

El presente documento nos da en su primera parte una perspectiva histórica del financiamiento del sector de educación preuniversitaria del 1970 al 2014. La segunda parte comprende de un análisis de la etapa de inversión del 4% del PIB en el sector; su evolución, características y la sostenibilidad del mismo.

Consideraciones sobre el Financiamiento de la Educación en República Dominicana

David Lapaix Avila
Director de Programación
Financiera y Estudios Económicos
Ministerio de Educación

Consideraciones sobre el Financiamiento de la Educación en República Dominicana

I. Preámbulo Histórico 1970-2012

1. Desde el año 1970 al 2012 la inversión en educación, en nuestro país, se distingue por su aleatoriedad. Dicha característica es fruto de las “prioridades” de los gobiernos que han administrado la cosa pública en esos periodos y de los acontecimientos de orden sistémico que han afectado las finanzas nacionales en ese intervalo. Por igual; los presupuestos del renglón educación *-así como los del gasto social en su conjunto-* sirvieron de comodín o pie de amigo para balancear las cuentas públicas del momento, en muchas de estas crisis económicas.
2. Si vemos las cifras de la inversión en la función educación, se puede observar que invertíamos un **2.82%** del PIB, a principio de los años 70; al finalizar la década, el **2.43%**. En el plano de la Educación Preuniversitaria, la misma era de **2.72%** del PIB, es decir **96.45%** de la función total. Al finalizar la década, la participación era de **2.12%** del PIB. En la misma se produjo un decrecimiento de **22.06%** en el presupuesto del MINERD. Lo irónico de todo esto es que la economía dominicana creció a un ritmo promedio de **13.34%**¹ en términos nominales, sin ninguna de las cargas presupuestarias que hoy conocemos. En esa década se comienza a visualizar y palpar la creación de los grandes focos urbanos en Santo Domingo y en muchos municipios cabecera. **Esta década debió ser el inicio de las grandes inversiones de capital en el sector de educación preuniversitaria, pero como podemos ver, la asignación interanual venía con una tendencia decreciente**².
3. La década de los ochenta comienza con una inversión en educación equivalente a **2.05%** del PIB y finaliza con **1.36%**, una caída de **33.66%**. En el MINERD la inversión con respecto a este indicador era de **1.74%** y finalizaría en **0.99%**, una caída de **43.10%**; declive mucho más pronunciada que la función educación misma.
4. El hecho de las aglomeraciones³ poblacionales, sigue su ritmo creciente en esta época y se refleja en la cobertura total del sector. En el periodo lectivo 1970-1971 la matrícula total del sistema público era de aproximadamente de **848,306 estudiantes** con todas sus modalidades. Ya para el periodo lectivo 1978-1979 esta había crecido a **1,139, 239**, un crecimiento de **34.30%** en relación al primer año escolar de la década. Para cuando finaliza la década de los ochenta la matrícula aumenta a **1,289,236** generando un incremento del **13.17%** en relación al año escolar 1978-79.

¹ Estados Unidos crecía a un **8.82%** promedio en esta década y los países considerados OCDE un **12.63%**. Solo en la década de los noventa este crecimiento igualaría a la del setenta, el país del 1994 al 2007 creció en un **19.80%** en términos nominales, del 2008 al 2012 en **11.84%** y del 2013 al 2015 en **7.81%**.

² La inversión de capital fue deficiente en el sector educación al margen que desde el Gobierno Central se manejaron partidas para la construcción de planteles escolares.

³ El término es de Ortega y Gasset. Es el título del primer capítulo de la Rebelión de las Masas.

5. Como podemos ver; **en esas dos décadas -donde el consenso pedagógico latinoamericano propugnaba el aumento de la cobertura-, pero que al mismo tiempo los presupuestos para financiar las mismas iban decreciendo en términos de asignación;** no es coincidencia, que los años setenta y ochenta se hayan convertido en la semilla de la sobrepoblación de aulas en el sistema de educación preuniversitario.
6. **Por extensión; estas bajas cargas de asignación no permitieron al sistema invertir lo adecuado en las intervenciones neurálgicas del servicio** como: la Formación Docente, la dignificación salarial, la seguridad social, los suministros pedagógicos para los centros, el mantenimiento escolar, los gastos operativos de los centros, el apoyo a los estudiantes vulnerables y la inversión de capital necesaria para ubicar a los estudiantes en espacio en cantidad y calidad operativamente aceptables.
7. La década de los años noventa inicia con un inversión en educación de **1.17%** del PIB⁴ y termina en **2.71%**, un crecimiento de **131.6%**, registrando el primer crecimiento real de la función educación. El presupuesto del MINERD en la misma, inicia con **0.90%** del PIB y cierra con **2.38%** del PIB⁵, un crecimiento positivo de **164.44%**.
8. Todos al día de hoy sabemos la influencia radical que tuvo el movimiento en torno al Primer Plan Decenal. El mismo, además de dar la voz de alerta sobre el sector, describió lo que hasta la fecha son las líneas de acción de los planes estratégicos en el sector hasta la actualidad. Por primera vez existía un norte estratégico y una carta de ruta para el servicio educación.
9. **En la práctica, el plan no gozo del financiamiento adecuado que permitiera su ejecución, a pesar de la tendencia relativamente alcista**⁶. El incremento de la inversión a partir del 1992, coincidió con el crecimiento de la matrícula total de la década, la cual había decrecido en **10.05%** del 1989 al 1993. Cuando se compara la matrícula del año escolar 1989-90, la década de los años noventa experimentan un aumento de la matrícula de **39.05%**.

⁴ Caería a 0.97% del PIB en 1991.

⁵ El primer Plan Decenal coincidió con una reforma tributaria que elevó la presión del 10.51% al 15.01% del PIB en diez años. Con un incremento de la presión tributaria de 4.50% resultó relativamente fácil incrementar el gasto en educación en 2.00% del PIB, sin necesidad de una reestructuración radical del gasto. Al margen de los porcentajes establecidos en las leyes que rigen el sistema educativo dominicano, el simple hecho de haber continuado la tendencia observada entre 1992 y el 2002, o haber mantenido el 16.00% del gasto público en educación, ese gasto hubiese superado ampliamente el 3.00% del PIB.

