con		
		Servicios de agua y saneamiento en condiciones aceptables	Vivienda sin hacinamiento	Conexión a Internet
Primer quintil	7 años	44 %	52 %	1 %
Segundo quintil	7 años	57 %	67 %	4 %
Tercer quintil	8 años	66 %	76 %	7 %
Cuarto quintil	9 años	73 %	84 %	18 %
Quinto Quintil	12 años	85 %	93 %	46 %

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos del SISDOM 2014 y los datos del ENHOGAR 2012 para los datos sobre conexión a internet

Los diversos programas de apoyo a las poblaciones vulnerables ejecutados por el MINERD tienen como objetivo mitigar el impacto generado por estos contextos socioeconómicos tan divergentes. En la **Tabla 6.35** se presentan los apoyos otorgados a los estudiantes en 2013. De los nueve tipos de apoyo citados, solo dos son transferencias monetarias: el Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) y el Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP). El resto de los apoyos constituyen transferencias realizadas en especie, entre estas, la alimentación escolar y las mochilas y uniformes distribuidos al inicio del año escolar. Todos estos programas se ejecutan a través del MINERD y sus dependencias, con excepción del ILAE, el cual se ejecuta a través del Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales. El ILAE se incluye en el análisis

por tratarse de un programa similar al BEEP, y por su importancia en términos cuantitativos del apoyo total recibido por los estudiantes.

Varios hallazgos se derivan de este análisis. En primer lugar, se observa que solo las transferencias monetarias condicionadas (ILAE y BEEP) y la entrega de las mochilas y el uniforme escolar son apoyos dirigidos exclusivamente a la población vulnerable. La alimentación escolar, programa más importante de apoyo directo a los estudiantes, es de carácter universal. La alimentación escolar es provista a todos los estudiantes del sector público que asisten a los niveles Inicial y Básico y a todos los niveles educativos en jornada escolar extendida. En efecto, el alcance del PAE en 2013 fue de 1.63 millones de estudiantes (Ver **Tabla 6.35**).

Tabla 6.35 Apoyos directos a la población estudiantil año 2013

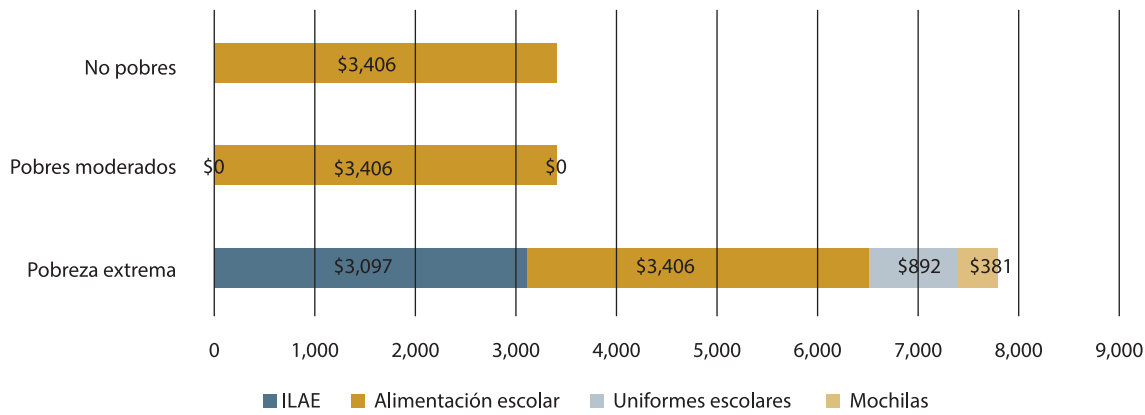
<i>Tipo de gasto</i>	<i>Criterio focalización</i>	<i>Beneficiarios</i>	<i>Gasto anual total (RD \$)</i>	<i>Gasto anual por beneficiario (RD \$)</i>
Incentivo a la asistencia escolar (ILAE) *	Estudiantes de los niveles Inicial y Primario en extrema pobreza	288,111	892,192,800	3,097
Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP)	Estudiantes Nivel Secundario en extrema pobreza	49,061	201,773,000	4,113
Alimentación Escolar (PAE)	Niños, adolescentes y jóvenes estudiantes del Sistema Educativo de la República Dominicana	1,630,456	5,552,572,935	3,406
Distribución de pantalones	Estudiantes más vulnerables de los niveles Inicial y Básico	150,000	42,000,019	280
Distribución de mochilas con útiles escolares	Estudiantes más vulnerables de los niveles Inicial y Básico	150,000	57,107,142	381
Distribución de zapatos	Estudiantes más vulnerables de los niveles Inicial y Básico	150,000	57,107,142	381
Distribución de camisas	Estudiantes más vulnerables de los niveles Inicial y Básico	170,000	29,750,014	175
Distribución de medias	Estudiantes más vulnerables de los niveles Inicial y Básico	131,102	7,341,703	56
Salud Visual	Estudiantes identificados con problemas visuales	95,000	11,910,644	125

Fuente: *Elaboración propia con base en Memorias MINERD 2013 y 2014*

En segundo lugar, se observa que, dadas las estimaciones de ingresos promedios, el apoyo directo a los estudiantes puede tener un impacto significativo en los recursos de un hogar en extrema pobreza. En 2013, un estudiante en pobreza extrema podía recibir en transferencias hasta RD\$7,776, esto sumando el valor monetario de todos los apoyos en pesos corrientes. Para un hogar perteneciente al primer quintil, estas ayudas representarían un aumento del consumo en alrededor de un 10 % si recibe el ILAE y de un 6 % si no lo recibe.

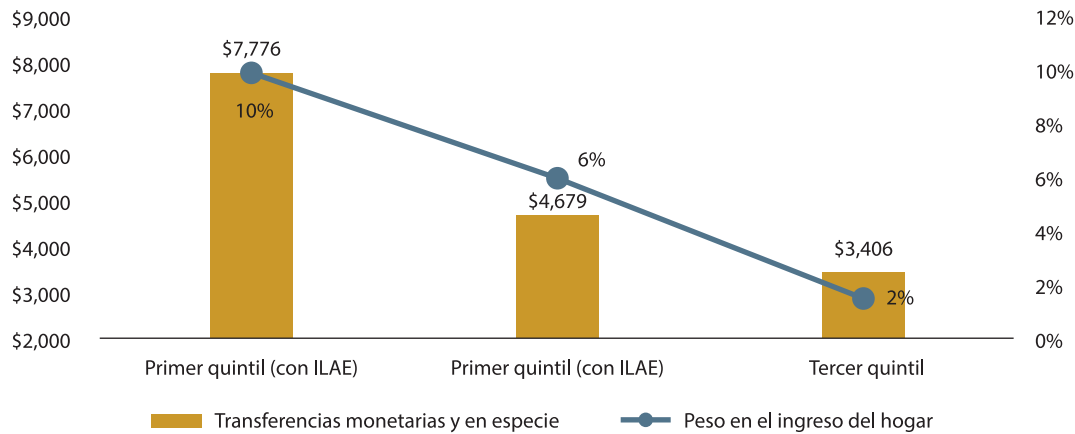
En tercer lugar, a pesar de su importancia, las transferencias realizadas contribuyen limitadamente a reducir las brechas entre las condiciones de vida de los estudiantes. Un estudiante del primer quintil recibe en apoyo directo poco más de RD\$4 mil pesos adicionales al año, en comparación con lo que recibiría un estudiante del tercer quintil (Ver **Gráfico 6.47**). Sin embargo, la diferencia entre los promedios de ingreso del primer y tercer quintil se acerca a los RD\$140 mil anuales, por lo que RD\$4,000 resultan insuficientes para impactar significativamente en reducir los niveles de inequidad (Ver **Gráfico 6.48**).

Gráfico 6.47 Valor anual del apoyo directo por estudiante y situación de pobreza del hogar, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias MINERD 2013 y estimaciones de la Encuesta de Fuerza de Trabajo (ENFT) 2013

Gráfico 6.48 Valor anual apoyo directo por hogar con dos estudiantes del Nivel Primario para su quintil



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias MINERD 2013 y estimaciones de la Encuesta de Fuerza de Trabajo (ENFT) 2013

En cuarto lugar, gran parte de los estudiantes en situación de pobreza no recibe ningún apoyo suplementario. Esto se debe a que el criterio de elegibilidad del ILAE y el otorgamiento de uniformes y mochilas contempla que el estudiante debe encontrarse en extrema pobreza, y no simplemente en pobreza. Además, para el ILAE, la extrema pobreza se mide según el Índice de Condiciones de Vida (ICV), el cual se construye a partir de las condiciones de la vivienda y algunos datos referidos al jefe del hogar, obviando datos importantes, como el nivel de ingresos del hogar. En 2013, de 666,746 estudiantes de los niveles Inicial y Primario pertenecientes al primer quintil, el ILAE solo benefició a 288,411. Esto indica que el 43% de los estudiantes pertenecientes al quintil más pobre no fueron beneficiados. Tampoco se beneficiaron una gran parte de los estudiantes de hogares en pobreza moderada, estimados en unos 521,052.

El alcance de la distribución de uniformes escolares y mochilas fue aún más limitado, ya que en 2013 solo fueron beneficiados 150,000 estudiantes. El BEEP, por su parte, benefició a 49,061 estudiantes, cubriendo a todos los estudiantes en pobreza extrema según el ICV, pero a menos de un cuarto de los estudiantes del primer quintil de ingreso, estimados en 199,064 adolescentes. Vale señalar que el alcance del BEEP aumentó considerablemente en 2014, beneficiando a 101 mil estudiantes (Ver **Tabla 6.36**).

Lo anterior sugiere que el gasto educativo puede ser más equitativo si se diversifican los programas de apoyo a estudiantes en situación de vulnerabilidad y se expande el alcance para cubrir a la totalidad de estudiantes procedentes del 20% de las familias con menores ingresos (865 mil en 2013).

6.11.6 Equidad vertical en los recursos recibidos por los centros educativos

A la fecha, no se cuenta con una clasificación de la población estudiantil según la situación de sus hogares. Además, las informaciones acerca de los recursos exactos que recibe cada centro educativo no están fácilmente disponibles. Por tal razón, no se puede evaluar con exactitud el nivel de vulnerabilidad y equidad del gasto de cada centro educativo.

Se cuenta, sin embargo, con la información a nivel de municipios. Como se analizó anteriormente, el ratio estudiante por aula y el gasto operativo por estudiante presentan una relación positiva. De esta forma, en las zonas con menor cantidad de estudiantes por aula, el gasto por estudiante resulta mayor debido, principalmente, a que es necesario asignar la misma cantidad de personal para garantizar un mínimo nivel de servicio. Si esta constatación empírica se manifiesta en los municipios como en las provincias, entonces los municipios con más bajos ratios de estudiante por aula serían los de mayor gasto por estudiante.