⁶ El gasto retrocedió, no como resultado de una caída, sino de una recomposición brusca del gasto público, en detrimento de la educación y todo el gasto social. El país tiene una nueva estructura del gasto público y en esa nueva estructura a la Educación y al gasto social les tocaron asignaciones no significativas.

10. Aunque la inversión del sector no consideró las inversiones de capital para afrontar operativamente la población estudiantil y el uso intensivo de los planteles existentes en los años noventa, las líneas de acción planteadas en el Plan Decenal visualizan las primeras reformas salariales reales en 20 años.
11. Un maestro de Básica al final de los ochenta no alcanza un salario total (Sueldo Base más Incentivos) de más de **1,000 pesos dominicanos corrientes**. Al finalizar la década de los noventa el mismo maestro ganaba **4,452 pesos dominicanos corrientes**. Este salario dolarizado y a precios constantes en el intervalo -1989/1999- presentan pendientes crecientes y positivas⁷. Por igual, se comienzan los grandes programas de apoyo a la vulnerabilidad, distribución de libros y las primeras inversiones a considerar en la Formación Docente.
12. El nuevo milenio inicia con una inversión en educación ascendiente a **2.63%** del PIB y finalizaría en **2.33%** del PIB en su primera década, una caída de **11.41%**, menor que la década de los setenta y ochenta, pero afectó mucho el avance que venía experimentando el sector desde los periodos fiscales comprendidos entre 1993 al 2002, donde la inversión paso de **1.65% a 2.73% (65.46% de incremento)** para la función. En el caso del MINERD, la primera década, inicia con una inversión de **2.52% del PIB** y finalizaría con **1.92%**, **una caída de 23.81%**, decrecimiento superior al experimentado por la función en sí.
13. Una de las causas esenciales de la caída de la inversión en educación, se debió sin lugar a dudas a la crisis bancaria experimentada entre 2002 y 2004, acontecimiento de índole financiero que desequilibra toda la configuración de las finanzas públicas hasta nuestros días. Por igual, esta década marca el desarrollo de muchas de las constricciones presupuestarias y fiscales que hoy conocemos **-déficit eléctrico, déficit cuasifiscal y aumento de la deuda pública total-** y por extensión de las limitaciones presupuestarias que desencadenan las mismas. Solo en el 2004, la inversión en educación cayó en **1.30%** del PIB, un nivel inferior al experimentado en el año 1992, la cual era de **1.33%** del PIB.
14. En esta primera década del milenio, la matrícula total del sector público en promedio fue de **1,916,046 estudiantes del sector público**, la misma fue superior al promedio de la década de los noventa que era de **1,472,358**. Nueva vez se produce una disparidad en la relación matrícula-inversión, el incremento del 30.16% de la matrícula se produce con una disminución de la inversión en la educación preuniversitaria, en ese periodo.

⁷ Llevado a precios del 1991, este salario era equivalente a 15,512 pesos.

15. A partir del año del inicio del Segundo Plan Decenal 2008-2018, se comienza a notar una tendencia creciente, aunque no en los términos que la carta de ruta (el plan) señalaba. Se asignan **1.86%** del PIB en 2008 y se termina en 2009 con **1.92%** del PIB. Como vemos, estas caídas no dejan al sistema hacer las inversiones para mejorar su operatividad y lastran las demás intervenciones que agregan valor al servicio educación.
16. El Plan Decenal 2008-2018 sigue las líneas de planes anteriores como el del 1992 y el de 2002; con la diferencia que su estructuración se basó en políticas y líneas estratégicas formuladas con una base cuantitativa más extensa. **La tesis central del mismo era que para recuperar el tiempo perdido de las décadas anteriores y tomando en cuenta las realidades fiscales y políticas del país, la inversión debía de ser gradual, para ir aprendiendo en términos pedagógicos y administrativos los mecanismos para ir creando valor en el sector.**
17. Por igual, abordaba bajo esta lógica, una canasta de intervenciones que garantice el aumento real de la inversión por estudiante; poniendo en ese momento como barrera psicológica llegar en el corto plazo *–no más de 4 periodos fiscales–* a una inversión de más de **1,000 dólares americanos por estudiantes en los niveles Inicial, Básico y Medio.**
18. Abordaba hacer énfasis en el cumplimiento del horario escolar, la reforma curricular y el cambio de metodología en la formación como base; para alcanzar los saltos cualitativos en materia de enseñanza, sin olvidar hacer las inversiones en infraestructura, suministros, apoyo a la vulnerabilidad, salario docente, dotar al centro educativo de recursos para su operación e invertir en evaluación e investigación de los aprendizajes, con el fin de garantizar las condiciones operativas básicas de cualquier sistema educativo decente. **Recalcaba, y convertía en política educativa, la reorganización y modernización del sistema, en términos normativos, estratégicos y de capital humano; ya que sin estas intervenciones esenciales, la destrucción de valor se generaría al margen que aumentarían los niveles de inversión.**
19. El nuevo decenio comienza con una inversión modelada por líneas de acción establecida en el plan. Pero también es el periodo de gestación de los nuevos movimientos sociales en pos de un cambio de la realidad de la inversión en el sector.
20. Se inicia el 2010 con una inversión de **1.99%** del PIB en el MINERD y **2.24%** la función. Estos movimientos, así como algunos actores políticos internos/externos al gobierno y empresariales, expresan su preocupación con el estado de la educación preuniversitaria y las consecuencias negativas en torno a la productividad del país, por igual, señalaban las implicaciones en el aumento de la desigualdad social y su efecto negativo con miras a un posible desarrollo sostenido del país.

21. Sin lugar a dudas, estas voces y sus reclamos comenzaron a dar frutos parciales. En 2011 se invirtieron los mismos **1.99%** del PIB que en el año anterior; pero el aumento de las presiones sociales, en el año 2012, llevo al gobierno de turno a invertir **2.46%** del PIB, un aumento de **23.62%** de una año para otro. La inversión en el MINERD en términos corrientes aumento en un **27.69%**, el mayor aumento registrado desde el experimentado en 2005, donde creció en **33.75%** con respecto al 2004.
22. Al siguiente periodo (2013), los movimientos sociales en torno a la educación y con una base social masificada; logran comprometer al gobierno de cumplir con el mínimo establecido por la Ley de Educación del 1997, que establece la fórmula de inversión en términos de mayoría absoluta en términos corrientes de un 4.00% del PIB o 16.00% del gasto público. El aumento registrado fue de **70.27%** en términos de asignación presupuestaria con respecto al año 2012. **Hay que señalar que desde el inicio de estos movimientos, de reivindicación en su connotación masiva (2011), la inversión creció en 120.41% acumulativa.**
23. *Como podemos ver, el carácter errante de la inversión en los periodos comprendidos entre el 1970 al 2012; generaron los grandes déficits operativos y pedagógicos que hoy conocemos. La sobrepoblación de las aulas, los vaivenes de la formación, la no estructuración curricular, la integración de la población de los primeros niveles y del Nivel Medio, así como gran parte de las deficiencias institucionales; son consecuencias de un sector que era beneficiado y abandonado en la marcha.*
24. ***Los decrecimientos presupuestarios en educación tienen graves connotaciones. En todas las caídas presupuestarias se vio afectada la cobertura del sistema, pero no solo esto sufría; sino que mengua la intensidad y el radio de acción de todas las intervenciones que agregan y crean valor en términos pedagógicos y por ende en los objetivos finales de calidad⁸.***
25. *Un sistema educativo sin niveles óptimos y sostenibles de inversión, no logrará en un espacio temporal considerable⁹ dar los saltos en términos operativos que necesita para encarrilarse por la tendencia de los sistemas educativos como mejores prácticas y logros académicos de clase mundial y/o regional.*

⁸ Agregar valor en términos económicos/pedagógicos es o sería correlacionar los resultados a obtener en función de los niveles de financiamiento. En muchos países, se ha fracasado en obtener resultados básicos consistentes en términos educativos que guarden correlación con los incrementos en el financiamiento.

⁹ Al menos 4 a 6 años para poder presentar un régimen operativo normalizado y entre 5 y 15 años adicionales y simultáneos a los de normalización de la operatividad para logros académicos tangibles.

II. Las consecuencias económicas y operativas de la asignación del nivel inversión señalado por la Ley de Educación del 1997 | El escenario actual (2013 en adelante)

1. La asignación del 4% del PIB en el periodo fiscal 2013 significó un logro celebrado por todos. La consecución de este objetivo *-visto desde la óptica de las luchas y reivindicaciones que toda sociedad, precisa para crear el equilibrio en la gobernanza¹⁰ pública-* se puede catalogar de encomiable. Pero más allá de esto, a la hora que inicia la ejecución en términos prácticos de la misma debemos de analizar las cosas que podemos conseguir, las amenazas a la que el tamaño logro de política social significará y como la sostendremos como país¹¹.
2. En términos de planificación de la política educativa, los diagnósticos y propuestas en lo que respecta a los aspectos pedagógicos y financieros, estuvieron delineadas en el Plan Decenal 2008-2018, por igual, en los documentos de planificación macro o país como la Estrategia Nacional de Desarrollo.
3. **Añadamos a esto, que la gestión gubernamental 2012-2016, presentó a la sociedad una propuesta programática para el sector de educación preuniversitaria, que mostraba claramente sus líneas de acción con miras a la asignación de este volumen de recursos.**
- 4.

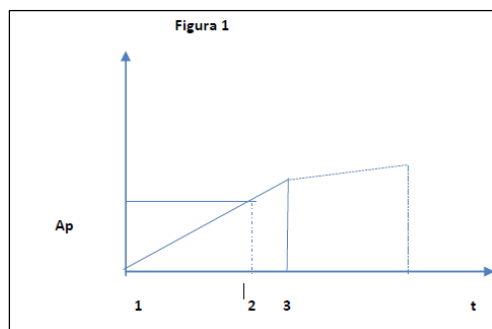
¹⁰ El término gobernanza viene utilizándose desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989). También se utiliza el término gobierno relacional y en muchas ocasiones, la palabra gobernanza.

¹¹ La evidencia financiera muestra cómo se han incrementado los presupuestos de educación como porcentaje del Producto Interno Bruto y del Gasto Público en la mayoría de los países, sin distinción de su nivel de ingreso, en las últimas dos décadas. **A pesar de esto, los resultados no han tenido correlación alguna con el nivel incremental de financiamiento.** Es una realidad regional y mundial, que los presupuestos destinados al sector educación desde el 1990 al 2010 han ido incrementándose sustancialmente. **En países de bajos ingresos durante este intervalo de tiempo, los niños que completaron la educación primaria pasaron del 45% al 60%. Este nivel de desarrollo según estudios es superior al promedio de los países de ingresos altos durante el tiempo especificado. A pesar de estos adelantos, se presentan grandes desafíos en el tema de la financiación del servicio educación que son vitales para la consecución de resultados reales en las próximas décadas en nuestros países en vías de desarrollo. Los países desarrollados en el 2010 invirtieron, en promedio, 5 por ciento de sus PIB en educación. En los países de ingresos medio y bajo, dicho promedio es inferior, no obstante los aumentos han sido notorios.** Pero el punto vital de dicha inversión no consiste en los niveles en términos monetarios, sino en los resultados, en la calidad de esta inversión. **Los investigadores vienen documentando desde hace mucho la pobre correlación que existe en los niveles de financiación y los resultados.** Este panorama es semejante en los países en desarrollo. Por ejemplo, el gasto en educación en los Estados Unidos se duplicó en términos reales de 1970 al 2000 pero no hubo incrementos en los resultados básicos educativos de los estudiantes. En este periodo se demostró que ocurrieron grandes fracasos en la implementación de políticas bases para el desarrollo del sector.