Tabla 6.36 Estudiantes del sector público estimados según situación socioeconómica y nivel educativo 2012-2013

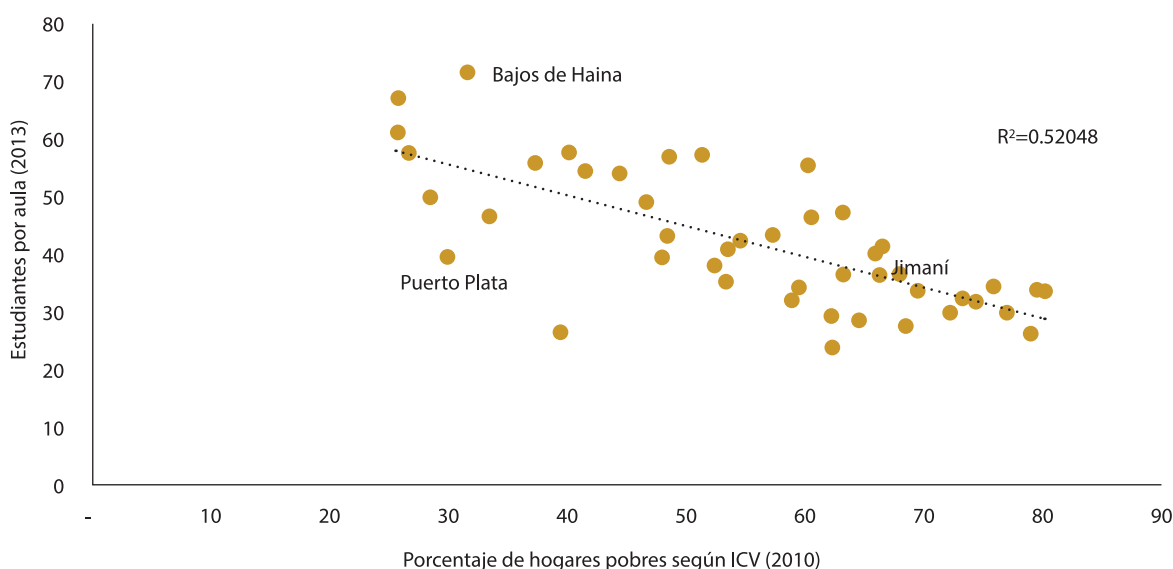
<i>Situación socioeconómica</i>	<i>Inicial y Primario</i>	<i>Secundario</i>	<i>Total</i>
Primer quintil ingreso	666,746	199,064	865,810
Pobreza extrema según ICV	130,046	22,500	152,546
Pobreza moderada según ICV	521,052	167,597	688,649

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la ENFT de octubre 2012 y abril 2013

Se espera que en los municipios donde se promueve la equidad vertical del gasto haya una relación negativa entre la incidencia de la pobreza y el ratio de estudiantes por aulas. Para determinar esto, se realizó un análisis que compara la matrícula del sector público durante el año 2012-2013, excluyendo el subsistema de adultos, con la cantidad de aulas disponibles durante el mismo período. Considerando que la densidad poblacional impacta en el ratio de alumnos por aula, y que las zonas urbanas tienden a ser más densamente pobladas, para este análisis se clasifican los municipios según el nivel de concentración de su matrícula en zonas rurales. Las categorías son las siguientes: a) Urbanos (los 71 municipios donde el porcentaje de la matrícula rural es inferior al 20%), b) Rurales (donde el porcentaje de la matrícula rural es de 50% o más), y c) Mixtos (donde el porcentaje de la matrícula rural está comprendida entre 20 y 49%).

Los datos sugieren que, en los municipios urbanos con mayor pobreza, el gasto promedio por estudiante es mayor. Sin embargo, lo anterior no supone la inexistencia de inequidad. Por ejemplo, cuando se compara Bajos de Haina con Puerto Plata, municipios con una cantidad similar de hogares en situación de pobreza, 30% en 2010 de acuerdo con el ICV, los indicadores sugieren un gasto por estudiante muy distinto entre un municipio y otro. En Bajos de Haina, el ratio de estudiantes por aula, uno de los principales indicadores de gasto por estudiante, supera los 60, mientras que en Puerto Plata es de 40. Es decir, que en Puerto Plata se asignan más recursos por estudiante que en Bajos de Haina. Por otro lado, el municipio de Jimaní presenta un ratio de estudiantes por aula casi equivalente al de Puerto Plata, a pesar de que la incidencia de pobreza es dos veces superior en esa demarcación (66 % frente a 30 %) (Ver **Gráfico 6.49**).

Gráfico 6.49 Municipios urbanos según la incidencia de pobreza en los hogares y ratio de estudiantes por aula



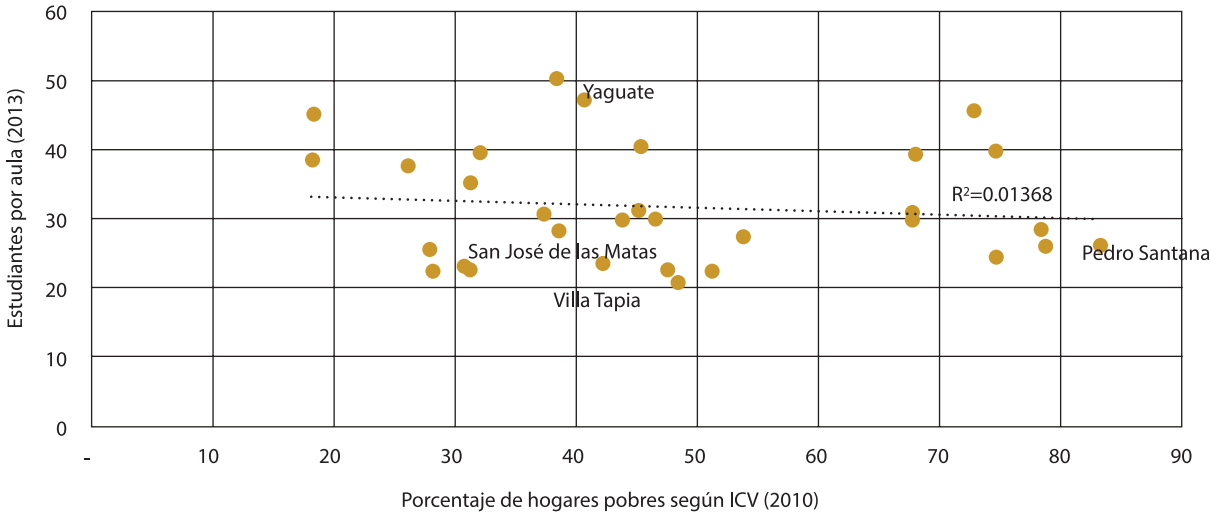
Fuente: Elaboración propia con base en los datos para 2012-2013 del Sistema de Gestión de Centros Educativos, y los datos extraídos del Mapa de la pobreza.

En el caso de los municipios rurales, la débil relación entre el ratio de estudiantes por aula y el porcentaje de hogares pobres sugiere la existencia de mayor inequidad del gasto educativo que en los municipios urbanos. Por ejemplo, en municipios donde se presenta una incidencia de pobreza similar, como Yaguate y Villa Tapia, el ratio de estudiantes por aula difiere significativamente, puesto que el primero duplica al segundo con 50 estudiantes por aula frente a 23. Otra oportunidad de mejora en términos de equidad se presenta al comparar los municipios de San José de la Matas y Pedro Santana, dos territorios que contaban con 1 aula por cada 25 estudiantes, sin embargo, la incidencia de pobreza en los hogares del segundo supera por 55 puntos porcentuales al primero (Ver **Gráfico 6.50**). Es decir, que, a pesar de que la situación socioeconómica de ambos municipios era muy diferente, los estudiantes recibían en promedio la misma cantidad de recursos.

Una de las razones que explica esta débil relación entre la incidencia de la pobreza y el gasto educativo,

es que los centros educativos públicos establecen requerimientos mínimos de personal y recursos, independientemente de la composición social de su población. Esta política se refleja en las disposiciones del Manual Operativo de Centro Educativo Público que entró en vigencia en 2014. Este Manual establece una estructura organizativa homogénea para todos los centros educativos, así como requerimientos mínimos de personal que dependen únicamente de la cantidad de estudiantes atendidos. Se asume, por tanto, que un centro educativo localizado en una zona de alta pobreza y que atiende a una población vulnerable se organiza de la misma manera que los demás, por lo que se le exige el mismo personal que a cualquier otro centro. Las medidas que podrían favorecer la promoción de la equidad vertical se relacionan todas con diferenciar el perfil de profesionales o apoyos que requieren los centros, así como también con la organización de las secciones de estudiantes, desarrollando la idea de la dupla docente (docente + docente especializado) allí donde las necesidades de aprendizaje la justifiquen.

Gráfico 6.50 Municipios rurales según incidencia de pobreza en el hogar y el ratio de estudiantes por aula



Fuente: Elaboración propia con base en los datos para el 2012-2013 del Sistema de Gestión de Centros Educativos y extraídos y los datos del Mapa de la pobreza.

7 CONCLUSIONES

La calidad del gasto público en educación y la calidad de la educación están estrechamente vinculadas. Si bien es importante contar con un nivel adecuado de recursos, solo su buena administración asegura maximizar los resultados esperados.

Esta investigación evaluó la calidad del uso de los recursos públicos asignados a la educación pre-universitaria en la República Dominicana a partir de un diseño exploratorio. Para esto se partió de un esquema metodológico que define un gasto educativo público de calidad como aquel que se estructura en torno a las siguientes dimensiones: a) relevancia, está fundamentado en facilitar el derecho a aprender; b) pertinencia, es coherente con las políticas y planes trazados; c) eficacia, se ejecuta de manera oportuna en el tiempo; d) eficiencia, considera la relación costo-beneficio de los bienes y servicios que el Estado adquiere; e) transparencia, rinde cuentas a la ciudadanía a la que sirve y de la que se financia; f) equidad, promueve la igualdad de oportunidades; g) sostenibilidad, los compromisos financieros asumidos no ponen en riesgo el derecho a aprender para futuras generaciones. Asimismo, estas siete dimensiones se evaluaron en función de tres enfoques: a) uno comparativo que sitúa el desempeño en eficiencia del gasto de la República Dominicana frente a otros países de la región; b) uno general, el cual, a través de un análisis de valor del gasto, estudia la relevancia y pertinencia del gasto; y c) uno particular, en el cual se evalúan grandes categorías de gasto desde un enfoque multidimensional, utilizando las siete dimensiones ya definidas según disponibilidad de la información.

Hasta 2012, la República Dominicana demostró relativa eficiencia en la cobertura de Nivel Primario (de 1° a 6°), alcanzando una matriculación neta de 95%. Sin embargo, al mismo tiempo, importantes debilidades persistían en la matriculación en el Nivel Secundario (de 7° a 12°), que apenas lograba situarse

en un 60%, y en los resultados de los aprendizajes. Esto queda ilustrado por las pruebas SERCE 2006 y TERCE 2013, en las cuales el país tuvo resultados inferiores a países con inversión pública por estudiante similar, e incluso inferior. Si bien un mayor nivel de gasto se ha relacionado con un mayor puntaje en las pruebas estandarizadas, el rendimiento de cada dólar adicional ha sido decreciente. De mantenerse el mismo nivel de eficiencia del gasto, es de esperar que aquellos estudiantes que iniciaron la Primaria en el año 2013, cuando apliquen para la siguiente prueba regional, a pesar de que habrán recibido en promedio más de US\$3,728 PPA durante los primeros tres años de Primaria, alcancen un puntaje cercano al que logró Guatemala en TERCE, país que invirtió menos de US\$2,000 PPA para los mismos grados durante el período 2010-12.