5. Sin alejarse de las líneas doctrinales y estratégicas de los mencionados planes. La propuesta hacia énfasis en algunas de las intervenciones del servicio que harían mayor impacto en el corto plazo, en términos sociales y pedagógicos, aunque en este documento se les daba una mayor dimensión de su ejecución real en un intervalo de tiempo menor.
6. **Líneas de acción eliminación del analfabetismo, la expansión del nivel inicial para los rangos de edades inferiores a los 5 años de edad, la reducción del déficit de aulas en un intervalo de 4 a 5 ejercicios fiscales y la adopción de la modalidad de Jornada Extendida -como modelo pedagógico y operativo del centro-; significaban desafíos de envergadura, con miras a realizar cambios sustantivos en el corto y mediano plazo.**
7. La adopción de la Jornada Extendida, en términos pedagógicos, es una iniciativa que goza de toda la justificación cualitativa que pueda existir. **Es un hecho ineludible que pedagógicamente aplicado, tal y como se ha concebido, puede cambiar en términos operativos al sistema en el corto plazo y cosechar en el mediano y largo plazo, los primeros logros reales y tangibles en la enseñanza que nuestro sistema no ha experimentado en los últimos 45 años¹².** Aunque nuestro tema se circunscribe a los hechos financieros e implicaciones económicas, en esta nueva etapa de la educación, **queremos recalcar que no ponemos en dudas que la adopción del modelo y sus fines, son para nosotros de una solidez irrefutable desde el punto de vista social y pedagógico.**
8. Como se señalaba anteriormente, todo el accionar estratégico está claramente delineado, ahora bien la ejecución de estas líneas tienen implicaciones de recursos considerables. En el servicio educación la principal unidad de gasto es la escuela, como estructura operativa. Por tanto, si se aumenta el número de aulas en el corto plazo, tal como se está ejecutando en la actualidad, experimentaremos en términos de las inversiones en el corto, mediano y largo plazo un esquema de evolución que describimos en tres etapas (Ver figura 1)¹³:

¹² En República Dominicana, el gasto promedio en términos reales se multiplicó por 1.627 del 2004 al 2012, mientras que nuestro desempeño en las pruebas nacionales y otros sistemas de medición regional fue muy bajo. Si lo vemos en función de la inversión, en el 2004 se invertían 152 dólares corrientes en un estudiante de educación básica y se pasó a 506 dólares corrientes en 2011 (3.33 veces). Sin embargo, los resultados en las pruebas de aprendizaje del nivel para el mismo intervalo, no muestran símbolos de mejora sustantiva. Ya en 2014 este estudiante tiene un nivel de inversión de 1,267.99 dólares, es decir 8.34 veces más que en el 2004. Aun a esta fecha es un desafío pendiente el ralentizar los resultados académicos y de aprendizajes.

¹³ En el eje de la X donde se encuentra la variable **t**, el intervalo de [1,2] es la primera etapa, [2,3] la segunda y [3,t] la última de las mismas.



Donde A_p es igual al volumen de apropiación presupuestaria y t a los ejercicios fiscales (etapas)

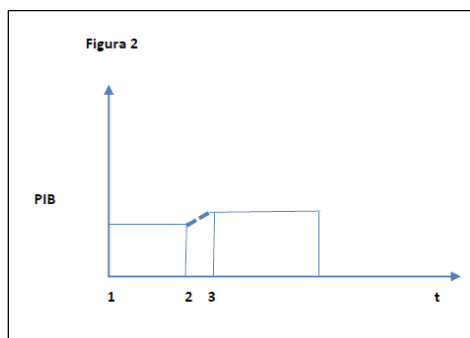
- i. **Etapa 1:** Tiempo de ejecución del plan de corto plazo, dígame 2012-2016, de donde se adicionarían cerca de 30,000 nuevas aulas al sistema, durante esta etapa se cubren los gastos corriente y de inversión necesarios para operar el sistema en su totalidad¹⁴ en función de la estrategia establecida.

¹⁴ El servicio de educación preuniversitario su fórmula de costo correlacionada con las cuentas presupuestarias (conceptos del gasto/objetos del gasto) y los flujos de recursos reales para un ejercicio fiscal es: $CT = i \{ [C_{tpn} + \Delta C_{tpn}] + [G_{opn} + \Delta G_{opn}] + T_n + G_{cn} \} + \Sigma C_{ppn} (co+c)$; donde **CT** es el costo total de inversión presupuestaria para un periodo fiscal (Corriente más Capital). Donde **i** = es igual a la Inflación o variable de indexación de los costos para el ejercicio fiscal n. **C_{tp}**=Gasto Total en personal, comprende de la carga fija salarial del personal que existe al cierre del mes de diciembre más las Contribuciones a la Seguridad Social, Plan de Retiro Complementario, Pensiones y Jubilaciones. Este gasto está concentrado en los objetos 1 (Gasto de Personal) y 4 (Transferencias Corrientes). **ΔC_{tp}**=Gasto Total de personal de las nuevas plazas a ser contratadas en el ejercicio fiscal n en termino de carga fija, Pensiones y Jubilaciones. **G_{op}**=Gasto Operativo de los centros, regionales, distritos y Nivel Central al cierre del mes de diciembre. Comprende de los gastos ejecutados en los programas presupuestarios en los objetos 2 (Gastos No Personales) y 3 (Materiales y Suministros). En el caso de los centros, regionales y distritos sería en el objeto 4 (Transferencias Corrientes) donde se engloba la mayor carga. En los objetos 2 y 3, se manejan programas de forma centralizada que los beneficiarios son las escuelas, por ejemplo, textos, mantenimiento correctivo, etc. **ΔG_{op}**=Gasto Operativo de los nuevos centros adicionados y a ser operativizados en el ejercicio fiscal n. Estos gastos están en el Objeto 4 (Transferencias Corrientes). Otra parte en el objeto 3, por ejemplo el suministro de textos a estas unidades adicionales. **T**= Costo Total del programa de Transferencias Corrientes, los institutos descentralizados adscriptos al sistema educativo y el Instituto de Bienestar Estudiantil (Desayuno Escolar, Suministros de Mochilas, Uniformes y Zapatos, etc.). **G_c**= Gasto de Capital del ejercicios fiscal n. Comprende la construcción de nuevas aulas y rehabilitación. Por extensión el gasto en equipamiento de aulas, software, cocinas, de otras áreas de los centros, el Nivel Central, Regionales y Distritos. **Hasta aquí, la sumatoria de estas variables representa los gastos presupuestarios del ejercicio fiscal n, a ser pagados en el ejercicio fiscal n. C_p (co+cp)**=Sumatoria de Cuentas por pagar del ejercicio anterior en los renglones de gasto corriente y de capital que deben de ser pagadas en su totalidad en el ejercicio fiscal n. No se indexan por inflación ni por ninguna variable ya que las mismas tienen en su costo contratado explícito esta variable. **Esta parte, representa el arrastre contable y/o compromisos contractuales que en términos de clasificación económica (Corriente y Capital), no se pudo ejecutar en el ejercicio anterior en su totalidad en términos físicos y/o de entrega de producción intermedia, y que en términos contables serán pagados en el ejercicio fiscal n por completo y físicamente terminados en su totalidad.**

- ii. **En este intervalo se invierte solamente un monto al 4.00% del PIB corriente, lo que se traduce que los aumentos en la Apropiación Presupuestaria serían igual al crecimiento vegetativo del Producto Interno Bruto nominal a precios corrientes entre un periodo y otro¹⁵.** Por tanto los arrastre contables, los incrementos en gasto de personal, operativos, transferencias y capital para el ejercicio fiscal debería ser cubierto con la masa monetaria resultante.
- iii. **Por extensión, en esta etapa el presupuesto para cubrir la totalidad de los gastos reales, tendría el PIB Nominal y por extensión las Recaudaciones Fiscales Totales -Ingresos Tributarios más No Tributarios- crecer a una proporción mayor a las necesidades de financiamiento del sector para el ejercicio fiscal n¹⁶.**
- iv. **Etapa 2:** Esta etapa sería del 2016 al ejercicio fiscal 2018. **Durante este intervalo se concretaría la operación efectiva de todas las aulas adicionales y la normalización en términos de costos reales de las existentes bajo el esquema operativo de esos periodos.**

¹⁵ Solo para ilustrar: **En términos históricos, la necesidad de recursos del MINERD para iniciar un periodo fiscal, siempre ha sido en promedio mayor al crecimiento nominal del PIB.** De 1994 al 2007, el PIB corriente creció en términos nominales a un 19.80%, el gasto del MINERD a un 23.12%. De 2008 a 2012, el PIB creció a 11.84% promedio mientras que el gasto del MINERD en un 17.29%. En el periodo de asignación del 4.00%, es decir del 2013 al 2015, el PIB ha crecido a un 7.81% promedio, y el gasto del MINERD, tomando en cuenta lo ejecutado en 2013-2014 y lo presupuestado para el 2015, lo está haciendo a un 36.92%. En el primer intervalo, el gasto del MINERD con respecto al PIB era de 1.73%, se incrementó en 1.92% en el segundo intervalo y creció a 3.95% promedio en el intervalo de la asignación del 4.00%. Por tanto, ante un sector que su ejecución anual ha experimentado su más notable crecimiento desde el 1994 al 2012; con una mayor adición *-en un periodo muy corto de tiempo-* de unidades adicionales de creación de gasto corriente (nuevas aulas), un gasto total en personal con costos unitarios mayores y un sistema de pensiones creciendo a una tendencia exponencial, **el esquema de asignación basado en el crecimiento del PIB Nominal, resultará insuficiente, al menos que podamos hacer crecer el mismo en una proporción parecida a la del intervalo 1994-2012, es decir a un promedio entre 11.50% y 15.82 %.**

¹⁶ Algunos aducen o aducían que *“cuando baje el volumen de inversión de capital, la masa monetaria necesaria para financiar el sector será menor”*; esta aseveración sería verdadera si se tratase de un sector donde su carga operativa y el incremento marginal de unidades productivas no generaran de inmediato el volumen de gasto corriente que se crea en el servicio educación. Una escuela después de ejecutada la inversión inicial (capital), produce grandes demandas de recursos: para personal, suministros, gastos de mantenimiento preventivo, alimentación, entre otros; **por tanto en términos de clasificación económica el gasto no se reduce sino que simplemente se transforma a otra categoría (corriente) e indexado a perpetuidad en términos financieros.**



Donde PIB es igual al volumen de apropiación presupuestaria como porcentaje del mismo y t a los ejercicios fiscales (etapas)

- v. Para ese momento, la mayoría absoluta de aulas del sistema estarían operando en jornada extendida con sus implicaciones presupuestarias, es decir, **alimentación a los precios de esos ejercicios fiscales futuros, salarios más altos para mayor número de maestros¹⁷, mayor cantidad de transferencias a centros y suministros. En la práctica, por un hecho netamente de costos, la asignación del gasto apunta a superar el 4% del PIB.**

- vi. **Etapa 3:** Iniciaría en el ejercicio fiscal 2019. Luego de estabilizados¹⁸ los costos del sistema, y la etapa de inversión intensiva en capital se haya superado; las inversiones que anteriormente estaban en el renglón de gasto de capital para esta época, ya habrán pasado a ser parte del renglón de gasto corriente como carga fija operativa; por tanto **el gasto no se reducirá en términos totales sino que solo cambiaría su naturaleza en términos de clasificación económica del gasto¹⁹ e indexados a los costos de esos periodos fiscales futuros.**