7.1 RELEVANCIA Y PERTINENCIA

El estudio indica que la mayor parte del gasto educativo tiene correspondencia con los lineamientos de la política educativa, tales como el aumento del gasto en remuneración docente, formación de los educadores, servicios a los estudiantes e infraestructura escolar. Sin embargo, el análisis de valor denota oportunidades para evaluar la redistribución de aquellas actividades necesarias, pero que no agregan valor al sistema. En particular, se observa un aumento en la remuneración no docente, la cual se espera sea un gasto que tienda a la baja en la medida que el sistema educativo se hace eficiente.

Hallazgos de relevancia y pertinencia

1. La evidencia demuestra que, para los países de Latinoamérica, existe una alta relación entre los aprendizajes medidos a través del desempeño en las pruebas de aprendizaje de UNESCO y la disponibilidad de infraestructura escolar (Duarte et. al 2011). Dados los déficits históricos en materia de

infraestructura y servicios básicos, la construcción y rehabilitación de aulas ha sido una de las prioridades de política pública a partir de la asignación del 4% del PIB al sector educativo y se considera tanto relevante como pertinente. Este gasto fue prioridad para los años 2013 y 2014, llegando a representar un 40% y 28% del presupuesto total, respectivamente. Lo anterior ha favorecido que la cantidad de estudiantes promedio por aula a nivel de provincia se redujera en un 16%, pasando de 48 a 40 estudiantes. Con esta política también se persigue impactar la calidad de los aprendizajes, ya que, a través del incremento de la cantidad de aulas, se ha posibilitado la expansión del modelo de Jornada Escolar Extendida. No obstante, el número alcanzado aún está por encima de los 35 estudiantes por aula, capacidad máxima establecida para el Nivel Básico en las normativas vigentes.

2. Entre diciembre de 2011 y agosto de 2015, la nómina de personal docente creció en 81%, atribuido a una expansión de la cantidad de docentes y a una mejora significativa de las condiciones salariales. En efecto, el número de maestros aumentó en 18,103 entre diciembre de 2011 y agosto de 2015 (un incremento de 27%), para alcanzar un total de 84,041 docentes a esa fecha. Incrementos que se justifican en el marco de la implementación de la jornada escolar extendida. Cabe destacar que se ha priorizado la contratación de docentes del Nivel Inicial, de adultos y orientadores escolares, lo que es coherente con las necesidades del sistema. Sin embargo, la asignación territorial de estos docentes en los diferentes distritos no atiende a una distribución eficiente en todos los casos.

3. En cuanto a los aumentos salariales, existe evidencia que demuestra que los incentivos juegan un papel importante en el desempeño de los maestros y por ende en el aprendizaje de los estudiantes (Glewwe et al., 2010; Muralidharan, 2011). Entre el año 2012 y 2014, el salario docente mejoró de manera importante, aumentando en promedio un 40%. Sin embargo, es preciso recordar a Hanushek & Rivkin (2007), quienes indican que los incrementos salariales solo tienen un efecto en el desempeño del sistema educativo cuando están condicionados a mejores resultados de

los estudiantes. Lo que no ha sucedido en el caso de la República Dominicana, donde los incrementos salariales se han otorgado de manera generalizada, es decir, sin tomar en cuenta el nivel de competencias, cumplimiento de la tarea y logros demostrados por cada maestro.

4. Entre el 2012 y el 2015, la expansión del personal no docente o administrativo ha sido más acelerada que la del personal docente, incrementando en un 85% en número de personas. Es decir, que en este corto periodo, se integraron 33,110 nuevos empleados no docentes al sistema educativo. Asimismo, el salario de estos perfiles se incrementó en promedio en un 95%. Es preciso resaltar que el personal no docente funge, fundamentalmente, como apoyo al sistema, por lo que las variaciones en el número de funcionarios por encima de las variaciones en matrícula y personal docente no se justifican desde la dimensión de relevancia. Desde el punto de vista de la pertinencia, no se tiene conocimiento de planes para fortalecer el sistema educativo que incluyan contrataciones masivas de personal administrativo.

5. El gasto en provisión de bienes y servicios destinados a estudiantes de los sectores sociales más vulnerables, en la mayoría de los casos, exhibe las características de relevancia y pertinencia. Iniciativas como el Programa de Alimentación Escolar (PAE) contribuyen a la superación de la malnutrición y el hambre, uno de los principales impedimentos al aprendizaje, mientras que la entrega de útiles escolares, servicios de salud visual y bucal a estudiantes, va en línea con las prioridades que plantea el sistema, ya que procuran promover la equidad educativa, compromiso establecido en el Plan Decenal 2008-2018 y ratificado en el Pacto Educativo.

6. La inversión en capacitación docente ha ido aumentando de manera significativa. Los expertos coinciden en que la calidad docente dentro de la escuela es el factor de mayor impacto para el aprendizaje estudiantil (PREAL, 2006, 2010). En este sentido, la formación inicial y la capacitación en servicio son los primeros pasos para el fortalecimiento de la profesión docente. Para 2015, la inversión en capacitación por

docente fue RD\$35,375, cerca de cuatro veces lo invertido por docente en 2011 (RD\$9,146).

7. Desde el año 2012, una parte del gasto educativo de los centros se realiza de manera descentralizada. Esta comprende una de las medidas que establece la política de fomento de la participación educativa y la descentralización de la gestión dispuesta tanto por la Ley de Educación 66-97 como por el Plan Decenal 2008-2018, y más recientemente, por el Pacto Educativo. El presupuesto “post” 4% permitió avanzar en la desconcentración de la gestión del gasto. Solo en 2013, el gasto descentralizado creció en un 265%. Estas políticas han buscado que las inversiones se adapten al contexto y a las necesidades específicas de los centros educativos y sus estudiantes. No obstante, dadas las limitantes normativas e institucionales, el gasto descentralizado todavía representa menos de un 5% del gasto total.

8. El análisis de valor basado en la clasificación del gasto por concepto indica que, por cada 100 pesos invertidos en 2013, un total de RD\$88.8 estaba asociado a actividades que agregaban valor a la educación, mientras que el restante estaba asociado a actividades que no agregaban valor pero que eran igualmente necesarias para la operatividad del sistema. Sin embargo, para 2015, este ratio se redujo. En ese año, de los mismos 100 pesos invertidos, solo RD\$84.8 fueron atribuidos a gastos que agregaban valor. Mientras el gasto total creció en un 21.1% entre 2013 y 2015, las categorías que agregan escaso valor, tales como pensiones y salario no docente, crecieron en promedio un 63.7%, frente a tan solo un 15.7% de crecimiento en categorías que agregan valor.

9. Sin embargo, el análisis de valor a partir de la clasificación del gasto como distribuido y no distribuido sugiere mejoras en el uso de los recursos. El gasto distribuido o gasto dirigido directo a la escuela se ha incrementado en los últimos cinco años, pasando de representar un 73.79% del gasto total del MINERD en 2011 a un 88.94% en 2015. Es preciso destacar que, aunque el gasto no distribuido o administrativo y de gestión ha crecido a menor ritmo que el gasto

educativo, pasando de representar un 26.21% del gasto total en 2011 a un 11.06% en 2015, todavía puede hacerse más eficiente de modo que logre colocarse dentro de los niveles sugeridos por el Plan Decenal de Educación 2008-2018, el cual establece que este gasto no debía superar el 10% del gasto total en 2015.

10. Al analizar el gasto administrativo y compararlo con otras actividades que generan un mayor valor al logro de los resultados educativos, se identifican actividades en la programación cuya vinculación con el logro de los objetivos del sistema educativo no es evidente, tales como gastos por concepto comunicación y publicidad, que entre 2013 y 2014 pasaron de RD\$67 millones a RD\$411 millones, equivalentes a un crecimiento de 500%, una variación significativa si se compara con el aumento nominal del presupuesto del MINERD que, para ese año, que fue de 9.6%.

7.2 EFICACIA DEL GASTO EDUCATIVO

El MINERD ha demostrado una capacidad de ejecución financiera elevada, siendo esta superior al 95%. Sin embargo, los recursos ejecutados no siempre presentan una correspondencia con lo planificado, tanto en términos financieros como físicos. En general, a pesar de que algunas cuentas se ejecutan con eficacia, se identificaron debilidades en materia de planeación del gasto en los distintos instrumentos de planificación y control, tales como el presupuesto, la programación de infraestructura y los planes operativos anuales. Algunos gastos de magnitud, como el gasto en cargos no docentes, no pudieron ser analizados desde esta dimensión debido a que no se tiene ningún tipo de evidencia de que estas contrataciones estuvieran asociadas a algún objetivo o temporalidad.

Cabe señalar que la ineficacia en la ejecución de un programa de gastos está relacionada con la eficiencia, puesto que puede causar desperdicios. Por ejemplo, la no implementación a tiempo de obras de infraestructura genera ineficiencias en el gasto, dado que la planificación de adquisición de equipamiento para las escuelas se realiza en función de la fecha de entrega de las construcciones.

Hallazgos de eficacia

1. En los Planes Operativos Anuales, se observan inconsistencias entre el logro de las metas físicas y las metas financieras establecidas. Del total de los productos programados en 2013, solo el 15.3% alcanzó un alto nivel de cumplimiento de logro físico y financiero, mientras 1 de cada 2 presentó un nivel medio, y 1 de cada 3 presentó un nivel bajo. Es importante destacar que el 22.2% de los productos logró un nivel de ejecución del 0%. También cabe resaltar que, aunque la mayoría de las actividades que presentan bajos niveles de ejecución no forman parte de aquellas con mayor participación dentro del presupuesto, estas no dejan de ser importantes, ya que muchas de ellas corresponden a innovaciones con impacto directo en los aprendizajes o a la modernización del sistema.

2. En el caso de los proyectos de infraestructura, menos del 1% de las obras fueron entregadas en el tiempo establecido, y cerca de un 60% fueron entregadas luego de 18 meses de comenzadas, cuando el tiempo estimado de construcción de las obras es entre 6 y 12 meses. Por otro lado, los retrasos en la construcción de espacios para la atención integral a la primera infancia constituyen, sin lugar a dudas, el caso de mayor retraso en la categoría de infraestructura, y probablemente, uno de los mayores incumplimientos dentro de los planes estratégicos del MINERD. A octubre 2015, la construcción del 64% de los CAIPI no había sido iniciado, y de los 1,138 centros de atención integral a la primera infancia (CAIPI, CAFI y estancias infantiles) que debían ser construidos, apenas 111 habían sido concluidos, de los cuales, solo 106 se encontraban en operación.