¹⁷ Por ejemplo, el Gasto en Carga Fija Salarial viene creciendo en el periodo de implementación del 4.00% a un promedio de 23.75%; las Contribuciones a la Seguridad Social en un 23.14% y las Pensiones/Jubilaciones en un 34.15%. De 68,204 millones adicionales -que ha sido el aumento neto del 2012 al 2015 que ha aportado la asignación del 4.00%- el gasto directo en personal, ha consumido un 41.54% de dichos recursos adicionales. El resto, un 27.80% pertenecen al gasto de Capital, y 30.66% a Otros Gastos Corrientes de Operación; es decir partidas como la Alimentación Escolar, la Formación Docente, Mantenimiento Escolar, El gasto pedagógico obviando los salarios y sus cargas, suministros de libros, mochilas, uniformes, zapatos y transferencias para gastos operativos de las regionales, distritos y centros.

¹⁸ Estabilizar los costos del Sistema, implicará en lo inmediato iniciar un proceso de eficientización del gasto a lo interno del Ministerio, pero por lo que la tendencia actual demuestra, también pudiera tener implicaciones fiscales.

¹⁹ La distribución corriente/capital como porcentaje del total presupuestado en 2012 fue de 84.30%/15.70%, cambia en 2013 a 64.14%/35.86%, en 2014 fue de 72.54%/27.46%; al cierre del primer semestre del 2015 era de 74.73%/25.27%. Se proyecta para 2016 que la misma pudiese ser 82.10%/17.90%.

- vii. **Por ejemplo, cuando se adiciona un plantel escolar de 16 aulas, que su costo total²⁰ de inversión inicial es de USD 1,232,000; cuando dicho plantel se operativiza al siguiente ejercicio fiscal, es decir un año después, requiere mínimo de 65.00% del costo de la Inversión Inicial, es decir USD 800,800 para operar en términos de gasto corriente. Por tanto cada aula que se construye, y tomando como referencia la Inversión Inicial, en un periodo de 1.3 años, ha consumido en términos de gasto corriente la misma.** En términos presupuestarios esto nos dice que en el periodo 0 de inversión inicial, el gasto fue de USD 1,232,000; operarla en el periodo 1, USD 800,800, monto que debe ser planificado para el ejercicio fiscal siguiente en gasto corriente, a perpetuidad para los próximos ejercicios fiscales²¹ e indexados al periodo de ejecución. Ver el cuadro I, como, la participación de las cargas fijas y el incremento de las mismas viene siendo mayores que el crecimiento mismo del presupuesto por año. Nótese que en términos absolutos la carga fija operativa de 2014-2015 crece a un promedio de 12, 243.5 millones y los incrementos fruto de la asignación en 9,867.5 millones. Esto demuestra la tendencia descrita en los puntos iii y vi.

Cuadro I: Evolución de la Carga Fija de Operación²² del MINERD 2009-2015²³

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Variación Anual de la Carga Fija de Operación del MINERD	19.39%	7.72%	9.97%	23.70%	40.65%	24.26%	16.82%
Porcentaje de Participación de la Carga Fija de Operación en el Presupuesto del MINERD	74.52%	78.88%	75.73%	75.04%	65.81%	54.43%	61.73%
Variación Anual de la Participación de la Carga Fija de Operación	5.85%	-4.00%	-0.90%	-12.31%	-17.29%	13.40%	6.84%
Variación Absoluta de la Carga Fija de Operación (En Millones de DOP)	4,273	2,030	2,826	7,388	15,673	13,156	11,331
Variación Absoluta Presupuesto MINERD	3,783	4,070	4,107	17,055	41,038	9,542	10,193
Participación en el Incremento	112.95%	49.88%	68.80%	43.32%	38.19%	137.87%	111.16%

²⁰ Esto no incluye costos del terreno. En el pasado los terrenos eran donados, en el periodo de inversión del 4.00%; el MINERD se ha visto en la necesidad de incurrir en comprar dichos terrenos para poder edificar las aulas. Este fenómeno en la práctica aumento los costos totales de inversión inicial del plantel.

²¹ Siempre y cuando esta unidad no deje de operar.

²² Se define Carga Fija de Operación a la suma de los gastos de las siguientes partidas: **Sueldos Fijos, Contribuciones a la Seguridad Social, Pensiones y Jubilaciones, Aportes al Plan de Retiro Complementario, Presupuesto Total del Instituto de Bienestar Estudiantil (Desayuno Escolar, Mochilas, Uniformes y Zapatos), Programa de Dotación de Libros, Servicios Básicos y la sumatoria de los presupuestos de todos los Institutos Descentralizados del Sistema.** Como se puede ver, estas partidas no son todo el gasto corriente del MINERD; **para 2014 la carga fija era equivalente al 83.83% del gasto corriente devengado. En 2015 es el 88.25% del presupuestado.**

²³ En los periodos en donde la Participación de la Carga Fija supera el 100% del Incremento del MINERD quiere denotar que el gasto de capital decreció y toda la participación de ese periodo fue acaparado por el gasto corriente netamente operativo. Estos datos son en función de los recursos devengados en esos ejercicios fiscales. En el ejercicio fiscal 2009 ocurrió también por un descenso del gasto capital fruto de un aumento salarial que generó que la carga fija operativa superara el incremento presupuestario.

- viii. **Por tanto, la apropiación por aula del periodo 0, nunca desaparece, sino que simplemente al periodo siguiente se apropia entre un 65-75 por ciento de lo invertido en el anterior en cuentas de gasto corriente.**
 - ix. **Si tomamos en cuenta que el multiplicador de costos en función de las unidades que se prevén adicionar entre 2012-2016, es mayor a 20,000; estamos en presencia de un escenario de aumentos marginales amplios.**
 - x. Es esta la razón que en este intervalo se registraría un aumento en término del PIB, que se pudiese sostener y fijar en ese punto y los incrementos serían vegetativos y/o por indexación de los costos reales para cada periodo. El sistema no crecería, en términos de costos, a un volumen acelerado ya que no se estarán adicionando unidades de gastos (escuelas) en la proporción de los ejercicios anteriores²⁴.
9. **Como podemos ver, es indudable que habrá un aumento de los niveles de inversión, no solo fruto de la adición de aulas, sino por la adopción del modelo de jornada extendida, que en términos corrientes, tiene costos unitarios mayores que el sistema anterior de división de los horarios de clase por *n tandas*.**
 10. Ante todo este escenario de aumentos de costos, se deben comenzar a pensar sobre la sostenibilidad en el tiempo de estas líneas de política tan beneficiosas, en lo inmediato y en el futuro, para la sociedad en su conjunto y especialmente sus sectores más vulnerables.
 11. **El tema de la sostenibilidad debe ser visto en dos vertientes: 1) Desde el ámbito de la eficiencia interna; 2) A partir de una mira de índole fiscal.**
 12. Analicemos en primera instancia la segunda de las vertientes. Este punto es vital para la sostenibilidad real de los planes en el sector y en la política social conjunta. Así como el crecimiento del PIB corriente no va a la misma velocidad que la función de costo totales del MINERD; el requerimiento presupuestario para operar el sector están ejerciendo, desde ya, mucha presión sobre **los Ingresos Tributarios; los cuales en la práctica, financian el 92.31% de los recursos del MINERD.**
 13. **De 1994 a 2007**, la inversión en Educación, vista como función *-donde el MINERD tiene una participación del 93.00% del total - el peso de dicho gasto dentro de los Ingresos Tributarios fue de 15.62%, de 2008-2011 incrementó a 17.44% es decir un **incremento de 11.65% de 1994 al 2011 (1.82 enteros en 17 años)**, para financiar durante ese intervalo un gasto promedio del sector preuniversitario de **1.83%** del PIB.*

²⁴ Ver figura 2.

14. En 2012 este indicador era **25.79%**; para financiar un gasto de **2.14% del PIB**²⁵. Ya para 2013, en el primer periodo del 4.00%; el indicador subió a **32.25%**, para financiar una ejecución de **3.84%**; es decir un incremento de **25.05%** (7.20 enteros en un año). De 2012 a 2013 los Ingresos Tributarios solo subieron en un **12.23%**, es decir el crecimiento del gasto requerido por el sector crece 2 veces más que la fuente de ingreso que financia la mayoría absoluta. Desde 1978 a 2013, los Ingresos Tributarios como porcentaje del PIB, nunca han llegado a más de 18.00%. Por igual, el margen de participación de la Función Educación del 1978 al 2013 en los Ingresos Tributarios, registrando sus mayores niveles durante el 2012 y el 2013.
15. Quizás esto no sería un problema en un presupuesto distinto a las singularidades del presupuesto en República Dominicana; es decir, los compromisos forzosos de Deuda Interna y Externa, Aportes de Capital al Sector Eléctrico y desmonte del pasivo cuasi fiscal vía presupuesto; representan compromisos muy pesados antes una recaudación que no crece a la medida del gasto. Por igual, nuestro esquema de financiamiento no cuenta con Otros Ingresos Tributarios fijos, tal y como sucede en otros países de Latinoamérica²⁶.
16. En nuestra base impositiva, la variable Consumo y de tributación a los ingresos brutos de las empresa es de mucho peso, si baja el consumo o la facturación de las empresas formales, partidas como el ITBIS (la de mayor participación), se ven directamente afectadas; por tanto la base impositiva y por extensión la presión tributaria en nuestro país no es de base sólida como para financiar grandes saltos del gasto público.

²⁵ La Unión Europea hasta antes de la crisis bancaria mundial (2000-2007) tenía un promedio de presión fiscal de cerca del 40.40%; los países de este bloque, financiaban un gasto en educación en ese intervalo de 5.01%. Suecia para poner un ejemplo en ese mismo intervalo tenía una presión por encima de la media del mencionado bloque, es decir 50.00% y su gasto en educación era de 7.09%. Para poner un ejemplo latinoamericano, Juan Rafael Quesada Camacho en su obra Costa Rica Contemporánea, Raíces del Estado de la Nación, pagina 158 hace este señalamiento: “...Costa Rica agotó un proceso gradual para llegar al 7.00% del PIB de casi 20 años. Ya en 1970 tenían una presión tributaria de 18.00% y paso a 24.00% en los ochenta. En 1981 se invertía en Costa Rica 4.75% del PIB, llegó a 5.00% en 1996 (15 años para subir 0.25% PIB), subió a 7.00% en los últimos dos años de esta década (13 años para subir 2.00% del PIB). El proceso de reforma gradual en educación viene en Costa Rica desarrollándose desde 1948, con la subida de José Figueres Ferrer. En 1950 la inversión en Educación en Costa Rica era de 1.50% del PIB (toda la función). Es decir, a Costa Rica le tomó 50 años pasar del 1.50% a los niveles actuales...” Al 2011, Costa Rica, invirtiendo 7.00% del PIB en Educación, tenía una Presión Fiscal del 24.10%.

²⁶ Según la CEPAL en su informe “El papel de la política tributaria frente a la crisis global” señala: “la media latinoamericana es de un 19.00% del PIB en lo que respecta a la presión tributaria. Países como Argentina, Brasil, Chile y México, que son de los países de la zona con una considerable inversión en educación –no los de más es términos del PIB Corriente-, poseen presiones tributarias igual o mayor a la media mencionada por la CEPAL, pero además, reciben una alta carga de impuestos no tributarios, es decir, impuesto generados por otras actividades productivas no fiscales. Ejemplo el gas natural y el petróleo en México, el cobre en Chile, etc.