3. El INABIE ha demostrado alta eficacia en la provisión de la alimentación escolar. Sin embargo, la planificación y ejecución de servicios como salud bucal y visual y la entrega de útiles y uniformes escolares todavía presentan oportunidades importantes de mejora. Por ejemplo, en 2013 el programa de distribución de uniformes ejecutó el 100% de lo presupuestado, aunque apenas benefició al 45% de lo que se tenía planificado (190,478 de 423,138 estudiantes). Para 2014, se planificó incrementar el número de beneficiarios en 30,000, para alcanzar a un total de 454,000 estudiantes, aunque el presupuesto

asignado fue similar al de 2013, por lo que los recursos financieros asignados no fueron suficientes para obtener el nivel de logro deseado. En 2015, se ajustó el presupuesto en función de las metas establecidas, sin embargo, al agotarse cerca de la totalidad del presupuesto para ese año, se logró un cumplimiento superior a lo planificado (137%). Lo anterior pone en evidencia deficiencias desde la planificación del uso de los recursos.

4. El nivel de eficacia de las capacitaciones es limitado, y además, se observa una alta heterogeneidad en el impacto de los distintos programas ofertados. Entre 2013 y 2014, el resultado promedio de los docentes previo a la formación en especialidades fue de 58.7 puntos sobre 100, frente a 73.9 puntos de 100 que obtuvieron al concluir los programas, es decir, apenas 15.2 puntos de ganancia, logrando situarse escasamente por encima de los 70 puntos. Se observan valores extremos de ganancia estadística. A modo de ejemplo, la especialidad de Matemática Básica en 2013, tuvo una ganancia estadística de 29 puntos, aunque apenas promediando 54 puntos post test, mientras que las especialidades de Ciencias de la Naturaleza y Acompañamiento Pedagógico apenas crecieron en 12 y 8 puntos respectivamente.

5. A diciembre de 2014, apenas un 20% de las juntas de centros educativos manejaba presupuesto descentralizado. Esto se debe a que el 80% de estas, no posee personería jurídica, por ende, tampoco tiene cuenta bancaria a su nombre, viéndose privadas de recibir los recursos que les corresponden a través de los distritos educativos, los cuales se encargan de realizar los pagos de las facturas generadas por las juntas de centros educativos para esos casos. Además, los centros educativos presentan dificultades para ejecutar los recursos descentralizados, identificándose que el 28% ejecutó menos del 90% de los recursos que les fueron asignados en el 2014, y el 11% menos de un 50%.

7.3 EFICIENCIA DEL GASTO EDUCATIVO

En general, las autoridades educativas contratan los recursos humanos, bienes y servicios a precios competitivos. Se presentan algunas excepciones, siendo el caso de la infraestructura escolar el más destacable,

como se detalla en el documento. Por otro lado, se observan oportunidades de mejora en la asignación de los recursos contratados (personal, bienes y servicios). Lo anterior, combinado con algunos arreglos institucionales y decisiones de política, como aumentos del salario docente no condicionados a evaluaciones de desempeño, atentan contra la eficiencia del gasto.

Hallazgos de eficiencia

1. Se observan variabilidades en los costos unitarios por aula de centros educativos con características similares. Según el presupuesto del tercer sorteo del PNEE realizados por el MINERD, el costo por aula según el tipo de centro educativo puede variar hasta en un 100%. Parte de las diferencias observadas son atribuibles a la manera en que se calcula el costo promedio por aula, el cual agrupa la construcción de otros espacios dentro del centro educativo (comedores, canchas deportivas, laboratorios, entre otros), causando variabilidades que dificultan la comparabilidad de costos por aula entre un centro y otro. De hecho, al evaluar el costo promedio general por aula del 3er sorteo, se observa que el 82.7% de las aulas fueron sorteadas a un precio promedio igual o inferior a RD\$3.5 millones, precio cercano al de las mejores prácticas nacionales. Por lo que se concluye que, para el caso del PNEE, las debilidades en términos de calidad del gasto no se concentran en eficiencia. Sin embargo se prestan oportunidades de mejora en la transparencia, puesto que la manera en que se calculan los costos y se presentan los datos dificulta una adecuada evaluación y justificación de este tipo de gasto.

2. Las informaciones analizadas indican que el MINERD adquiere bienes y servicios a precios acordes con los del mercado, sobre todo en el caso de compras de gran magnitud como las relacionadas al programa de alimentación escolar y provisión de uniformes. No obstante, el MINERD no parece aprovechar el poder de compra que posee para la adquisición de bienes y servicios que son transversales al sistema educativo, tales como la compra de softwares especializados.

3. La eficiencia del gasto educativo se ve afectada por las debilidades de distribución de personal por

territorio y cargo. El análisis comparado de las nóminas revela que no siempre la contratación y asignación de personal responde de forma eficiente a las necesidades del sistema. A pesar de que, entre el año 2012 y 2015, se priorizó la contratación de docentes para el Nivel Inicial y para Educación de Adultos, así como también de orientadores escolares (contrataciones coherentes con las necesidades del sistema), la asignación territorial de estos docentes en los diferentes distritos no atiende a una distribución eficiente en todos los casos, generando déficits en algunos distritos escolares, a pesar de la mejora general observada en la ratio alumno-docente.

4. La política de contrataciones de personal no docente ha contribuido a afectar negativamente la calidad del gasto. En diciembre 2011, por cada empleado administrativo contratado había 1.5 docentes en nómina, sin embargo, para agosto de 2015 esta ratio se redujo a 1.1. Es decir, que a la fecha de este estudio, se tenían contratados 9 empleados administrativos por cada 10 docentes.

5. La eficiencia del gasto en personal resulta afectada por la ausencia de una aplicación consistente de técnicas de evaluación para la selección de personal no docente, como concursos de oposición y pruebas de competencias que permitan garantizar la idoneidad del nuevo personal. En adición a esto, los distritos y las regionales educativas no cuentan con una normativa como un manual de puestos que orienten la selección y ubicación del personal. De hecho, la única guía que se tiene para personal administrativo es el Manual Operativo de Centros Educativos Públicos, el cual entró en vigencia al final de 2014, cuando la mayoría de contrataciones ya se habían realizado, y solo especifica el perfil y las competencias que debe tener el personal no docente que labore en los centros educativos.

6. Los incrementos salariales docentes dispuestos se han otorgado de manera generalizada, es decir sin tomar en cuenta el nivel de competencias, cumplimiento de la tarea y logros demostrados por cada maestro. Según Hanushek & Rivkin (2007), los incrementos del salario de los docentes solo tienen un efecto en el desempeño del sistema educativo cuando están condicionados a mejores resultados

de los estudiantes. Por tanto, el aprovechamiento de los recursos adicionales dispuestos para mejorar las condiciones laborales de los docentes será mayor en la medida en que se apliquen instrumentos de gestión que garanticen el buen desempeño de estos profesionales, como son, por ejemplo, los Estándares Profesionales y de Desempeño Docente, la Evaluación de Desempeño y la certificación. A pesar de los esfuerzos del MINERD, este tipo de medidas no han podido ser implementadas debido, fundamentalmente, a trabas burocráticas.

7. La eficiencia de la política de remuneración puede verse afectada por el impacto de las políticas financieras de la COOPNAMA. Tanto el salario docente como el administrativo están sujetos a descuentos adicionales a los de carácter obligatorio. En el período 2012-2015, el salario neto del docente se reducía significativamente luego de aplicar los descuentos por compromisos adicionales a los de índole legal y a las contribuciones sociales. Estas contribuciones realizadas pueden llegar a representar hasta casi la totalidad del salario neto del docente. A diciembre 2015, a pesar de que el salario promedio docente en el nivel primario era cercano a \$800 dólares corrientes, más de la mitad del personal docente todavía cobraba menos de \$330 dólares corrientes después de aplicados los descuentos. Situaciones como esta atentan contra la motivación del docente, que a la vez invitan a que estos recurran a buscar actividades que les permitan complementar la reducción de sus ingresos, poniendo en riesgo su desempeño, tanto en el plano administrativo como en el aula.

8. La ausencia de una política que establezca topes de endeudamiento en la COOPNAMA, contribuye a que los docentes se endeuden a niveles por encima de los razonables, y a tasas superiores a las de mercado, lo que supone un riesgo para la estabilidad financiera de los docentes y por ende motiva a una reducción de la eficiencia de los incrementos salariales dispuestos. Cualquier persona que desea tomar un crédito en instituciones bancarias está sujeta a un tope de deuda de no más del 40% de sus ingresos nominales. Sin embargo, en sus Políticas de Préstamos, la COOPNAMA contempla que un socio puede afectar hasta el 70% de su sueldo neto —sin incluir servicios

de farmacia, misceláneos y TURICOOP—, y si el socio tiene un sueldo igual o menor al salario mínimo establecido por la ley, podrá afectar hasta el 90% de su sueldo neto. Estos lineamientos permiten, tanto al personal docente como al administrativo, llegar a niveles de endeudamiento al personal de hasta un 100% de su salario.

9. El incremento del gasto en capacitación docente no siempre se traduce en mejores resultados de aprendizaje. Si bien ha habido un aumento en el promedio de las calificaciones en la primera convocatoria de Pruebas Nacionales en Nivel Básico, pasando de 15.42 puntos en 2012 a 16.12 puntos en 2015, los resultados en el Nivel Medio han permanecido prácticamente invariables. En Educación Media (modalidad general) la puntuación pasó de 17.47 puntos a 17.40 puntos en el mismo periodo. Si se estimase el costo en capacitación por punto promedio obtenido en las Pruebas Nacionales, un punto del año 2015 para Básica o Media, costaría cerca de dos veces lo que un punto en el año 2012.

7.4 EQUIDAD DEL GASTO EDUCATIVO

Un gasto educativo equitativo debe de promover la igualdad de oportunidades. La equidad del gasto educativo dominicano es vulnerada por la distribución desigual no justificada del gasto en el territorio, y por un financiamiento estandarizado de la operatividad de los centros educativos que no toma en cuenta las necesidades y particularidades de cada centro. Aparte de esto, a pesar de que los servicios y ayudas a los estudiantes son importantes, sobre todo para las familias de más bajos recursos, algunos estudiantes en situación de vulnerabilidad no reciben el apoyo requerido.

Hallazgos de equidad

1. El gasto corriente por estudiante presenta una distribución desigual entre provincias que no parece obedecer a un criterio en función de equidad. En 2014, a nivel nacional se observó un gasto operativo por estudiante de RD\$21,326.43. Mientras que la provincia con el mayor gasto per cápita, Hermanas Mirabal, promedió un gasto por estudiante de RD\$36,728, la

de menor gasto promedio, La Romana, apenas recibió RD\$13,732 por estudiante. De hecho, se observa que el gasto por estudiante no es necesariamente mayor en aquellas identificadas como en mayor desventaja en el mapa de la pobreza.

2. Provincias con características sociodemográficas y educativas similares (pobreza, ruralidad, estructura de la población estudiantil por edad) presentan un nivel de gasto desigual. María Trinidad Sánchez, Espaillat y Hermanas Mirabal, provincias ubicadas en la misma zona del país, con un porcentaje de matrícula rural y nivel de pobreza similar presentan diferencias importantes en el gasto por estudiante. En la provincia Hermanas Mirabal, el gasto por estudiante fue de cerca de dos tercios mayor (RD\$14,251 más) que en Espaillat. Por otro lado, se observa una diferencia de poco menos de RD\$7,000 en el gasto por estudiante entre las provincias de María Trinidad Sánchez y Hermanas Mirabal. Estas diferencias son atribuidas sobre todo a las diferencias en la asignación de personal y las diferencias en los ratios de estudiantes por aula, aunque en la distribución de otros gastos como formación docente también se observan dispersiones importantes.