17. Otro inconveniente es que aumentar la presión tributaria, ante una percepción del contribuyente de que esos aumentos no le son retribuidos a través de los servicios sociales en conjunto, hace traumático a cualquier gestión gubernamental tratar de aumentarla a los niveles que pueda financiar las políticas de desarrollo establecidas en nuestros textos estratégicos y de planificación de mediano y largo plazo.
18. Las reformas fiscales tienen un componente psicológico a considerar, si el contribuyente *-individual y empresarial-* no se siente retribuido y no ve sacrificio de los gobernantes en torno a eficientizar el gasto público, se hace muy difícil introducir la misma en base a un conceso generalizado. No es solo un hecho financiero o económico.
19. **A medida que las cargas fijas en el sector se hacen más pesadas; debe desde ya surgir tal y como lo establece la política 9 y 10 del Plan Decenal, un movimiento en pos a la eficiencia y eficacia del gasto en el sector.** Sin lugar a dudas, líneas de costos como la eficientización de las nóminas (administrativas y docentes), la pertinencia de muchas intervenciones pedagógicas y administrativas, la gerencia de las pensiones y jubilaciones en el tiempo, la protección del ingreso neto de los maestros, la mejora de la logística de muchos de los suministros que el sistema lleva a las aulas, entre otros puntos; son esenciales en la estrategia en pos de la sostenibilidad de este gran paso que ha venido dando la sociedad dominicana en la inversión en educación pre-universitaria.
20. Por extensión, esta visión hacia la eficiencia interna deberá extenderse al Estado en su conjunto; ya que en definitiva aumentaría el grado de acción de los recursos que anualmente nos pueden proporcionar los Ingresos Tributarios y No Tributarios. Sin lugar a dudas, la creación de esta cultura centrada en la eficiencia y eficacia del gasto exigirá grandes consensos políticos y sociales, los cuales serán necesarios para mantener la única fuente de movilidad real en términos sociales y económicos de la mayoría de la población vulnerable²⁷: LA EDUCACIÓN.

²⁷ 40 años de investigación nos muestran la existencia de una correlación positiva entre los buenos resultados en los aprendizajes de la población estudiantil y el crecimiento económico sostenido. Por tanto, el financiamiento de nuestros sistemas educativos desde ya, debe estar enfocado al incremento sustantivo de los niveles de intelección y competencias de nuestros niños(as). Es esta la única forma real como país de justificar y avalar racionalmente ante la sociedad los incrementos en los presupuestos nacionales enfocados al sector educación. Ver Hanushek, Eric, and Ludger Woessmann. 2007. "The Role of Education Quality for Economic Growth." Policy Research Working Paper 4122, World Bank, Washington, DC.

21. Concluimos que:

- a. *Más allá de lo logrado en términos sociales con la inversión del 4% del PIB para la educación preuniversitaria, **hay que comenzar a orientar el debate del financiamiento en términos de sostenibilidad y creación de valor en el mediano/largo plazo sin apasionamientos.** La inversión en educación vista como fin o “entelequia”²⁸, está cualitativa y cuantitativamente totalmente alejada de lo que nos demuestran las evidencias fruto de investigaciones de los organismos e investigadores más reputados.*
- b. ***Se debe entender que los retornos sociales y principalmente los de índole pedagógicos/aprendizajes, en el servicio educación no son obtenibles en el corto plazo y menos pensar que los incrementos financieros hacen que sean tan rápidos.** El financiamiento adecuado solo garantiza condiciones básicas operativas. Por ejemplo, buena infraestructura, insumos universalizados, buenos programas de alimentación, acceso a tecnología y sueldos competitivos- pero a pesar de esto, la causa final del sistema educativo—los aprendizajes- no se concreta con solo consolidar estas condiciones básicas iniciales. La calidad del personal humano docente y directivo es la que realmente permite dar el salto cualitativo real.*
- c. ***La sostenibilidad en el largo de plazo de estas mejoras en el financiamiento exigirán una serie de movimientos estratégicos desde el MINERD con miras a mejorar la calidad del gasto y del Gobierno Dominicano en conjunto.** Visto en perspectiva amplia, la magnitud de las reformas propuestas y aun en etapa de desarrollo, nos están evidenciando en términos financieros que la asignación de la Ley del 1997 para el sector de Educación Preuniversitaria pudiese ser insuficiente. De no tomarse los correlativo; la historia financiera del sector nos ha demostrado que los estancamientos así como las caídas financieras revierten cualquier planificación estratégica con miras a crear valor en el mismo.*
- d. ***Mantener de manera sostenido lo planeado indudablemente exigiría un movimiento fiscalista en lo inmediato (1 a 2 años), así como una reforma radical del gasto público en torno a la eficiencia y eficacia de la inversión global del Gobierno Dominicano.***

²⁸ La entelequia es un término filosófico definido por Aristóteles. El término tiene su origen en la palabra griega (entelejeia), combinación de enteles (‘completo’), telos (‘fin’, ‘propósito’) y echein (‘tener’). La palabra fue creada por el mismo Aristóteles, siendo posible traducirla como **‘tener el fin en sí misma’**.

- e. *Ahora bien, esa estrategia fiscal, deberá de ser integral no aritmética; que tienda a ser más retributiva al contribuyente individual y sirva al aportador empresarial a poder desarrollar y expandir sus posibilidades de aumentar su contribución al valor agregado económico. Que entienda y se adapte a las singularidades de los sectores a los cuales fiscalizará. Que incluya a los que deben retribuir. Que sea equitativa. Y que junto a una reforma del gasto público en términos presupuestarios permita a gobernados y gobernantes sentirse cómodos con la decisión tomada, que sea fruto de un verdadero pacto social en una lógica de ganar/ganar.*
- f. *Los beneficios sociales de la Jornada Extendida no están en dudas, son verificables en lo inmediato. Su implementación sin lugar a dudas es más costosa, pero de sostenerse y elevarse los niveles en la formación de maestros(as) así como la implementación real de la aplicaciones curriculares tal y como son concebidas, podremos ver los resultados finales (aprendizajes) que deseamos como Nación.*