3. El gasto de capital, cuyo componente principal es el correspondiente a la infraestructura escolar, se planificó teniendo en cuenta la dimensión de equidad, puesto que fomenta la expansión del parque de aulas en aquellas provincias con mayor necesidad. No obstante, el análisis de las aulas concluidas a diciembre de 2014, indica que la ejecución de la planificación no priorizó la construcción en las zonas de mayor concentración de demanda actual y potencial.

4. La forma de asignación del gasto descentralizado asume que las características de los centros educativos son homogéneas, al distribuir un monto fijo por estudiante. Por tanto, los recursos asignados no necesariamente responden a los planes y proyectos que cada comunidad educativa se ha trazado. Desde esta perspectiva, no se permite compensar por deficiencias y problemas de infraestructuras y de servicios básicos arrastradas desde períodos anteriores.

5. El modelo de costos por centro educativo utilizado fue realizado cuando el sistema educativo dominicano se organizaba en tandas, por lo que dos o más centros podían compartir un mismo plantel. Además, se consideraba una estructura arquitectónica por aula más modesta. Por tal razón, los modelos de descentralización no reflejan las necesidades que surgen a partir de la implementación de la Jornada Escolar Extendida. La transferencia por estudiante no toma en cuenta los costos generados por la jornada escolar extendida, en la que, además, se ofrecen servicios suplementarios, como la realización de cursos o talleres optativos.

6. Las transferencias directas no garantizan que cada estudiante tenga acceso a los bienes y servicios que requiere para su éxito escolar. Para igualar las oportunidades educativas, se hace necesario garantizar que, a lo interno de cada distrito, los estudiantes más vulnerables sean los beneficiados. Las amplias diferencias entre los estudiantes generadas por la situación económica familiar y la incidencia del contexto socio económico y cultural en los resultados de los aprendizajes, justifica la aplicación de apoyos directos a los estudiantes, ya que las brechas son importantes, incluso entre estudiantes que pertenecen al mismo nivel socioeconómico.

7. En ocasiones, los beneficios dispuestos para apoyar a estudiantes vulnerables son otorgados a discreción de las autoridades educativas, y a veces no llegan a los estudiantes que más los necesitan. En ese sentido, conviene precisar que no se cuenta con una base de datos que detalle cuántos son los estudiantes provenientes de hogares vulnerables y que los enlace con los centros educativos a los que asisten. Por ejemplo, estudiantes cuyos hogares son categorizados como en situación de pobreza moderada, en muchos casos pertenecientes a hogares del primer y segundo quintil, no reciben apoyo suplementario. Por esa razón, reciben los mismos recursos que un estudiante del tercer quintil, aun cuando la situación socioeconómica entre estos es muy diferente.

7.5 SOSTENIBILIDAD DEL GASTO EDUCATIVO

El desafío principal en la sostenibilidad del gasto educativo es la importancia creciente del gasto en personal y pensiones y jubilaciones. Se estima que, de continuar la tendencia actual con el gasto personal, esta última representaría, en 2019, el 99% del presupuesto del MINERD, mientras que, para el año 2025, el gasto en pensiones y jubilaciones alcanzaría un tercio del presupuesto educativo total, lo cual haría inviable el servicio educativo. Es importante recalcar que las implicaciones de algunos gastos educativos, desde el punto de vista de sostenibilidad, no pudieron ser analizados. Por ejemplo, el impacto que representan los costos de mantenimiento de la infraestructura escolar en el largo plazo, así como la continua incorporación de estudiantes a la jornada extendida, o la aplicación de innovaciones educativas de dudoso efecto sobre los aprendizajes pero intensivo en recursos⁵⁵.

Hallazgos de sostenibilidad

1. De continuarse el incremento en gasto en personal en un 27% cada año, como se ha venido haciendo desde 2011, al año 2019, el gasto en personal representará el 90% del presupuesto del MINERD. El resultado es similar cuando se replican las políticas de contratación y salarial expansivas, como las aplicadas durante el período 2011-2015. En este caso, el gasto en personal alcanzaría RD\$139 mil millones, equivalentes al 84% del presupuesto total para 2019. Por esta razón, solo los escenarios en los que se realizan las contrataciones mínimas requeridas y/o se controla el incremento de los salarios garantizan la sostenibilidad del gasto educativo en el mediano plazo.

2. Los docentes del sistema educativo público se benefician de un régimen de pensiones especial cuya normativa genera un peso financiero creciente en el gasto corriente educativo. La normativa establece que los docentes pueden ser jubilados a partir de los 20 años de servicio teniendo derecho a una pensión

mensual equivalente al 60% del salario del último año en servicio. A partir de los 30 años en servicio, los docentes pueden jubilarse con el 100% de su último salario. Esto quiere decir que un docente que ingrese a la carrera a los 25 años puede ser jubilado a los 55 años con la máxima pensión posible.

3. El resultado acumulado del actual régimen de pensiones, junto con el crecimiento de la masa salarial dispuesto en los últimos años, han contribuido a que el gasto en pensiones y jubilaciones haya aumentado en al menos un 25% por año durante los últimos 4 años, sin expectativas de desacelerarse. Asumiendo que el financiamiento educativo se mantenga en un 4 % del PIB y que el gasto en pensiones mantenga un crecimiento anual de 25%, su participación en el gasto total seguiría en aumento hasta alcanzar el 29 % del gasto educativo en el año 2025.

7.6 TRANSPARENCIA DEL GASTO EDUCATIVO

Cuando un gasto educativo es transparente, rinde cuentas a la ciudadanía a la que sirve y de la que se financia. La vocación de rendición de cuentas del MINERD puso en evidencia la gran cantidad de información disponible, tanto a través de publicaciones oficiales y páginas web del MINERD y organismos descentralizados, como a solicitud. Este mismo estudio es un indicador de esta apertura. Sin embargo, se observan oportunidades de mejora para hacer cada vez más transparente el manejo de los recursos públicos. Por ejemplo, la no sistematización de algunas informaciones, los formatos no fácilmente utilizables en los que son publicadas, la ausencia de publicaciones actualizadas, así como inconsistencias entre las fuentes son aspectos que pueden ser mejorar. Lo anterior, dificulta el control financiero por parte de las autoridades educativas, limita la veeduría ciudadana, y constituye un obstáculo a la transparencia y la rendición de cuentas.

⁵⁵ Se hace referencia aquí, por ejemplo, al Proyecto OLPC (*One Laptop per Child*), cuyo efecto sobre el presupuesto puede aumentar el riesgo de la sostenibilidad. Véase EDUCA Nota de trabajo No. 22

Hallazgos de transparencia

1. No existe un sistema de información que permita conocer con exactitud los bienes y servicios recibidos por centro educativo (mobiliario, materiales, entre otros), más allá de las transferencias descentralizadas que solo representan el 4% del gasto. La nómina por centro educativo existe, pero la baja calidad de las informaciones merma su utilidad para analizar el gasto. Si bien la nómina contribuye a entender la distribución de la plantilla docente, este instrumento presenta limitaciones a la hora de la toma de decisiones de política pública, ya sea por la desactualización de las informaciones, por la insuficiencia de información desagregada por docente, por las transferencias de personal no registradas a nivel central o por presuntas irregularidades.

2. Por otra parte, no se cuenta con registros organizados y universales de los apoyos recibidos por familia o estudiante, sino de los materiales y suministros que recibió cada centro educativo. Tampoco existe un detalle del costo final real de los proyectos de infraestructura que permita evaluar la efectividad de los costos planificados por proyecto.

3. Anualmente, el MINERD elabora informes de ejecución presupuestaria, memorias y documentos de rendición de cuentas que permiten evaluar de manera general la ejecución presupuestaria. Sin embargo, para la realización de esta investigación constituyó un reto analizar a profundidad ciertas cuentas, pues los conceptos presentados en los documentos indicados, e incluso en el presupuesto, presentaban un nivel de agregación tal que no permitía conocer a detalle en qué y cómo eran ejecutados los recursos. A modo de ejemplo, las cuentas de transferencias corrientes, en general, no permiten conocer el uso final de los fondos, y por tanto, la evaluación de la calidad de este gasto presenta limitaciones.

4. En la página web del MINERD se cuenta con información de la nómina actualizada, mayor componente del gasto total educativo. Sin embargo, la información se presenta en documentos separados (más de 20), y en un formato que no admite manipulación de la data para el análisis.

5. Algunas informaciones de interés no son publicadas a pesar de estar disponibles. Este es el caso de los informes de ejecución del Plan Operativo Anual y de la lista de obras de infraestructura finalizadas. El hecho de que al menos cuatro instituciones (MOPC, MINERD, OISOE, INAPI) estén involucradas en la construcción de infraestructura escolar dificulta la coordinación y consolidación de la información y obstaculiza el acceso a los procesos y su monitoreo por parte de la sociedad en general.

6. Se evidenciaron diferencias entre las informaciones publicadas por diversas fuentes del MINERD. Esto se debió en gran medida a la diferencia en la fecha en que estas son publicadas. Por ejemplo, entre el presupuesto del INABIE y lo reportado por el MINERD en los documentos de rendición de cuentas. También, entre los datos del sistema de monitoreo de los recursos descentralizados y los datos del SIGEF.

7. Uno de los esfuerzos que se debe destacar en pro de la promoción de transparencia del gasto en infraestructura es la realización de los sorteos de aulas y estancias infantiles. Sin embargo, este proceso ha presentado debilidades. Algunos actores de la sociedad civil han denunciado casos de venta de adjudicaciones entre contratistas, lo cual va en perjuicio de la calidad y el tiempo de entrega de las construcciones.

ALGUNAS RECOMENDACIONES POSIBLES

Convertir al centro educativo en la unidad principal de gestión del gasto educativo.

La distribución de los recursos a lo interno del centro es el factor que mejor explica la diferencia de resultados educativos entre centros educativos de similares características (Lizardo, 2010). Se recomienda fortalecer las competencias en materia presupuestaria de las juntas de centro educativo, en especial las del director del centro y tesorero de la junta, y delegar a estos actores la responsabilidad principal de la calidad del gasto. Para esto será necesario extender y mejorar los programas de capacitación y acompañamiento, así como revisar la normativa de gasto descentralizado, de modo que los directores y la comunidad educativa, quienes conocen de primera mano las prioridades de la escuela, tengan una mayor incidencia en los gastos del centro educativo.

Diseñar e implementar un sistema de inteligencia para la construcción del presupuesto.

Se recomienda el diseño e implementación de un Sistema de Inteligencia para facilitar la construcción del presupuesto y los Planes Operativos Anuales (POAs). A través del uso de una plantilla automatizada, este sistema permitirá: a) enlazar cada gasto con el logro de los objetivos de las políticas educativas acordadas y las necesidades del sistema; b) identificar y alertar sobre posibles ineficiencias y/o desperdicios; y c) comparar el costo de los bienes y servicios estimados a fin de generar ahorros. Este sistema deberá aprovechar las bases de datos que producen el MINERD y otras instituciones del Estado. Las bases de datos del Sistema Automatizado de Supervisión (SAS), el Sistema de Gestión de Centros Educativos (SGCE) y el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) podrán ser utilizadas para priorizar el gasto mediante la identificación de las necesidades específicas de los centros educativos y los territorios, mientras que las bases de datos de la Dirección General de Compras y Contrataciones

Públicas (DGCP) y de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) podrán ser utilizadas para la comparación de precios. Se sugiere, además, que la implementación de dicho sistema podría evaluarse a través de pruebas piloto en institutos descentralizados del MINERD, como el INABIE o el IDEICE.

Establecer un plan ministerial a fin de reducir los gastos que aportan menor valor a los resultados educativos.

Se sugiere seguir las metas que el Plan Decenal de Educación establece sobre la proporción de gasto administrativo que el MINERD y sus dependencias ejecutan sobre el gasto total. Este estudio evidencia que existen oportunidades importantes para aprovechar las economías de escala y poder de compra del MINERD, a fin de reducir al máximo aquellos gastos que presentan escaso impacto en los resultados educativos. Además, se entiende oportuno evaluar cada gasto a fin de optimizar su uso. Utilizar tecnología para evitar los costos asociados a la realización de reuniones presenciales, explorar mecanismos de publicidad más costo eficientes, establecer controles a los gastos de servicios básicos (energía eléctrica, agua, teléfono) y elaborar un programa para la reutilización de libros y materiales de años anteriores desde el centro educativo, son algunos ejemplos.

Reformar el sistema de pensiones y jubilaciones.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema educativo, resulta imprescindible una reforma del régimen especial de pensiones y jubilaciones de los docentes. Para guiar este proceso de reforma, se recomienda llevar a cabo un estudio actuarial de la población docente que, tomando en cuenta las tasas de mortalidad y/o probabilidades de discapacidad de los maestros, estime las vulnerabilidades del sistema actual y trace recomendaciones para subsanarlas. También se hace necesario revisar y hacer cumplir las funciones

del Instituto Nacional de Bienestar del Magisterio (INABIMA), ya que, según los informes de ejecución presupuestaria, ha sido el MINERD quien ha estado asumiendo los compromisos de pago de pensiones de manera directa.

Implementar un sistema de seguimiento abierto al presupuesto.

A fin de mejorar la transparencia del gasto, se recomienda diseñar e implementar un sistema de seguimiento abierto del Presupuesto y Planes Operativos Anuales similar al Sistema de Gestión Financiera (SIGEF) del Ministerio de Hacienda, en el que cada línea de gasto esté clasificada según variables como tipo de gasto, proyecto asociado, política de Estado, nivel educativo, territorio, entidad que ejecuta y fuente de financiamiento. De este modo, se facilitará un monitoreo más exhaustivo del gasto educativo.

Realizar rendición de cuentas de la calidad del gasto educativo.

Actualmente se realizan informes de ejecución presupuestaria y memorias institucionales anuales que recuentan los logros que alcanza el MINERD cada año. Aparte de estos documentos, se sugiere la realización de una rendición de cuentas anual sobre la calidad del gasto por parte del Ministro de Educación ante el Consejo Nacional de Educación (CNE) y el Comité de Veeduría Social del Pacto Nacional para la Reforma Educativa. Para ello se recomienda que el CNE, junto al comité de veeduría del pacto, defina una metodología de evaluación de la calidad del gasto público en educación.

Realizar un levantamiento censal del personal docente y una auditoría de la nómina como instrumento para hacer más efectivo el gasto en personal docente.

A través de este mecanismo se podrán conocer cuántos son y dónde prestan servicio los docentes, qué tipo de función realizan, cuál es su formación inicial, entre otras características. El levantamiento servirá de insumo para la toma de mejores decisiones de política

docente, tales como contrataciones, distribución del personal, formación continua y actualización, incentivos y apoyos complementarios, entre otras. Luego del levantamiento y la auditoría de nómina docente, se recomienda redistribuir el personal docente de acuerdo con las necesidades del sistema por cantidad de estudiantes, nivel, especialidad de los docentes, entre otros. De igual forma, se deberá crear un sistema de información que contenga el perfil de cada docente y su trayectoria profesional, el cual deberá ser actualizado periódicamente.

Evaluar los requerimientos de personal no docente, validar las contrataciones e implementar concursos de oposición para acceso a vacantes.

Como una manera de hacer más eficiente el gasto en personal no docente, se recomienda realizar una evaluación exhaustiva de la plantilla administrativa. Esta evaluación ha de contar con un análisis de las funciones administrativas que se deben realizar y la cantidad y tipo de recursos humanos requeridos para desempeñarlas de forma adecuada. Una vez conocidas las necesidades del sistema educativo en términos de cantidad y tipo de recursos humanos, se recomienda la realización de un concurso de oposición a lo interno del MINERD para determinar la idoneidad del personal en el rol que ocupa. Esto permitirá confirmar y/o reubicar al personal que posea las competencias requeridas por el ministerio. En caso de que no se identifiquen perfiles calificados para ciertos puestos, estos pondrán ser ocupados a través de concurso abiertos al público.

Reestructurar el departamento Recursos Humanos.

Adicionalmente, tanto para personal docente como no docente, se sugiere la realización de un estudio diagnóstico, objetivo e independiente, de la calidad de la gestión del departamento de Recursos Humanos. El propósito de este estudio será identificar oportunidades de mejora en los procesos de selección, evaluación, contratación, entrenamiento y remuneración del personal docente y no docente, entre otros. Con base en los hallazgos, se plantea la realización de

una reforma integral del departamento de Recursos Humanos que permita automatizar, transparentar y hacer más eficientes los procesos de gestión humana del MINERD.

Poner en funcionamiento el Tribunal de la Carrera Docente.

Elevar la calidad docente es un proceso gradual que requiere continuo desarrollo profesional y la capacitación en servicio, entre otros apoyos. En adición a esto, se hace imprescindible la existencia de un régimen de consecuencias que promueva el fiel cumplimiento de las responsabilidades de los docentes. Se insta a las autoridades educativas a poner en operación total el Tribunal de la Carrera Docente de manera inmediata. Este deberá ser capaz de sancionar e incluso desvincular a aquellos maestros que no están ni preparados ni comprometidos con sus funciones, tal como se establece en el Estatuto Docente de 2003 y el Pacto Nacional para la Reforma Educativa.

Eliminar las retenciones que realiza el MINERD a su personal fuera de lo dispuesto por la ley.

Dados los efectos nocivos que producen las prácticas de retenciones compulsivas a los esfuerzos de la sociedad de dignificar la carrera docente, se sugiere eliminar la disposición de que el MINERD sea el agente de retención de los sueldos del personal del Ministerio a favor de terceros, fuera de lo dispuesto por ley.

Definir criterios de equidad para la formación y actualización docente.

Actualmente no se cuenta con una normativa que establezca los criterios para ejecutar el gasto en capacitación docente desde el punto de vista de equidad. Los docentes con mayores desventajas en preparación, así como los territorios con mayores carencias en aprendizajes, no son necesariamente los más beneficiados por el gasto en capacitación y actualización del personal docente. En función de los resultados de pruebas nacionales y diagnósticas y del el levantamiento de información docente propuesto, se pueden identificar los docentes con mayor prioridad de ser capacitados.

Impartir capacitaciones de nivelación a los docentes y evaluar la calidad e idoneidad de los programas ofertados.

Los esfuerzos en capacitación en servicio y actualización docente no parecen estar dando los resultados esperados. Según el INAFOCAM, esto se debe a que no siempre los docentes tienen preparación previa necesaria para aprovechar la oferta de formación continuada. Se sugieren dos cursos de acción: Primero, impartir cursos de nivelación que preparen a los docentes para los programas de formación definitivos. De esta manera, los docentes pueden instruirse en programas de formación más básicos que les doten de las herramientas que necesitan para aprovechar las capacitaciones más especializadas. Segundo, continuar y fortalecer los esfuerzos en materia de evaluación de la calidad e idoneidad de los programas de formación ofertados.

Priorizar la ejecución del gasto en primera infancia.

Entre los aspectos generales para mejorar la calidad del gasto, se recomienda reenfocar el gasto por estudiante hacia aquellos niveles que presentan menores resultados, tales como primera infancia. Este nivel en particular ha tenido evidentes atrasos en el cumplimiento de sus objetivos, fundamentalmente aquellos relacionados con la construcción de la infraestructura necesaria para la atención integral de niños y niñas de 0 a 5 años. A fin incrementar la efectividad de este gasto, se sugiere la realización de alianzas con actores claves dentro de los territorios (sociedad civil, sector empresarial, ayuntamientos, entre otros) que permitan facilitar la ejecución financiera y física de estos proyectos de infraestructura.

Crear un Sistema de Información Estudiantil a fin de promover la equidad y detectar necesidades especiales.

Los hallazgos de este estudio sugieren retos importantes en términos de equidad. Como primera medida, se recomienda la creación de un sistema de Información Estudiantil que facilite la toma de decisiones de política. El objetivo de este sistema

será compilar y organizar de manera periódica información de variables socioeconómicas y culturales de las familias, el historial psicopedagógico de los estudiantes, variables de salud y nutrición, entre otras. De esta manera, se facilitará una mejor focalización de los servicios de bienestar estudiantil, así como la detección a tiempo y seguimiento de las necesidades especiales de aprendizaje de los alumnos, tal y como establece el Pacto Educativo.

Establecer programas de reforzamiento académico para evitar el fracaso escolar.

La repitencia, la sobreedad y el abandono escolar constituyen una debilidad desde el punto de la eficiencia de los recursos. A fin de evitar el encarecimiento de cada egresado del sistema, se recomienda concentrar esfuerzos en el seguimiento y apoyo de aquellos estudiantes con menores probabilidades de egresar. En particular, se recomienda establecer programas de reforzamiento académico en las áreas de Lecto-escritura y Matemáticas desde los primeros grados, ya que constituyen los fundamentos de todo aprendizaje.

ESTUDIOS ADICIONALES

Identificar la cadena de valor correspondiente a los principales procesos del MINERD.

Todo proceso productivo, incluyendo el servicio educativo, está compuesto por un conjunto de actividades y sub-actividades que agregan valor en distintas magnitudes. El reconocimiento de aquellas actividades que generan mayor impacto en los resultados deseados, permite identificar aquellas áreas dentro del proceso productivo en las cuales se hace necesario concentrar los esfuerzos. La complejidad del servicio educativo dificulta la cuantificación del impacto de todas las actividades que se llevan a cabo en el sistema en los resultados educativos, entiéndase aprendizaje, cobertura, eficiencia interna, entre otros. Por tanto, se recomienda la realización de un estudio que permita construir la cadena de valor del sistema educativo dominicana, y a partir de esta, enfocar los esfuerzos en las áreas de mayor pertinencia.

Evaluar las políticas de remuneración e incentivos al personal docente.

La literatura acerca del impacto del nivel salarial e incentivos de los docentes en los aprendizajes de los estudiantes no es concluyente. Desde la aprobación del 4% del PIB para la educación pre-universitaria, el MINERD ha venido realizando incrementos salariales al personal docente de manera generalizada. Sin embargo, se desconoce el **impacto que esta política ha tenido en el desempeño de los docentes y mucho menos en el nivel de logro de los aprendizajes de los estudiantes. Se recomienda entonces la realización de un estudio que aborde esta temática y que permita identificar los esquemas de incentivo que mejor se traduzcan en la calidad de los aprendizajes.**

Estudiar la calidad del gasto de la formación inicial de los docentes.

Se recomienda un estudio de similares características a este que tenga como objetivo evaluar la calidad del gasto de los programas de formación inicial impartidos por las distintas instituciones de educación superior cuyos programas de pedagogía sean financiados con presupuesto público.

Realizar estudios de calidad del gasto de mayor profundidad a nivel de dependencias.

Se recomienda la realización de estudios complementarios de calidad del gasto a nivel de institutos descentralizados, direcciones y centros educativos (gasto descentralizado y centralizado), iniciando por aquellas instituciones de mayor peso presupuestario.

REFERENCIAS

- Aguilar et al. (2004). Análisis de la equidad en la asignación de recursos educativos en Bolivia. Universidad Católica Boliviana. Obtenido de http://www.mpd-ucb.edu.bo/publicaciones/Anteriores/Analisis_de_la_equidad_en_la_asignacion_de_recursos_educativos_en_Bolivia.pdf
- ADP (2015, 9 de agosto). *La ADP denuncia que ingenieros que ganan la construcción de escuelas la venden*. *Diario Libre*.
- Álvarez, C. (2004). *La Educación en la República Dominicana: Logros y desafíos pendientes*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/handle/11319/3918>
- Álvarez, F. (2012). *Diferencias en la calidad de la educación en ineficiencia: Un análisis basado en el método de frontera estocástica*. Working papers. CAF. Obtenido de https://www.caf.com/media/4224/diferencias_calidad_educacion_ineficiencia_metodo_frontera_estocastica.pdf
- Banco Central de la República Dominicana (2013). *Encuesta Nacional de Fuerza de trabajo segundo semestre 2012*.
- Banco Central de la República Dominicana (2014). *Encuesta Nacional Fuerza de trabajo Primer Semestre 2013*.
- Banco Central de la República Dominicana (2015a). Índice de Precios al Consumidor 2014. Obtenido de http://www.bancentral.gov.do/publicaciones_economicas/consulta/5/0/Indice-de-Precios-al-Consumidor-%28Publicacion-Anual%29?s=1456072723731
- Banco Central de la República Dominicana (2015b). *IPC por quintiles. IPC Base diciembre 2010*. Obtenido de http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/precio/
- Banco Central de la República Dominicana (2015c). *Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2014*
- Banco Central de la República Dominicana (2015d). *Estadísticas sector real, PIB 2004-2014*. Obtenido de: http://www.bancentral.gov.do/estadisticas_economicas/real/
- Benzá, R. (2015, Octubre 7). *Prisión preventiva para implicados en caso OISOE*. *Listín Diario*. Obtenido de <http://www.listindiario.com/la-republica/2015/10/07/391120/prision-preventiva-para-implicados-en-caso-oisoe>
- Blanco, R. (2006). *La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela de hoy*. *REICE- Revista Electrónica Iberoamérica sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. 4 (3)
- Brunsmá, D. (2001). *Effects of Student Uniforms on Attendance, Behavior Problems, Substance Use and Academic Achievement*. *The Journal of Education Research*, 53-62.
- Buchmann, C., & Hannum, E. (2001). *Education and Stratification in Developing Countries: A Review of Theories and Research*. *Annual Review of Sociology*, 27, 77-102. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/2678615>
- Clark, H. (1964). *Economía Interindustrial Insumo Producto y programación lineal*. Mexico DF: FCE.
- CED (2013). *Educación Digna denuncia irregularidades y desinformación en ejecución del 4%*. *Telenoticias*. Obtenido de <http://telenoticias.com.do/educacion-digna-denuncia-irregularidades-y-desinformacion-en-ejecucion-del-4/>
- Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM) (2007). *Encuesta. Demográfica y de Salud*. 2007
- Cole, B. (2011). *Lean Six Sigma for the Public Sector*. ASQ Press.

- CED (2013). *Coalición para la educación digna*
- Consejo Nacional de Educación (2008). *Ordenanza No. 02-2008 que establece el reglamento de las juntas descentralizadas*. Obtenido de <http://www.minerd.gob.do/Transparencia/Transferencia%20Recursos/Ordenanza%2002-2008-Reglamento%20de%20las%20juntas%20Desc.pdf>
- Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero. *Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010*.
- COOPNAMA (2014). *Cooperativa Nacional de Servicios Múltiples de los Maestros, Inc.* Obtenido de <http://www.coopnama.org.do/WEB/Servicios.aspx>
- Decreto 305-06, de 18 de julio 2006, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.
- Decreto No. 625-12, de 10 de noviembre, 2012, que crea el Programa Nacional de Edificaciones Escolares.
- Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia (2013) *Lineamientos Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia: Quisqueya Empieza Contigo*.
- Dolton, P., & Marcenaro, O. (2011). *Teachers' pay and pupil performance*. *Centre for Economic Performance*, 20-22.
- Draa, V. A. (2005). *School Uniforms in Urban Public High Schools* (Tesis doctoral, Youngstown State University, Ohio, EE.UU.). Obtenido de <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED497409.pdf>
- Duarte, J., Bos, S. & Moreno, M. (2010). *Los docentes, las escuelas y los aprendizajes escolares en América latina: un estudio regional usando la base de datos del SERCE*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duarte, J., Gargiulo, C. & Moreno, M. (2011). *Infraestructura Escolar y Aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- EDUCA (2013). *Nota de Trabajo No. 1. Educación en la Primera infancia*
- EDUCA (2014). *Aportes para una educación de calidad*. Santo Domingo
- EDUCA (2015). *Nota de trabajo No. 20. Salarios docentes: Elementos que reducen la proporción del salario que llega al bolsillo del educador*
- EDUCA & Diálogo Interamericano (2015a). *El estado de las políticas docentes en la República Dominicana: En la antesala de las transformaciones*. Santo Domingo
- EDUCA & Diálogo Interamericano (2015b). *Decididos a mejorar*. Santo Domingo
- Evans, D., Kremer, M., & Ngatia, M. (2009). *The Impact of Distributing School Uniforms on Children's Education in Kenya*. Banco Mundial.
- Foro Socioeducativo (2013). *Boletín No. 7: Monitoreo a la Ejecución Presupuestaria del MINERD del trimestre enero-marzo 2013*.
- Foro Socioeducativo (2015a). *Boletín No. 13: Monitoreo a la ejecución presupuestaria del MINERD del 2014 y características del presupuesto del 2015*
- Foro Socioeducativo (2015b). *Boletín No. 14: Balance del presupuesto del MINERD Enero-Junio 2015 y resultados en atención y educación para la primera infancia*
- Foro Socioeducativo (2015c). *Estudio de la coalición digna: Una campaña que devino en movimiento*. Santo Domingo

- Gentile, E., & Imberman, S. (2011). *Dressed For Success? The Effect of School Uniforms on Student Achievement and Behavior (Working Paper)*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Glewwe, P., Ilias, N., & Kremer, M. (2010). *Teacher Incentives*. *American Economics Journal: Applied Economics*, 205-228.
- Grigoli, F. (2014). *A Hybrid Approach to Estimating the Efficiency of Public Spending on Education in Emerging and Developing Economies*. *IMF Working papers*. Obtenido de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1419.pdf>
- Gupta, S., & Verhoeven, M. (2001). *The efficiency of government expenditure: experiences from Africa*. *Journal of Policy Modelling*, 23, 433-67.
- Hanushek, E., & Rivkin, S. (2007). *Pay, Working Conditions, and Teacher Quality*. *Future of Children*, 17 (1), 69-86.
- Hanushek, E. & Wößmann, L. (2007). *The Role of Education Quality in Economic Growth*. *Banco Mundial*.
- Hidalgo, D., Onofa, M., Oosterbeek, H., & Ponce, J. (2013). *Can provision of free school uniforms harm attendance? Evidence from Ecuador*. *Journal of Development Economics*, 43-51.
- INAFOCAM (2014). *Memorias 2014*. Santo Domingo, D.N.
- Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (IDEC) (2014). *Informe anual de seguimiento y monitoreo 2013*. Santo Domingo, D.N.
- Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (IDEC) (2015). *Informe semestral de seguimiento y monitoreo: Primer semestre 2015*. Santo Domingo, D.N.
- IDEICE (2013). *Dominio de los contenidos matemáticos por parte del docente, como factor de éxito o fracaso escolar en el primer ciclo del Nivel Básico en República Dominicana*.
- INABIE (2014). *Ejecución Presupuestaria Enero-Diciembre 2014*. Obtenido de <http://www.inabie.gob.do/index.php/presupuesto/ejecucion-del-presupuesto>
- INABIMA, (2014). *El presupuesto educativo no solo remunera a los docentes actualmente en funciones, sino a todos aquellos que están jubilados y/o pensionados*. En agosto de 2014, 11,997 personas recibían pensiones financiadas por el presupuesto del MINERD
- INAFOCAM (2015). *Promedios estadísticos del rendimiento académico en programas formativos auspiciados por el INAFOCAM para el personal docente en servicio 2013-2014*.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) (2013). *Plan Estratégico 2013-2016*. Montevideo, Uruguay. Obtenido de *Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED)*.
- INAIPI (2015). *Instituto Nacional de Atención Integral de la Primera Infancia. Servicios*. Obtenido de <http://inaipi.gob.do/servicios.php>
- Ley No. 41-08 de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública
- Ley No. 451-08 que introduce modificaciones a la Ley General de Educación, No. 66-97, de fecha 10 de abril de 1997 (pensiones y jubilaciones para maestros del sector oficial. *G.O. No. 10490 del 23 de octubre del 2008*
- Ley General de Educación, No. 66-97, de fecha 10 de abril de 1997
- Ley No. 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. *Gaceta Oficial No. 10656 del 26 de enero de 2011*.

- Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06
- Lizardo, J. (2010). *Evaluación de costos de la educación básica en la República Dominicana: Insumos para una canasta de costos mínimos para una educación de calidad*. PREAL, Santo Domingo.
- Maleyeff, J. (2007). *Improving Service Delivery in Government with Lean Six Sigma*. New York, EE.UU.: IBM Center for the Business of Government
- Mexicanos Primero (2013). *(Mal) Gasto: Estado de la Educación en México 2013*. México, D.F.
- Martínez, R. & Fernández, A. (2007) El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana. CEPAL/Naciones Unidas, octubre de 2007
- Méndez, F. (2015, Octubre 6). *Dictan prisión preventiva contra tres acusados de corrupción en OISOE*. Diario Libre. Obtenido de <http://www.diariolibre.com/noticias/justicia/dictan-prision-preventiva-contra-tres-acusados-de-corrupcion-en-oisoe-A71478398>
- MEPyD (2014). *Segundo Informe Anual de Avance en la Implementación de La Estrategia Nacional De Desarrollo 2030, y Cumplimiento de los Objetivos y Metas Plan Plurianual del Sector Público*. Santo Domingo
- MINERD (2008). *Plan Decenal de Educación 2008-2018: Un instrumento de trabajo en procura de la excelencia educativa*. Santo Domingo. Obtenido de <http://www.minerd.gob.do/sitios/Planificacion/Documentos%20de%20planificacion/Anuario%20de%20Indicadores%20Educativos.%20A%C3%B1o%20Lectivo%202012-2013.pdf>
- MINERD (2012a). *Boletín Estadísticas Educativas 2010-2011 y 2012-2013*
- MINERD (2012b). *Plan Operativo Anual 2012*
- MINERD (2012c). *Memorias institucionales*. Santo Domingo, D.N.
- MINERD (2013a). *Acuerdo Marco para el Fortalecimiento de Políticas de Alimentación Escolar en la República Dominicana, entre Vicepresidencia de la Republica Dominicana, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Agricultura e Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil*. Santo Domingo, D.N. 7 de noviembre 2013.
- MINERD (2013b). *Plan Operativo Anual 2013 e Informe de Ejecución POA 2013*
- MINERD (2013c). *Manual Operativo de Centro Educativo Público y datos provistos por la Oficina de Planificación y Desarrollo Educativos*.
- MINERD (2013d). *Marco Integral para los Incentivos del Docente Año 2013*. Oficina de Planificación y Desarrollo Educativo.
- MINERD (2013e). *Plan Operativo Anual 2013*
- MINERD (2013f). *Memorias institucionales*. Santo Domingo, D.N.
- MINERD (2014a). *Bases de la Revisión y Actualización Curricular MINERD*
- MINERD (2014b). *Consideraciones sobre el presupuesto 2015*. Obtenido de <http://www.minerd.gob.do/documentosminerd/Planificacion/Consideraciones%20Presupuesto%202015%20Ministerio%20de%20Educacion.pdf>
- MINERD (2014c). *Cubo de Pruebas Nacionales*
- MINERD (2014d). *Evolución de la Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central, el Ministerio de Educación y la Función Educación 1970-2014*.

- MINERD. (2014e). Informe ejecución presupuestaria 2013. Obtenido de <http://www.minerd.gob.do/SiteAssets/Lists/Anlisis%20Financiero/EditForm/Informe%20de%20Ejecuci%C3%B3n%202013.pdf>
- MINERD (2014f). *Memorias institucionales*. Santo Domingo, D.N.
- MINERD (2014g). *Plan Operativo Anual 2014*
- MINERD (2015a). *Base de datos de centros educativos públicos y privados*. Oficina de Planificación
- MINERD (2015b). *Base de datos rendición de cuentas recursos descentralizados*. Dirección Descentralización Educativa
- MINERD (2015c). *Concurso de oposición docente resultados generales*
- MINERD (2015d). *Consideraciones presupuestarias 2015*
- MINERD (2015e). *Entrevista a Oficina de Planificación*
- MINERD (2015f). *Formularios UNESCO 2012-2015*
- MINERD (2015g). *Informe Estadístico de Pruebas Nacionales Primera convocatoria 2015*. Dirección de Evaluación de la Calidad de la Educación Dirección Técnica de Pruebas Nacionales. Sección de Estadística
- MINERD (2015h). *Información evolución nómina MINERD (2004-2015)*. Dirección Recursos Humanos
- MINERD (2015i). *Informe de Ejecución Presupuestaria 2015*
- MINERD (2015j). *Memorias institucionales*. Santo Domingo, D.N
- MINERD (2015k). *Sistema de Gestión de Centros Educativos 2015*
- MINERD (2015l). *Situación del personal docente en la Republica Dominicana 2015*
- MINERD (2016). *Nómina MINERD 2016*
- MOPC (2013). *Presupuestos planteles 3er sorteo PNEE del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de 2013*
- Morel, M. (2014). *Educación dice no avala aumento colegios si no es autorizado por padres*. El Caribe. Obtenido de <http://www.elcaribe.com.do/2014/04/30/educacion-dice-avala-aumento-colegios-autorizado-por-padres>
- Morillo, A. (2015). *Estimaciones de pobreza con base en ENFT del Banco Central de la República Dominicana*
- SEOPC (2006). *Reglamento para el Diseño de Plantas Físicas Escolares*, Santo Domingo, República Dominicana
- Morduchowicz, A. (2000). *La Equidad del Gasto Educativo: Viejas desigualdades, diferentes perspectivas*. Revista Iberoamericana de Educación(23). Obtenido de <http://www.rieoei.org/rie23a05.htm>
- Munell et al. (2014). *Do Public Pensions Help Recruit and Retain High-Quality Workers?* Center for Retirement Research and Boston College
- Munell, A & Fraenkel, R. (2013). *Compensation Matters: The Case of Teachers*. Center for Retirement Research and Boston College
- Muralidharan, K. (2011). *Long-Term Effects of Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India*.

- OECD (2010). *The High Cost of Low Educational Performance*.
- Ohno, T. (1988). *Toyota Production System: Beyond Large-Scale Production*. New York, USA: Productivity Press.
- Pacto Nacional para la Reforma Educativa (2014-2030). *Palacio Nacional, Santo Domingo, 1 de abril de 2014*
- Pang, G., & Herrera, S. (2005). *Efficiency of Public Spending in Developing Countries: an efficiency frontier approach*. World Bank Policy Research Working Paper. Washington
- Pollitt, E., (1984). *La Nutrición y el Rendimiento Escolar*. Número 9 ed. París: UNESCO.
- PREAL (2006). *Cantidad sin Calidad: Un Informe del Progreso Educativo en América Latina*. Santo Domingo: s.n.
- PREAL, EDUCA & PLAN (2010). *El reto es la calidad: Informe de Progreso Educativo*. Santo Domingo: s.n.
- PREAL & EDUCA (2011). *Compromiso Político y Social por la Educación 2011*. Santo Domingo: s.n.
- Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, instituido por el Dec. No. 492-07, Gaceta Oficial No. 10437, del 4 de septiembre de 2007.
- Sakar, D. (2008). *Lean for Service Organizations and Offices*. Milwaukee, EEUU: American Society for Quality, Quality Press.
- Taras, H. (2005). *Nutrition and Student Performance at School*. *Journal of School Health*, 75(6), p. 199–213.
- Tesorería de la Seguridad Social (2015). *Informe Estadístico de la Tesorería De La Seguridad Social*. Dpto. de Planificación y Desarrollo
- UIS-UNESCO. (2015a). *Education: Government expenditure per student in constant US \$*. Obtenido de <http://data.uis.unesco.org/>
- UIS-UNESCO. (2015b). *Education: Progression*. Obtenido de <http://data.uis.unesco.org/>
- UNESCO-OREALC (2013). *Factores Asociados al aprendizaje en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE): Analisis de los factores latentes y su vínculo con los resultados académicos de los niños*
- UNESCO (2014a). *Evaluación educativa LLECE*. Obtenido de <http://www.unesco.org/new/en/santiago/education/education-assessment-llece/>
- UNESCO (2014b). *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)*
- UNESCO. (2015). *Informe de resultados TERCE: Factores asociados*. Recuperado el Enero de 2016, de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/REP-DOMINICANA-factores-asociados.pdf>
- UNICEF (2008). *¿Por qué es tan importante el desarrollo del niño en la primera infancia?*. Obtenido de http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index_40748.html
- Vegas, E. & Coffin, C. (2014). *Cuando el gasto en la educación importa: Un análisis empírico de información internacional reciente*. Banco Interamericano del Desarrollo

LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

A&G:	Gastos administrativos y de gestión
ADP:	Asociación Dominicana de Profesores
APMAE:	Asociación de Padres, Madres y Amigos de la Escuela
BCRD:	Banco Central de la República Dominicana
BEEP:	Bono Escolar Estudiando Progreso
CAFI:	Centro de Atención Integral de Familia e Infancia
CAIPI:	Centro de Atención Integral para la Primera Infancia
CED:	Coalición por una Educación Digna
CIANI:	Centros Infantiles de Atención Integral
CNE:	Consejo Nacional de Educación
CONDEI:	Consejo Nacional de Estancias Infantiles
COOPNAMA:	Cooperativa Nacional de Servicios Múltiples de los Maestros
DGCP:	Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas
DIGEPEP:	Dirección General de Programas Especiales de la Presidencia
DIGEPRES:	Dirección General de Presupuesto
EFCCE:	Estrategia de Formación Continua Centrada en la Escuela
END:	Estrategia Nacional de Desarrollo
ENFT:	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo
FDH:	Free Disposal Hull (técnica para estimar una frontera de posibilidades de producción en educación)
FSE:	Foro Socioeducativo
GCPS:	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
ICV:	Índice de Condiciones de Vida
IDEC:	Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad
IDEICE:	Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa
IES:	Institución de Educación Superior
ILAE:	Incentivo a la Asistencia Escolar
INABIE:	Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil
INABIMA:	Instituto Nacional de Bienestar Magisterial
INAFOCAM:	Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio
INAIPI:	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
IPC:	Índice de Precios del Consumidor
ISFODOSU:	Instituto Superior de Formación Docente Salomé Ureña
JEE:	Jornada Escolar Extendida
LLECE:	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MEPYD:	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MESCYT:	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología

MINERD: Ministerio de Educación de la República Dominicana

MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONPDE: Oficina Nacional de Planificación y Desarrollo Educativo

OISOE: Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado

ONG: Organización No Gubernamental

OREALC: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO

PAE: Programa de Alimentación Escolar

PDE: Plan Decenal de Educación

PIB: Producto Interno Bruto

PISA: Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes

PNEE: Plan Nacional de Edificaciones Escolares

POA: Plan Operativo Anual

PPP/ PPA: Paridad de Poder Adquisitivo

PREAL: Programa para la Reforma Educativa en América Latina

RRPP: Relaciones Públicas

SAS: Sistema de Acompañamiento y Supervisión

SEMMA: Administradora de Riesgos de Salud de los docentes y empleados administrativos del Ministerio de Educación

SERCE: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo

SGC: Sistema de Gestión de Centros

SIGEF: Sistema Integrado de Gestión Financiera

SISDOM: Sistema de Indicadores Sociales de República Dominicana

SIUBEN: Sistema Único de Beneficiarios

SNSE: Sistema Nacional de Supervisión Educativa

SPNF: Sector Público No Financiero

TERCE: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo

TIMS: Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias

TSS: Tesorería de la Seguridad Social

TURICOOP: Producto financiero de la COOPNAMA para la adquisición de servicios turísticos

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

CÓDIGOS DE PROVINCIAS

AZ: Azua

BAO: Baoruco

BAR: *Barahona*

DAJ: Dajabón

DN: Distrito Nacional

DUA: Duarte

ELSEI: El Seibo

ESP: Espaillat

HAT: Hato Mayor

HER: Hermanas Mirabal

IND: Independencia

LAALT: La Altagracia

LAROM: La Romana

LAVEG: La Vega

MC: Monte Cristi

MN: Monseñor Nouel

MP: Monte Plata

MTS: María Trinidad Sánchez

PE: Peravia

PED: Pedernales

PP: Puerto Plata

SAM: Samaná

SC: San Cristóbal

SD: Santo Domingo

SJ: San Juan

SJDO: San José de Ocoa

SR: Sánchez Ramírez

SROD: Santiago Rodríguez

STGO: Santiago

VAL: Valverde

